

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

สัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงทะเล ในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเต็มที่และมากเกินไปจนเกินขีดความสามารถของธรรมชาติที่เสื่อมโทรมโดยเป็นผลมาจากความล้มเหลวของกระบวนการจัดการประมงอย่างรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพของประเทศที่ทำการประมงส่วนใหญ่ในโลก ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้จัดทำตราสารระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรประมงขึ้น อีกทั้งประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการประมงที่ล้าสมัย ไม่มีแผนปฏิบัติการระดับชาติในการต่อต้าน IUU Fishing ไม่มีแผนจัดการประมงทะเล ไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ติดตามตำแหน่งเรือ และไม่มีระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ในมาตรการควบคุมมิให้เกิดกิจกรรม IUU Fishing ดังนั้น ในเดือนเมษายน ๒๕๕๘ สหภาพยุโรปจึงให้ใบเหลืองกับไทยในฐานะประเทศที่ส่งออกสัตว์น้ำไปจำหน่ายในสหภาพยุโรป เป็นผลทำให้ไทยต้องเร่งแก้ไขข้อบกพร่องเป็นการด่วน รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้ทันสมัยมากขึ้นรวมทั้งเพิ่มความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์หลักการจัดการทรัพยากรประมงภายใต้หลักการแนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักการบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) และแผนปฏิบัติการระดับสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IPOA-IUU) เป็นต้น

ซึ่งสรุปสาระสำคัญที่ประเทศไทยควรปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ตามมาตรฐานสากล ผลการศึกษาวิจัยทำให้ได้ทราบถึงความหมายของ IUU Fishing และผลกระทบของ IUU Fishing ที่มีต่อการลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นการสูญเสียอย่างมากต่อการสูญเสีย ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ในภาพรวมของโลก ได้ทราบถึงหลักการและแนวคิดหลักของตราสารระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะ ๔ ฉบับข้างต้นโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวและการประมงมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการวิจัยได้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิก FAO ได้พยายามนำบทบัญญัติต่างๆ มาตีความและปรับใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อให้ชาวโลกได้มีสัตว์น้ำบริโภคได้อย่างยั่งยืน

๑) ข้อเสนอแนะและประเด็นสำคัญที่ควรบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศสำหรับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing สำหรับมาตรการทางกฎหมายประเทศไทยควรมีหลักกฎหมายอย่างน้อยดังต่อไปนี้สำหรับการแก้ไขปัญหา IUU fishing โดยเปรียบเทียบกับ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการทำประมงในเขตน่านน้ำไกล (Distant Water Fisheries Development Act: DWFD) ของเกาหลีใต้ ได้แก่ คำนิยาม การอนุญาตการทำประมง การติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ (Monitoring, Control and Surveillance: MCS) การลงโทษ และมาตรการอื่นๆ

๒) การนำเอาแผนปฏิบัติการสากลในการจัดประมงเถื่อนมาใช้ในทางบริหารจัดการกองเรือประมงไทย เพื่อให้เกิดการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

๓) บทวิเคราะห์พันธกรณีของไทยต้องเร่งดำเนินการตามมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ผลลัพธ์ที่สำคัญคือได้เข้าใจถึงหลักคิดของการนำมาตรการ PSMA มาใช้เป็นเครื่องมือของ Port State ในการควบคุมเรือประมงต่างชาติที่จะเข้าเทียบท่าเรือของตนมิให้นำสัตว์น้ำที่จับได้จาก IUU Fishing ขึ้นท่าและจำหน่ายสัตว์น้ำดังกล่าวในประเทศของตน

หากประเทศไทยจะดำเนินนโยบายในการต่อต้านการทำประมงเถื่อนอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจ ศึกษาเชิงลึกให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของแผนปฏิบัติการประมงเถื่อนอย่างแท้จริง แล้วนำมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพการทำประมง ทั้งนี้การดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าประมงเถื่อนของไทย ประเทศไทยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายประมงตามแนวทางที่สหภาพยุโรปต้องการเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งประสงค์ให้สหภาพยุโรปเพิกถอน yellow card (ใบเหลือง) ที่ให้ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปเท่านั้น โดยมีได้ยึดถือแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่บัญญัติไว้ในแผนปฏิบัติการขจัดประมงเถื่อนเป็นประเด็นสำคัญยิ่งไปกว่าที่สหภาพยุโรปกำหนดมา อาจมีบางส่วนเหมือนบ้างแต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย จึงสรุปได้ว่าการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาค่าประมงเถื่อนของรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหภาพยุโรปเป็นไปในรูปแบบของการเจรจาสองฝ่ายเท่านั้น โดยยึดความประสงค์ของคู่เจรจามีสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างจากการนำเอาแนวทางแผนการปฏิบัติการสากลขจัดประมงเถื่อนมาปรับใช้เพราะมีความยืดหยุ่น (Flexibility) มากกว่าเพราะไม่ใช้การนำกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้โดยตรง

หากประเทศไทยเลือกปฏิบัติตามแผนปฏิบัติที่ผลดีคือจะเกิดการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศมากขึ้น ไม่ใช่เพียงสหภาพยุโรปที่ยอมรับ เพราะ FAO เป็นองค์กรรับผิดชอบหลักในการกระตุ้นและส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรประมงที่ดีและเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะเรายึดหลักกฎหมายหรือตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศต่างๆ ให้การยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว ดังนั้น หากประเทศไทยจะพัฒนาระบบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการประมงอย่างรับผิดชอบ และปลอดการทำประมงเถื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย ศึกษาให้เข้าใจเจตนารมณ์ของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบควบคู่ไปกับแผนปฏิบัติการสากลขจัดประมงเถื่อน แทนที่จะใช้แผนปฏิบัติการสากล เฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาดมาปรับใช้เพียงมาตรการเดียวเพื่อทำให้สหภาพยุโรปพอใจ โดยยึดความพอใจและสภาพการทำประมงในสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเกินไปที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน