

รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหาการทำ  
ประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม  
การค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ พ.ศ. 2559

จัดทำโดย

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย  
ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย

## รายชื่อคณะวิจัย

### ที่ปรึกษาและนักวิจัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ศาสตราจารย์ ดร. สุภาวงศ์ จันทวานิช

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร.เผดิมศักดิ์ จารยะพันธุ์

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จาริต ดิงศักดิ์

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระสิทธิ์ สิทธิไตรย์

ที่ปรึกษายุทธศาสตร์การวิจัยคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

### นักวิจัย

นายพศกร โยธินนิรนาท

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นางผจงรักษ์ กุญแก้ว

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นางสาวไพรินทร์ มากเจริญ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม

นางสาวครองธรรม นิละไพจิตร

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ข้อมูลการติดต่อ

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารเฉลิมราชกุมารี 60 พรรษา ชั้น 16  
ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 0-2218-3922

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคาร  
ประชาธิปไตย-รำไพพรรณี ชั้น 3 ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 0-2218-7462

## สารบัญ

	หน้า
<b>1. ความเป็นมาของปัญหาและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	
1.1 ความเป็นมาของปัญหาและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย	2
1.4 ระยะเวลาดำเนินการศึกษา	3
<b>2. สถานการณ์ในด้านปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม</b>	
2.1 สถานการณ์ก่อนปี พ.ศ. 2558	4
2.2 สถานการณ์หลังปี พ.ศ. 2558	22
<b>3. สถานการณ์ในด้านปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ</b>	
3.1 สถานการณ์ก่อนปี พ.ศ. 2558	29
3.2 สถานการณ์หลังปี พ.ศ. 2558	33
<b>4. ข้อเสนอแนะ</b>	
4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา	41
4.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU	41
4.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์	50
4.2 ข้อเสนอแนะในภาพรวม	56
4.3 คำแถลงเชิงนโยบายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	56
<b>บรรณานุกรม</b>	58

## บทที่ 1

### ความเป็นมาของปัญหาและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากประเทศไทยถูกจัดอันดับในเรื่องความพยายามต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ที่ระดับต่ำสุดเป็นระดับ 3 ในปีพ.ศ. 2557 และ 2558 (ค.ศ. 2014-2015) จากการรายงานของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสาเหตุข้อหนึ่งนั้นมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับในกิจการประมงทะเล ประกอบกับการที่สหภาพยุโรปประกาศคงสถานะใบเหลืองเนื่องด้วยการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) ของประเทศไทยยังไม่ได้รับการตอบสนองได้ดีเท่าที่ควรระหว่างช่วงต้นปีพ.ศ. 2558 - เมษายน พ.ศ. 2559 จึงแสดงให้เห็นว่าปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์และประมง IUU ในไทยนั้นเป็นปัญหาใหญ่ที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต แม้ว่าจากความพยายามของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 ให้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ขึ้นเป็นศูนย์เฉพาะกิจ โดยขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีร่วมกับศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ชาติทางทะเล (ศรชล.) กรมประมง กรมเจ้าท่า กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตามแต่สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นจากมาตรการต่างๆ ประกาศ ตลอดจนคำสั่งอย่างเร่งด่วนก็ตั้นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อภาคกิจการประมงและส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆทั้งสิ้น เช่น มาตรการจัดระเบียบการทำประมงอย่างเข้มงวดโดยรัฐขาดการทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการประมง ความขัดแย้งระหว่างภาคเอกชนในกลุ่มสินค้าประมงทะเล หรือปัญหาความเดือดร้อนจากการทำกินของภาคประมงพื้นบ้าน ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านั้นล้วนแต่กำลังรอการแก้ไข โดยสภาพข้อเท็จจริงของการทำการประมงในบางกรณีนั้นอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ได้แก่ ปัญหาแรงงานบังคับ ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็วและทันทั่วทั้ง

จากสภาพความเป็นจริงดังกล่าว คณะทำงานอันประกอบด้วย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติสาขาสังคมวิทยา โดยงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนการศึกษานี้ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐ ได้แก่ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.), กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ภาคเอกชนประมงทะเล ได้แก่ สมาคมการประมงนอกน่านน้ำ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมรักษะทะเลไทย สมาคมอุตสาหกรรมทูน่าไทย และผู้เชี่ยวชาญด้านประมงทะเลในภาคเอกชน ภาคประชาสังคมประกอบด้วย มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย กลุ่มสหภาพลูกเรือประมงทะเลไทยและข้าม

ชาติ (Thai and Migrant Fisher Union Group: TMFU) ได้ร่วมความพยายามศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางสู่การแก้ปัญหาพร้อมกันทั้งด้านการค้ามนุษย์และการทำประมง IUU โดยผ่านกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัญหาต่างๆอย่างรอบด้านเพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยคำนึงถึงบริบทการทำประมงของไทยและการนำไปสู่แนวปฏิบัติที่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยแท้จริงและยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับอุปสรรคและข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และ IUU ที่ผ่านมา
2. สังเคราะห์ข้อค้นพบจากการวิจัยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และ IUU ในกิจการประมงทะเลที่ภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศได้ค้นพบและนำมาประกอบการพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและปัญหาใดบ้างที่ไม่มีการแก้ไขอย่างเพียงพอ เช่น ขบวนการนายหน้าทลอลวงบังคับแรงงานลวงเรือ แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ
3. ร่วมกันพัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และ IUU ในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเลอย่างยั่งยืน

## 1.3 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการวิจัยเชิงนโยบายโดยใช้หลักการทำงานด้วยกันกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปแบบของการปรึกษาหารือเพื่อให้ได้ข้อยุติร่วมกัน หลังจากที่ได้แต่ละฝ่ายได้มีเวลาไตร่ตรองอย่างรอบคอบตามวิถีประชาธิปไตย (deliberative democracy)

การเก็บรวบรวมข้อมูลมี 3 วิธีหลัก คือ

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร คณะผู้ศึกษาได้ประมวลข้อค้นพบจากงานวิจัย ช่วงก่อนหน้าปี 2557 ที่ได้มีผู้ศึกษาวิจัยเอาไว้ ข้อสังเกตของกรมการทูตยุโรปว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (COMMISSION DECISION on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing - IUU) ในกรณีที่ทำให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย ตลอดจนข้อเสนอแนวทางแก้ไข พระราชกำหนด และกฎกระทรวงต่าง ที่ได้มีการจัดทำขึ้นในระหว่างปี 2557 ถึง 2559 เพื่อรวบรวมให้เห็นสภาพปัญหาที่ได้มีการศึกษาและระบุเอาไว้แต่เดิมเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับนำเสนอต่อผู้เกี่ยวข้อง
2. ประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งสิ้นมี 3 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดม ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและ ข้อจำกัด ที่เกิดขึ้นในการทำประมงจนนำไปสู่ การทำประมงที่ผิดกฎหมายและการใช้แรงงานที่บางส่วนมีลักษณะเป็นแรงงานบังคับ

และเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม การประชุมครั้งที่ 2 ทำในลักษณะของการหารือเป็นกลุ่มเล็กเป็นรายบุคคล ได้แก่บุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลัก ในการ บริหารจัดการ ภาคประมงทะเล ของประเทศไทยและฝ่ายผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วย ศูนย์อำนวยการ (ศปมผ) กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองต่อต้านการค้ามนุษย์กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการประมงทะเล นายกษมาคมประมงพาณิชย์แห่งประเทศไทยและนายกษมาคมประมงนอกลำน้ำไทย มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 เป็นการนำ ข้อวิเคราะห์ และสรุป ผลการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาล ได้ขับเคลื่อนในช่วงปี 2557 ถึง 2558 ทั้งในเรื่องของการแก้ไขปัญหาประมงทะเลผิดกฎหมายและการใช้แรงงานบังคับและการเกิดผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นผลของการระดมความคิดจากทุกๆฝ่ายร่วมกัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรี และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ร่วมแสดงความคิดเห็น

3 การสัมภาษณ์ ประกอบด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant interview) ที่เชี่ยวชาญในด้านการทำประมงทะเลเชิงพาณิชย์ทั้งในประเทศและในน่านน้ำต่างประเทศและการทำประมงพื้นบ้าน

#### 1.4 ระยะเวลาการดำเนินการศึกษา

ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือน กันยายน 2559

กิจกรรม	กรกฎาคม	สิงหาคม	กันยายน
1. ประชุมระดมความคิดเห็นจากวิทยากรรับเชิญจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบอุปสรรคและปัญหาจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล			
2. ประชุมร่วมระหว่างคณะทำงานและวิทยากรรับเชิญจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดและวิเคราะห์ปัญหาแนวทางนโยบายที่ได้รับการตอบสนองอย่างเข้มข้น			
3. เก็บข้อมูลภาคสนามจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญระดับบริหารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ			
4. ประชุมนำเสนอการพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบายการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และการทำประมง IUU อย่างยั่งยืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์			

## บทที่ 2

### สถานการณ์ในด้านปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

#### 2.1 สถานการณ์ก่อนปีพ.ศ. 2558

นับตั้งแต่สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้กฎระเบียบการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553 นั้น สหภาพยุโรปได้กำหนดให้ประเทศที่จะส่งออกสินค้าประมงไปยังกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องจัดทำระบบเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงแบบIUU อีกทั้งจะต้องมีระบบที่สามารถตรวจสอบที่มาของสินค้าประมงได้ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางและมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ประกอบการส่งออกสัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรปทุกครั้ง เพื่อรับรองว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมง IUU

ประเทศไทยถูกจับตามองและได้รับสัญญาณเตือนจากสหภาพยุโรปให้ยกระดับการทำอุตสาหกรรมอาหารทะเลตั้งแต่ปีแรกที่ประกาศใช้กฎระเบียบดังกล่าวทั้งนี้สหภาพยุโรปได้ส่งคณะผู้แทนมาประเมินผลการติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลความคืบหน้าการดำเนินการของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมายและการดำเนินการภายใต้กฎระเบียบ IUU อย่างต่อเนื่องประจำปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2557 กรมประมงภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานหลักพยายามแก้ไขปัญหาและดำเนินมาตรการต่างๆ ในการควบคุมการทำประมงของเรือประมงไทยเพื่อมิให้ทำการประมง IUU เช่น การจัดวางระบบการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำและระบบการตรวจสอบย้อนกลับ การเสนอร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU โครงการจัดทำระบบติดตามเรือประมงไทย (Vessel Monitoring System Program) และการวางแผนปฏิบัติการแห่งชาติ เป็นต้น

แม้ประเทศไทยจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปมากแล้ว แต่ผลการประเมินในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือการประมง IUU ของไทยยังไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปจึงออกประกาศอย่างเป็นทางการให้ประเทศไทยรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายไม่รายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 โดยสหภาพยุโรปได้เสนอแนะให้ไทยปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU กล่าวคือ

(1) ปรับปรุงสาระพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ของไทย ให้มีความสอดคล้องกับมาตรการบริหารจัดการสากล และควรถูกกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสมและรุนแรงเพียงพอ

(2) ปรับปรุงร่างแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมง IUU (Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Thailand NPOA-IUU) เพื่อให้เหมาะสมกับการทำประมงของไทยและสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการประมงสากล

(3) เร่งรัดการติดตั้งระบบติดตามตำแหน่งเรือประมง (Vessel Monitoring System: VMS) โดยเร็ว โดยเฉพาะเรือประมงนอกน่านน้ำ

(4) เพิ่มความเข้มงวดในระบบการตรวจสอบย้อนกลับตลอดสายการผลิต อย่างเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้สหภาพยุโรปได้ติดตามผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของรัฐบาลไทยอย่างใกล้ชิด โดยจะส่งคณะผู้แทนจากสหภาพยุโรปให้เดินทางลงพื้นที่ทุกๆ 6 เดือน เพื่อตรวจสอบความคืบหน้า และเข้าพบกับผู้บริหารระดับสูงของประเทศเพื่อรับฟังรายงานความก้าวหน้าและทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อกรณีดังกล่าว

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาทรัพยากรทางทะเลและการแก้ไขปัญหาการทำประมงแบบ IUU มากขึ้นนับตั้งแต่ได้รับคำเตือน “ใบเหลือง” ดังกล่าว โดยประกาศให้เป็นวาระสำคัญระดับชาติที่ควรแก้ไขโดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กรมเจ้าท่ากรมการปกครองกองบังคับการตำรวจน้ำกองทัพเรือศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) กรมศุลกากรกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นอกจากนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประกาศจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (Command Center for Combating Illegal Fishing; CCCIF)” เรียกโดยย่อว่า **ศปมผ.** ในวันที่ 29 เมษายน 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาให้การทำการประมงสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนและเป็นระบบและยกระดับมาตรฐานการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลรวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการประมงอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กรมประมงภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานหลักได้เป็นผู้นำในการบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ของไทยขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU และปลด “ใบเหลือง” ของสหภาพยุโรปในกรอบระยะเวลาที่กำหนด อันประกอบด้วยแผนงานหลัก 6 แผนงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องได้แก่

- (1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงและกฎหมายลำดับรอง
- (2) การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกันยับยั้งและขจัดการทำประมง IUU (NOPA-IUU)
- (3) การเร่งจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง
- (4) การพัฒนาระบบควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงโดยเฉพาะการควบคุมการเข้าออกท่าของเรือประมง
- (5) การจัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System - VMS)
- (6) การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

จากแผนงานหลักดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรมประมงได้รวมแผนงานการแก้ไขปัญหาเรือการจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง และการควบคุมและเฝ้าระวังการทำ



ประมง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการประมง IUU โดยตรง ไว้ในแผนงานเพิ่มเติม จากที่สหภาพยุโรปเสนอแนะไว้ด้วย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ของไทยครบถ้วน สมบูรณ์อย่างเป็นระบบ โดยแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวทั้ง 6 ข้อ จะสามารถครอบคลุมการแก้ไข ปัญหาและการป้องกันการทำให้ประมง IUU ของเรือประมงไทยทั้งภายในน่านน้ำไทยและน่านน้ำ ต่างประเทศ รวมทั้งการป้องกันสินค้าสัตว์น้ำ IUU จากต่างประเทศเข้ามายังประเทศไทย

รัฐบาลได้เร่งรัดการดำเนินการตามแผนงานดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและรอบด้านรวมทั้งได้ บูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผลการ ดำเนินการมีความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรมในหลายด้าน แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาประมงไทย นั้นยืดเยื้อเป็นระยะเวลานานและเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ดังนั้นมาตรการต่างๆ ที่เร่งบังคับใช้ เพื่อมุ่งแก้สถานการณ์ “ใบเหลือง” ของภาครัฐอาจเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด อีกทั้งหลายมาตรา ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจประมงในระดับที่แตกต่างกัน ในกรณีนี้คณะทำงานวิจัยจึงได้ ทำการวิเคราะห์และสรุปปัญหาในประเด็นที่สำคัญของการทำให้ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยอ้างอิงจากแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหการทำประมง IUU ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์โดยสรุปได้ 4 ประเด็นหลักอันได้แก่

- 2.1.1 การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ
- 2.1.2 การขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมง
- 2.1.3 การเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงและระบบ ติดตามตำแหน่งเรือ
- 2.1.4 การปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### **2.1.1 การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ**

ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถควบคุมและ ลดปัญหาข้อสงสัยจากการทำให้ประมงผิดกฎหมายได้เนื่องจากสินค้าประมงที่สามารถตรวจสอบ ย้อนกลับได้ตั้งแต่กระบวนการจับจนถึงการแปรรูปและส่งออกขายต่อผู้บริโภคนั้นย่อมเป็นตัวบ่งชี้ถึง คุณภาพสินค้าและมาตรฐานการทำประมง ดังนั้นปัญหาระบบการตรวจสอบย้อนกลับจึงเป็นปัญหา สำคัญประการหนึ่งที่คณะกรรมการยุโรปให้ความสนใจเป็นอย่างมาก เห็นได้จากมาตรการการ นำเข้าสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปซึ่งกำหนดให้มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่ออกโดยหน่วยงานที่ รับผิดชอบของประเทศเจ้าของสัญชาติ (ประเทศเจ้าของธง) ของเรือประมงที่ใช้จับสัตว์น้ำกักบมา ด้วย เพื่อรับรองว่าการจับสัตว์น้ำดังกล่าวได้กระทำถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการ การอนุรักษ์และการบริหารจัดการระดับนานาชาติ

นับตั้งแต่คณะกรรมการยุโรปเดินทางมาประเมินการทำประมงของประเทศไทยตั้งแต่ ปีพ.ศ.2554 นั้น คณะกรรมการยุโรป ได้ชี้ให้รัฐบาลไทยเห็นข้อบกพร่องของระบบการตรวจสอบ ย้อนกลับในหลายประเด็น ซึ่งทางการไทยได้ตระหนักถึงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นและพยายามแก้ไข ปัญหาดังกล่าว โดยเสนอแผนปฏิบัติการปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ รวมทั้งพัฒนาการ ตรวจสอบย้อนกลับขึ้นหลายรูปแบบ เพื่อเฝ้าระวังและควบคุมผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศที่สามที่

ส่งเข้ามายังท่าเทียบเรือในประเทศไทยเพื่อการแปรรูปและการส่งต่อออกไปยังต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็ที่ระบบการตรวจสอบสินค้าประมงไทยยังไม่สามารถนำเสนอเส้นทางการได้มาของสินค้าได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ซึ่งสามารถสรุปปัญหาสำคัญ 2 ประการดังนี้

(1) ระบบการตรวจสอบย้อนกลับของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพ

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ข้อ 45 ระบุว่า ระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่รัฐบาลไทยพัฒนาขึ้น ไม่มีความเชื่อมโยงกับระบบการลงบัญชีของบริษัทเอกชน ดังนั้นจึงไม่อาจแน่ใจได้ว่าข้อมูลจะมีความครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับได้<sup>1</sup> กล่าวคือข้อมูลที่บันทึกโดยหน่วยงานของรัฐและข้อมูลที่บันทึกไว้ในระบบบัญชีและการผลิตของบริษัทเอกชนไม่มีการเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สนับสนุนระบบการตรวจสอบย้อนกลับของหน่วยงานของรัฐยังเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ประกอบกับเอกสารสำคัญในสายการผลิต (supply chain) อย่างเอกสารการนำเข้าสินค้าไม่มีการบันทึกข้อมูลที่สำคัญ(เช่น ชื่อของเรือแม่หรือเรือขนส่ง ปริมาณรวมสุทธิที่แท้จริงที่บริษัทแปรรูปรับซื้อมา เป็นต้น) สิ่งที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการตรวจสอบย้อนกลับทั้งระบบ<sup>2</sup>

(2) การดำเนินการที่ล่าช้าและขาดเสถียรภาพของข้อมูลสำหรับการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ(catch certification)

ใบรับรองการจับสัตว์น้ำมีความสำคัญต่อการนำเข้าและส่งออกสินค้าประมงเป็นอย่างมาก ซึ่งจะครอบคลุมสินค้าประมงทั้งหมดทั้งสินค้าแปรรูปและไม่แปรรูป (ยกเว้นสัตว์น้ำจืด ปลาสวยงาม สินค้าสัตว์น้ำที่มาจากกรเพาะเลี้ยงซึ่งเกิดจากลูกสัตว์น้ำหรือตัวอ่อน หรือหอยสองฝาบางชนิด) จากการตรวจสอบของคณะกรรมการยุโรปพบว่า การออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำของประเทศไทยยังมีความล่าช้า โดยยกกรณีการนำเข้าสินค้าซึ่งใบรับรองฯ จะส่งมาถึงหลังจากสินค้าประมงถูกนำเข้ามายังประเทศไทยแล้วหลายสัปดาห์หรือหลายเดือน อีกทั้งความเชื่อมโยงกันของจำนวนในใบอนุญาตนำเข้ากับจำนวนในใบรับรองการจับสัตว์น้ำมีความยุ่งยากมากในการสืบค้นและทำให้การตรวจสอบย้อนกลับยังทำได้ยากกว่า<sup>3</sup> นอกจากนี้ผู้ประกอบการมีกระบวนการบันทึกปริมาณปลานำเข้าอย่างไม่ถูกต้องกล่าวคือผู้ประกอบการฯ กรอกข้อมูลบัญชีด้วยปริมาณเต็มจำนวนตามที่ปรากฏในใบรับรองการจับสัตว์น้ำ ซึ่งตรงข้ามกับปริมาณที่มีการซื้อ-ขายจริง<sup>4</sup> รวมถึงการบันทึกจำนวนสินค้าประมงที่จับจากน่านน้ำไทยยังไม่สอดคล้องกันหรือมีความสับสนของกรรายงานข้อมูลดังกล่าวในใบรับรองการจับสัตว์น้ำ

<sup>1</sup> คณะกรรมาธิการยุโรป (2558). คำวินิจฉัยคณะกรรมการยุโรปวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2885 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้าน

<sup>2</sup> อ้างแล้ว.

<sup>3</sup> อ้างแล้ว.

<sup>4</sup> อ้างแล้ว.

จากคำวินิจฉัยและข้อชี้แนะจากคณะกรรมการยุโรป รัฐบาลไทยได้ดำเนินการมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หน่วยงานหลักนำโดยกรมประมงได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างของระบบการตรวจสอบย้อนกลับและพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกันและเกิดผลสัมฤทธิ์สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำการดำเนินการมาตรการของกรมประมงเป็นไปในหลายรูปแบบ เช่น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมการตรวจสอบย้อนกลับ การปรับปรุงระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงานให้สามารถตรวจพบความเกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย การจัดหาอัตราค่าสิ่งเพิ่มเติม การจัดจ้างและดำเนินการระบบงานอิเล็กทรอนิกส์รวมถึงการจัดระบบฐานข้อมูลภายในกรมประมง เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการธุรกิจประมง และผู้ควบคุมเรือประมงเกี่ยวกับการจัดทำบันทึกการทำประมง (Fishing Logbook) เอกสารการซื้อขายสัตว์น้ำ (MCPD) และ/หรือเอกสารการขนถ่ายสัตว์น้ำ (MCTD) ตลอดจนเพิ่มความเข้มงวดในการสุ่มตรวจสัตว์น้ำขึ้นท่า รวมทั้งพัฒนาด่านตรวจสัตว์น้ำให้มีศักยภาพในการตรวจเรือประมงต่างชาติตามมาตรการของรัฐเจ้าของท่าด้วย

#### **การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาครัฐ**

ก. การออกกฎหมาย พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558(มาตรา 50) โดยกำหนดให้ผู้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทยจะต้องมีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมงตามหลักเกณฑ์ของรัฐชายฝั่งหรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ตนเข้าไปทำการประมง เพื่อสังเกตการณ์การจับสัตว์น้ำ การคัดสรร แปรรูป รวบรวมและบันทึกข้อมูลด้านชีววิทยา รวมทั้งจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการส่งให้แก่เจ้าหน้าที่เมื่อเรือประมงเทียบท่าหรือเมื่อผู้สังเกตการณ์ขึ้นฝั่ง

ข. การออกกฎหมาย พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 (มาตรา 90) ให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการสืบค้นความชอบด้วยกฎหมายของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการประมง หมายถึง (1) การกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือประมง/เรือขนถ่ายสัตว์น้ำและเก็บรักษาสัตว์น้ำจะต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำประมงพร้อมรายงานต่อกรมประมง (2) เจ้าของท่าเทียบเรือประมงหรือผู้ประกอบการแพปลาต้องจัดทำและกรอข้อมูลในหนังสือกำกับการซื้อขายสัตว์น้ำให้แก่ผู้ซื้อพร้อมสำเนาให้กรมประมง (3) ผู้ผลิตสินค้าประมงหรือแปรรูปสัตว์น้ำที่เช่นเดียวกันจะต้องจัดทำหลักฐานเพื่อการสืบค้น ตลอดจนผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์น้ำ/สินค้าสัตว์น้ำจะต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่แสดงถึงที่มาซึ่งเป็นการประมงที่ชอบด้วยกฎหมาย (4) การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้ผู้ประกอบการถือปฏิบัติ โดยออกระเบียบว่าด้วยการยื่นคำขอหนังสืออนุญาตนำเข้าสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในประเทศเพื่อผลิตส่งออกปศุภาพยุโรป พ.ศ.2558 (5) การจัดอบรมความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในการสุ่มตรวจสัตว์น้ำขึ้นท่า การตรวจสอบข้อมูลการบันทึกการทำประมง (Logbook) และเอกสารกำกับการซื้อขายสัตว์น้ำ (Marine Catch Purchasing Document: MCPD) (6) การพัฒนาวิธีการตรวจนับสัตว์น้ำ ณ ท่าเทียบเรือประมงโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “ตราซังอัจฉริยะ” มาใช้ในการระบุน้ำหนักของสัตว์น้ำเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำ

### จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

อย่างไรก็ดีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของภาครัฐยังจุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ขาดการเชื่อมโยงของระบบ logbook หรือ MCTD กับกรมประมงโดยตรงจึงส่งผลให้การดำเนินการตามมาตรการเกี่ยวกับการจัดทำและกรอกข้อมูลในเอกสารกักการซื้อขายสัตว์น้ำ (MCPD) ให้แก่ผู้ซื้อที่มีความล่าช้าอันเกิดจากความแออัดของปริมาณเรือที่เข้าเทียบท่าซึ่งมีมากและยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างการบันทึกข้อมูลการทำประมง (Logbook) จึงทำให้การตรวจสอบข้อมูลจะต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ

ข. ระบบการจัดเก็บข้อมูลการทำประมง การซื้อ-ขาย ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนยังขาดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. การรายงานผลการบันทึกข้อมูล Logbook และการออกเอกสาร MCPD มีปัญหาด้านการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เรือประมง ทำเทียบเรือประมง/แพปลา กรมประมง) เกิดความสับสน ล้าช้า และยุ่งยากในการสืบค้นข้อมูลเพื่อการตรวจสอบ เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลด้วยเอกสารที่มีจำนวนมาก

ง. ระยะเวลาการรอใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate: CC) ขึ้นอยู่กับข้อมูลการซื้อขายสัตว์น้ำระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยเฉพาะผู้ซื้อที่ซื้อจากผู้ขายจากต่างประเทศเพื่อนำมาผลิตหรือแปรรูปในประเทศ ดังนั้นผู้ซื้อจะต้องแสดงข้อมูลถึงแหล่งที่มาของวัตถุดิบได้อย่างชัดเจนจึงอาจเป็นอุปสรรคในด้านระยะเวลาการรอใบรับรองการจับสัตว์น้ำ

จ. มาตรการตรวจสอบโดยผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงยังไม่มีศักยภาพการตรวจสอบได้อย่างเพียงพอการมีผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงที่กำหนดตามประกาศกรมฯ 5 ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ และการหาบุคลากรที่เหมาะสมไปเป็นผู้สังเกตการณ์บนเรือ เป็นต้น ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาคเอกชนและประชาสังคม

ผู้ประกอบการธุรกิจประมงและธุรกิจที่เกี่ยวข้องมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงระบบภายในของตนและปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ อย่างไรก็ตามจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิการยุโรป จะเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของระบบการตรวจสอบย้อนกลับไม่ใช่เพียงการขาดระบบที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่ยังชี้ให้เห็นถึงการนำระบบไปใช้อย่างไม่ถูกต้องของผู้ประกอบการธุรกิจประมง<sup>6</sup> ซึ่งตรวจพบว่ามีการบันทึกปริมาณ

5 ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่บนเรือประมงสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2558

<sup>6</sup> คณะกรรมการสิทธิการยุโรป (2558). คำวินิจฉัยคณะกรรมการสิทธิการยุโรปวันที่ 21 เมษายนพ.ศ. 2885 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายประมงขาดการรายงานและไร้การควบคุม. (แปลจาก COMMISSION DECISION of

ปลานำเข้าไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับข้อมูลในใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch certificate) แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการสามารถลักลอบนำปลาที่จับโดยวิธีผิดกฎหมายมาสวมสิทธิ์ได้ อีกทั้งคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการตรวจในปีพ.ศ. 2555 ซึ่งพบว่าการนำเข้าปลาทูน่ามายังประเทศไทยไม่ผ่านการตรวจของเจ้าหน้าที่ศุลกากร<sup>7</sup> และโรงงานแปรรูปปลาทูน่าหลายแห่งยังมีข้อบกพร่องเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบย้อนกลับ<sup>8</sup> ทั้งนี้ ดร.ชรินทร์ ชลิตราพงศ์ นายกสมาคมอุตสาหกรรมปลาทูน่าไทยชี้แจงว่าปลาทูน่าที่ทำการผลิตในประเทศไทย ร้อยละ 98<sup>9</sup> เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยเรือที่ทำการจับนั้นได้ผ่านมาตรฐานของ Western & Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC) และซื้อปลาทูน่าจากเรือเหล่านี้ ซึ่งมีหลายประเทศ เช่น ใต้หวัน เกาหลี ปาปัวนิวกินี รวมถึงสหรัฐอเมริกา และเมื่อปลาทูน่ามาถึงท่าเทียบเรือเพื่อทำการขนถ่ายสินค้าก็ต้องผ่านการตรวจจากกรมประมงอีกครั้งหนึ่งขณะที่อีกร้อยละ 2 ซึ่งเป็นปลาทูน่าในประเทศสามารถตรวจสอบได้ตลอดสายการผลิต (Supply Chains) ได้เช่นเดียวกัน เนื่องเพราะการซื้อขายปลาทูน่าต้องมีเอกสารที่เรียกว่า หนังสือกำกับการซื้อขายสินค้าสัตว์น้ำ (Marine Catch Purchasing Document: MCPD) ที่ออกโดยกรมประมง ซึ่งจะมีรายละเอียดของเรือ รายละเอียดของผู้ทำประมงที่ชัดเจน และรวมถึงเอกสารที่เรียกว่าบันทึกการทำประมง ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงแหล่งที่มาของทูน่าที่จับมาได้

#### จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

นอกจากนี้ยังมีข้อคิดเห็นจากผู้ประกอบการธุรกิจประมงที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการต่างๆ ของภาครัฐซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. (ผู้ประกอบการธุรกิจประมงรายใหญ่) การทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ ต้องทำทั้งระบบตั้งแต่ต้นโดยเริ่มจากเรือประมงที่จับปลาจนถึงผู้บริโภค ซึ่งต่อมาได้ออก พ.ร.ก. ประมง 2558 บังคับใช้โดยให้มีระบบตรวจสอบใหม่ที่เริ่มตั้งแต่เรือที่จับปลาเท่านั้น ยังมีข้อบกพร่องของระบบคือไม่มีการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ถูกส่งมาถูกต้องหรือไม่ ซึ่งข้อมูลที่ได้มานี้จะมีผลกระทบต่อการค้ามูลค่า MSY
2. (ผู้ประกอบการธุรกิจประมงรายใหญ่) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ได้มา แม้จะมีเอกสารระบุแหล่งที่มาชัดเจน เช่น เอกสารยืนยันการจับปลาจากเรือ ก แต่ไม่มีการยืนยันว่าเป็นเรือ ก จริงหรือไม่ เพราะเรือนำเข้าทูน่ามาส่งไม่ใช่เรือที่จับปลาเองแต่เป็นเรือแม่ที่ถ่ายปลาทูน่ามาจากเรือกลางทะเล

21 April 2015 on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting illegal, unreported and unregulated fishing) โดยวิษณุศิริชัย เอกวัฒน์และคณะ (2558, กันยายน).

<sup>7</sup>อ้างแล้ว.

<sup>8</sup>อ้างแล้ว.

<sup>9</sup>ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (2559). Supply Chains in Thailand Tuna Industry (บทสัมภาษณ์ดร. ชรินทร์ ชลิตราพงศ์) ใน Thailand Anti-Trafficking Outlook Vol.2 (หน้า 1). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

3. (ผู้ประกอบการธุรกิจประมงรายใหญ่) ระบบใหม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับท่าเรือ โดยเฉพาะท่าเอกชนเพื่อให้จัดทำรายงานตรวจสอบย้อนกลับ ซึ่งในความเป็นจริงเจ้าของท่าเทียบเรือให้เข้าท่าเพื่อขึ้นสินค้าเท่านั้น หน้าที่จริงๆ ต้องอยู่ที่เจ้าของเรือหรือแพปลา ในการทำข้อมูลว่าขายให้ใคร อย่างไรบ้าง จึงแสดงให้เห็นว่ากฎระเบียบกับวิธีปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน แม้ว่าท่าเทียบเรือจะมีข้อมูลอยู่บ้างแต่ก็ไม่ใช่หน้าที่ของท่าเทียบเรือ ยกเว้นปลาที่เข้าโรงงาน อีกทั้งกฎระเบียบของกรมประมงมุ่งแต่จะแก้ในจุดที่ยูนิคอน ไม่ได้แก้ไขระบบทั้งหมดและไม่ได้วางระบบตรวจสอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพ

4. (ผู้ประกอบการธุรกิจประมงรายใหญ่) ปัญหาเรื่องการทำงานของท่าเทียบเรือที่ไม่สอดคล้องกับกิจการประมง เพราะเจ้าหน้าที่ทำแคในเวลาราชการเท่านั้น และถ้าให้ท่าเทียบเรือทำต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญและมีข้อมูลเพียงพอ อีกทั้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องมีทหาร/ตำรวจเข้ามาคุ้มครองเจ้าหน้าที่

### 2.1.2 การขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมง

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของประมงไทยคือการทำประมงเกินขีดความสามารถการผลิตของทรัพยากร (Over Fishing) จากการเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและประสิทธิภาพของเรือ เครื่องมือ และวิธีการทำประมง หากพิจารณาข้อมูลการสำรวจเรือประมงไทยปี พ.ศ. 2558 จะพบว่าจำนวนเรือประมงมีมากถึง 42,512 ลำ<sup>10</sup> โดยเรือประมงพาณิชย์มีจำนวน 9,370 ลำ คิดเป็น 22% ขณะที่เรือประมงพื้นบ้านมีจำนวน 33,205 ลำ คิดเป็น 78% ของเรือประมงทั้งหมด ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่สัมพันธ์กับค่าผลการจับสัตว์น้ำสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY) และพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยที่สามารถทำประมงในน่านน้ำได้มีทั้งหมดเพียง 420,280 ตารางกิโลเมตร ผลผลิตการจับสัตว์น้ำรวมจึงแสดงให้เห็นภาวะการทำประมงเกินขีดความสามารถของประเทศไทยอย่างชัดเจน ประกอบกับเครื่องมือประมงบางชนิดของไทยมีศักยภาพในการทำลายทรัพยากรสูง ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลทั้งสิ้น

<sup>10</sup> กรมประมง (2558). รายงานแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทยปี 2558-2562. กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.



ปัญหาสำคัญที่ค้นพบจากการตรวจสอบของคณะกรรมการการยุโรปมีดังนี้

(1) กฎระเบียบของไทยเกี่ยวกับจดทะเบียนเรือ โบนัสขาดใช้เรือ โบนัสขาดทำการประมง (อาชญาบัตร) และระบบการขึ้นทะเบียนเรือ การออกใบอนุญาตประมง และการออกอาชญาบัตรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ข้อ 68

(2) เรือประมงไทยมีจำนวนมาก อีกทั้งส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนและยังมีการสวมทะเบียน รวมถึงการนำเรือที่มีอาชญาบัตรที่ไม่ตรงตามเครื่องมือทำการประมงไปทำการประมงในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. 2553 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการส่งเสริมและสนับสนุนการจดทะเบียนเรืออย่างจริงจัง ทำให้ข้อมูลจำนวนเรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง แต่เมื่อคณะกรรมการการยุโรปเริ่มเข้ามาตรวจสอบ กรมประมงและกรมเจ้าท่าจึงได้ประสานความร่วมมือในการจดทะเบียนเรือมากขึ้น ทำให้ข้อมูลจำนวนเรือที่มาจากทะเบียนมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่าตัวในปี พ.ศ. 2554<sup>11</sup> ซึ่งนำไปสู่ข้อบ่งชี้การทำประมงเกินขนาด (Over fishing)

<sup>11</sup> คณะกรรมการการยุโรป (2558). คำวินิจฉัยคณะกรรมการการยุโรปวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2885 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายประมงขาดการรายงานและไร้การควบคุม. (แปลจาก COMMISSION DECISION of 21 April 2015 on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting illegal, unreported and unregulated fishing) โดยวิชาญศิริชัยเอกวัฒน์และคณะ (2558, กันยายน).

(3) ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจดทะเบียนเรือ และการออกใบอนุญาต จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการยุโรปข้อ 36<sup>12</sup> พบว่า หน่วยงานหลัก 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกรมเจ้าท่าและกรมประมงขาดความร่วมมือระหว่างกันในการดำเนินการจดทะเบียนเรือ อีกทั้งยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบและครบถ้วน ข้อมูลจำนวนเรือประมงของทั้ง 2 หน่วยงานจึงแตกต่างกัน ทำให้การตรวจสอบขนาดเรือ (ตันกรอส) และการควบคุมศักยภาพของเรือประมงไทยไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดช่องว่างที่ผู้ประกอบการธุรกิจประมงจะนำเรือประมงที่ผิดกฎหมาย (เรือที่ไม่จดทะเบียนหรือไม่มีอาชญาบัตร) และเรือสวมทะเบียนมาทำการประมงเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นกรมประมง กรมเจ้าท่า กรมการปกครอง และศปมผ. จึงร่วมกันบูรณาการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องเรือประมงและเครื่องมือทำการประมงให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยดำเนินการร่วมกันในการจดทะเบียนเรือและการออกใบอนุญาตทำการประมงให้กับเรือประมงของไทยทุกลำรวมทั้งร่วมกันจดทะเบียนเรือประมงเพิ่มเติมและออกใบอนุญาตทำการประมงให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด ผ่านการดำเนินการโดยหน่วยเคลื่อนที่เบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ รวมทั้งสิ้น 112 หน่วยครอบคลุมพื้นที่ใน 23 จังหวัดชายทะเล อีกทั้งยังทำการสำรวจเรือประมงที่จดทะเบียนเรือแล้วและมีเรืออยู่จริง<sup>13</sup>

#### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของของภาครัฐ

1. ศปมผ. กรมประมง และกรมเจ้าท่า ร่วมกันรับจดทะเบียนเรือ การให้ใบอนุญาตใช้เรือ และการให้ใบอนุญาตทำการประมง (อาชญาบัตร) ซึ่งจัดทำในระบบแบบออนไลน์ และ E-License ควบคุมโดยมี QR code กำกับในเรือแต่ละลำและการทำเครื่องหมายแสดงอัตลักษณ์สำหรับเรือประมง (Unique Vessel Identifier – UVI) เพื่อให้เรือประมงทุกลำเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้อง ตลอดจนออกหน่วยให้บริการเคลื่อนที่แบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยแต่ละหน่วยจะประกาศให้เรือประมงทุกประเภทมาจดแจ้งแสดงความประสงค์การใช้เครื่องมือประมงของตน พร้อมทั้งสำรวจและลงพิกัดตำแหน่งท่าเทียบเรือที่เรือประมงไทยนำสัตว์น้ำขึ้นท่าด้วย เพื่อรวบรวมข้อมูลเรือประมงทุกประเภท และทำเทียบเรือสำคัญ สำหรับใช้ในการจัดระเบียบเรือประมงให้เหมาะสม และวางแผนการควบคุมการทำประมง IUU ณ ท่าเทียบเรือต่อไป<sup>14</sup>

2. กรมเจ้าท่าเปิดอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรนายท้ายเรือและคนใช้เครื่องยนต์ เพื่อแก้ปัญหาให้แก่ชาวประมงที่ไม่มีใบอนุญาตนายท้ายเรือประมงซึ่งกรมเจ้าท่าจะสามารถออกใบอนุญาตให้ได้ในวันเดียวหลังจากอบรม และสามารถนำไปนายท้ายเรือไปแจ้งยังศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Port In – Port Out Center: PIPO) ในแต่ละพื้นที่ก่อนที่จะมีอาชญาบัตร

<sup>12</sup> อ่างแล้ว.

<sup>13</sup> กรมประมง (2558). สรุปรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ของไทย. กรุงเทพฯ: กรมประมงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

<sup>14</sup> อ่างแล้ว.



3. กรมประมงยกเลิกทะเบียนเรือและเพิกถอนใบอนุญาตเรือประมงที่ทำการประมงอย่างผิดกฎหมาย และมีมาตรการการจัดทำแผนกองเรือประมง โดยใช้วิธีทาสีล๊อคและปิดผนึก (Seal) ตัวเรือ เพื่อแก้ไขกรณีเรือเถื่อนที่ไม่ได้มาขึ้นทะเบียนเรือและไม่มีใบอนุญาตทำการประมง โดยจะทำการพื้นที่ตรวจสอบทุกเดือน อีกทั้งยังสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง โดยร่วมมือกับกลุ่มประมงพื้นบ้านเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบนำเรือผิดกฎหมายเหล่านี้ไปใช้

4. กรมประมงออกกฎกระทรวงเรื่องการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ โดยกำหนดว่าการออกใบอนุญาตต้องระบุประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง พื้นที่ในการทำการประมง รวมทั้งปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่อนุญาตให้ทำการประมงได้ หรือห้วงเวลาที่อนุญาตให้ทำการประมงได้แล้วแต่กรณี ไว้ในใบอนุญาตด้วย

5. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือเยียวยาเรือประมงที่ไม่ได้รับโควตาขึ้นทะเบียน เช่น การอนุญาตให้นำเรือไปใช้ทางด้านการศึกษา การให้สินเชื่อแก่ชาวประมงเพื่อใช้เป็นทุนสร้างรายได้ในรูปแบบอื่นๆ เป็นต้น

ทั้งนี้มาตรการต่างๆ ที่ออกมาเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นเพื่อจัดระเบียบเรือประมงที่มีจำนวนมากและกำจัดการใช้เรือประมงเถื่อนหรือเรือสวมทะเบียน อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ประกาศใช้ ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่เร่งรัดให้ปฏิบัติในเวลาอันรวดเร็วทั้งสิ้น เนื่องจากเงื่อนไขเรื่องการตรวจความก้าวหน้าของสหภาพยุโรปที่จะมาทำการประเมินทุกๆ 6 เดือน ทำให้ภาครัฐต้องใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด

#### **จุดอ่อนและสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข**

อย่างไรก็ตามการดำเนินการในช่วงนั้นยังมีจุดอ่อนและสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้

1. ระยะเวลาการอนุญาตในเรื่องทะเบียนเรือประมงและอาญาบัตรเครื่องมือประมงไม่สัมพันธ์จึงกระทบต่อการประกอบธุรกิจประมง เช่น บางกรณีใบทะเบียนเรือฯหมดอายุแต่อาญาบัตรเครื่องมือฯยังไม่หมดก็ไม่สามารถทำการประมงต่อได้ จึงทำให้ต้องกลับมาต่อใบอนุญาตทั้งเรือหรือเครื่องมือซึ่งในแต่ละรอบต้องใช้เวลาดำเนินการทำให้สูญเสียโอกาสในการทำธุรกิจ เป็นต้น

กรมเจ้าท่าจดทะเบียนเรือไม่มีหมดอายุ แต่ใบอนุญาตใช้เรือที่ต้องต่ออายุทุกปี การออกใบอนุญาตทำการประมงต้องใช้ใบอนุญาตใช้เรืออายุเกิน 30 วัน จึงยังไม่เห็นปัญหาส่วนนี้ แต่ตรงที่เป็นปัญหาคือเวลาที่เร่งทำอย่างรวดเร็ว (ช้อ ข.) เพราะมีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดขนาดเรือเครื่องมือการทำประมงชาวประมงจึงอาจจะทำไม่ทัน อีกทั้ง ไม่มีชาวประมงที่ไม่ได้รับการอนุญาตแต่ชาวประมงเหล่านั้นไม่ได้ขอใบอนุญาต กรมประมงให้ใบอนุญาตทั้งหมดกับเรือที่ขอและรัฐก็พยายามหามาตรการเยียวยาเรือที่ไม่มีใบอนุญาตอยู่ แต่ก็ไม่สามารถช่วยเหลือทั้งหมดได้ อีกทั้งกรมประมงยังพยายามสร้างความชัดเจนเรื่องทะเบียนเรือ (บางลำมีทะเบียนเรือ แต่เรือจริงๆหายไปแล้ว)

2. มาตรการขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมงของภาครัฐมีผลบังคับใช้ทันทีและมีความเข้มงวด ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจประมงในการปรับตัวหรือไม่มีเวลาในการเตรียมความพร้อม

3. แนวทางการเยียวยาจากผลกระทบเรื่องการขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมงต่อกลุ่มที่ไม่ได้รับการอนุญาตทำการประมงยังไม่ครอบคลุมและสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการธุรกิจประมงได้อย่างเพียงพอ เช่น กลุ่มที่มีการขึ้นทะเบียนเรือถูกต้องตามกฎหมายแต่เครื่องมือประมงไม่ถูกต้อง กลุ่มเรือววนรุนซึ่งเคยได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ถูกคำสั่งให้ยกเลิก กลุ่มเรือประมงที่ถูกยกเลิกทะเบียนเรือเพราะไม่ได้เข้ามารับการสำรวจเรือภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

4. รัฐออกมาตรการยกเลิกเครื่องมือประมงซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำประมงบางกลุ่มโดยขาดการศึกษาอย่างเพียงพอ เช่น กลุ่มเรือววนรุนพื้นบ้าน เป็นต้น

5. มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและอากรเครื่องมือระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ยังขาดการพิจารณาหลักเกณฑ์อย่างเหมาะสม

6. มาตรฐานเรือประมงในปัจจุบันยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีสภาพเหมาะสมกับการทำงานและการดำรงชีพตามหลักการสากล

7. อำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แต่ละหน่วยงานเป็นสาเหตุให้เกิดช่องว่างทางการปฏิบัติ โดยต่างฝ่ายต่างทำงานในส่วนของตนโดยที่ไม่ได้แบ่งปันข้อมูล หรือรับทราบกระบวนการทำงานระหว่างหน่วยงานอื่น

#### **การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาคเอกชนและประชาสังคม**

จากมาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐประกาศบังคับใช้ เอกชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องก็เข้ารับนโยบายและพยายามปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เอกชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรัฐบาลที่ให้มีการจัดระเบียบชาวประมงเพราะในระยะยาวจะเกิดผลดีต่อธุรกิจประมงและทรัพยากรทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับจดทะเบียนเรือออกใบอนุญาตและการทำบันทึกข้อมูลการทำประมง (Logbook) กับเรือทุกชนิดแม้แต่เรือประมงขนาดเล็กด้วย เพราะการรายงานข้อมูลการจับปลาของเรือประมงทุกประเภทต่อกรมประมงนั้น จะเป็นผลดีต่อการประเมินค่าผลการจับสัตว์น้ำสูงสุดที่ยั่งยืน (MSY) ด้วย เนื่องจากการเรือประมงขนาดเล็กเองก็มีผลต่อค่าดังกล่าวเช่นกัน ไม่ใช่แค่เรือประมงพาณิชย์หรือเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่เท่านั้น เนื่องจากเรือประมงเล็กจะทำประมงใกล้ฝั่งซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาดูอ่อนทั้งนี้หากไม่มีการทำข้อมูลประมงชายใกล้ฝั่งก็จะไม่ได้ค่าผลการจับสัตว์น้ำสูงสุดที่ยั่งยืน (MSY) ที่แท้จริง และจะทำให้การคำนวณขีดความสามารถการผลิตของทรัพยากรไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

#### **จุดอ่อนและสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข**

อย่างไรก็ดีบางมาตรการที่ออกมาบังคับใช้ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นมีผลบังคับใช้ทันทีและบางมาตรการยังไม่สอดคล้องกับสภาพประมงของไทย ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบอย่างมาก ซึ่งในความคิดเห็นของภาคเอกชนนั้นมาตรการต่างๆ มีจุดอ่อนและควรต้องปรับปรุงในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การจัดทำข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบของ E-license หรือ E-logbook ไม่เหมาะสมกับชาวประมงไทย เพราะเรือประมงส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติ อีกทั้งได้แก่เรือไม่ได้มีการศึกษา

สูง ทำให้ไม่มีความรู้เรื่องระบบอิเล็กทรอนิกส์แม้จะได้รับการอบรมจากเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม อาจทำให้ต้องจ้างคนมาจัดท่าบ้านที่กข้อมูลเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายแก่ภาคเอกชน

2. ภาคเอกชนยังไม่เข้าใจกฎระเบียบการขึ้นทะเบียนเรือและการออกใบอนุญาตอย่างชัดเจน จนอาจทำให้ยังเรือที่ติดธงไทยออกไปลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของประเทศอื่น โดยไม่มีใบอนุญาต ไม่มีอุปกรณ์ติดตามเรือ และไม่บันทึกข้อมูลการทำประมง (Logbook)

3. ตาม พ.ร.ก. ในมาตรา 10 ซึ่งห้ามเรือไร้สัญชาติทำการประมงนั้น ส่งผลทำให้ผู้ใช้เรือทำการประมงแบบหาอยู่หากินหรือทำการประมงเพื่อบริโภคในครัวเรือน ไม่สามารถทำประมงได้อีกต่อไป

4. ชาวประมงที่ไม่มีทะเบียนเรือ หรือมีทะเบียนเรือ แต่มีเครื่องมือทำการประมงที่ไม่ตรงกับใบอนุญาตทำการประมงไม่สามารถทำการประมงได้ รวมทั้งชาวประมงพื้นบ้านบางส่วนที่ใช้เครื่องมือผิดกฎหมายก็ไม่สามารถออกเรือได้อีกทั้งยังไม่มีเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม

5. การยกเลิกการใช้เครื่องมือประมงบางประเภทซึ่งอ้างอิงจากข้อมูลทางวิชาการว่าเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพทำลายล้างสูง ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจ ในหลายส่วน

### **2.1.3 การเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงและระบบติดตามตำแหน่งเรือ**

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยยังไม่เคยมีมาตรการควบคุมอย่างจริงจังในการเข้ามาประกอบกิจการประมงไม่มีการควบคุมกำลังการผลิตสินค้าประมง (Fishing capacity) อย่างเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงอย่างผิดกฎหมายรวมทั้งยังไม่มีระบบติดตามตำแหน่งเรือแบบสากลมาใช้ ทำให้การดำเนินกิจการประมงไทยประสบปัญหาต่างๆ อันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดน้อยลงส่งผลให้เรือประมงไทยจำเป็นต้องออกทำการประมงไกลฝั่งมากและนานขึ้นจนกระทั่งกระจายไปทั่วทั้งภูมิภาค ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามมาต่อธุรกิจการประมงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ Vessel Monitoring System (VMS) คือ ระบบติดตามเรือที่ประมงทั่วโลกนำมาใช้ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) โดยการนำเอาเทคโนโลยีของอินเทอร์เน็ต จุดพิกัดดาวเทียม (GPS) และเครือข่ายของโทรศัพท์มือถือ (Global Service Mobile : GSM) มาทำงานร่วมกันเพื่อให้ทราบถึงพิกัดเรือประมง (Vessel Positioning System : VPS) ได้แบบ Real time ผ่านระบบ Application ออนไลน์ รวมทั้งยังสามารถเช็คประวัติการเดินทางเรือประมงได้ย้อนหลัง ทำให้สามารถนำข้อมูลการเดินทางเรือมาวิเคราะห์พฤติกรรมได้ ว่าเรือประมงดังกล่าวมีแนวโน้มเข้าข่าย IUU Fishing หรือไม่

แม้รัฐบาลจะตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและได้พยายามแก้ปัญหาโดยตลอด แต่จากการตรวจสอบของคณะกรรมการยุโรประหว่างปีพ.ศ. 2554 – 2557 พบว่าการดำเนินการของภาครัฐในการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับหลักสากลตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ซึ่งคณะกรรมการยุโรปได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่อง 2 ประเด็นสำคัญ กล่าวคือ

(1) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายบังคับในการใช้ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System: VMS) และการติดตั้งระบบฯ ยังไม่ครอบคลุม

จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการสิทธิการยุโรป<sup>15</sup> ระบุอย่างชัดเจนว่า เรือประมงไทยไม่ถูกบังคับให้ติดตั้งระบบติดตามเรือ (VMS) เพราะไม่ได้ถูกระบุไว้ในกฎหมาย แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกรมประมงนำเสนอการโครงการนำร่องติดตั้งระบบติดตามเรือประมงในปี พ.ศ. 2554 และดำเนินการติดตั้งในเรือประมงบางส่วนในปี พ.ศ. 2557 แต่ระบบดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยังไม่สามารถบังคับใช้ในเรือประมงพาณิชย์ทั้งหมดได้ นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการไม่มีระบบติดตามเรือประมง (VMS) ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยยกกรณีเรือประมงไทย 5 ลำ ที่ถูกจับเนื่องจากการทำประมงผิดกฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะปาปัวกินี ซึ่งการไม่มีระบบและไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือ ทำให้รัฐบาลไทยไม่มีข้อมูลการทำประมงของเรือดังกล่าวเหตุการณ์นี้แสดงจุดอ่อนในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศของไทย และแสดงถึงความเสี่ยงในการทำการประมงแบบ IUU อย่างกว้างขวาง<sup>16</sup> เพราะเรือประมงไทยมีการกระจายตัวไปนอกน่านน้ำในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกและอินเดียตะวันตกในช่วงปี พ.ศ. 2554-2557

(2) ระบบการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาเรื่องการขาดระบบติดตามเรือประมงไทยเพื่อใช้ตรวจสอบแหล่งประมงส่งผลกระทบต่อกระบวนการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยไม่มียังไม่มียังไม่มีระบบควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงแบบ IUU ที่มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้จริง<sup>17</sup> เห็นได้จากการตรวจเยี่ยมของคณะกรรมการสิทธิการยุโรปพบว่า เรือประมงไทยบางลำไม่มีการบันทึกและรายงานการเข้าออก<sup>18</sup>

### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

ตั้งนั้นรัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยกรมประมงร่วมกับ ศปมผ. ได้เร่งรัดดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อวางระบบการติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance: MSC) รวมถึงออกกฎหมายบังคับเรือประมงพาณิชย์ขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง (VMS) และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม กำกับ ดูแลแหล่งทำประมงของเรือประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำระบบ

<sup>15</sup> คณะกรรมการสิทธิการยุโรป (2558). คำวินิจฉัยคณะกรรมการสิทธิการยุโรปวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2885 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายประมงขนาดการรายงานและเฝ้าระวังควบคุม. (แปลจาก COMMISSION DECISION of 21 April 2015 on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting illegal, unreported and unregulated fishing) โดยวิชาญศิริชัย เอกวัฒน์และคณะ (2558, กันยายน).

<sup>16</sup> อ้างแล้ว.

<sup>17</sup> อ้างแล้ว.

<sup>18</sup> อ้างแล้ว.

เชื่อมโยงศูนย์ควบคุม VMS กับเรือตรวจการประมงเพื่อให้มีความเชื่อมโยงการปฏิบัติงานและข้อมูลระหว่างเรือตรวจการประมง ศูนย์ VMS และท่าเรือมาตรการที่ออกมาบังคับใช้ดังนี้

1. การออกกฎหมาย พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 เพื่อจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและน่านน้ำทั่วไป ป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทางซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ ตลอดจนคุ้มครองสวัสดิภาพคนประจำเรือและป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคประมง โดยเฉพาะการตั้งศูนย์ควบคุมการเข้า-ออกเรือ หรือที่เรียกว่า Port In – Port Out (PIPO) เพื่อกำกับดูแลเรือที่ออกทำการประมงจะต้องแสดงข้อมูลเรือให้ทางเจ้าหน้าที่ที่ได้รับทราบและตรวจสอบทั้งออกจากรท่าและกลับเข้าท่า โดยออกประกาศกรมประมงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์

2. จัดตั้งศูนย์ควบคุมการเข้า-ออกเรือเพิ่มจากเดิม 28 ศูนย์ เป็น 32 ศูนย์ กระจายตามจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมตรวจสอบ

3. จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการส่วนหน้า (Forward Inspector Point หรือ FIP) ประจำอยู่ที่ท่าเทียบเรือ 12 แห่ง เพื่อสนับสนุนการทำงานของศูนย์ PIPO ในตรวจสอบตามสภาพความเป็นจริง

4. การเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานใหม่เฉพาะกลุ่มแรงงานประมงทะเลที่ยังไม่มีเอกสารประจำตัวและใบอนุญาตทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงาน

#### **จุดอ่อนและสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข**

1. รัฐยังไม่มีมาตรการเพื่อความควบคุมจำนวนเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์ขนาด 10 – 30 ตันกรอสอย่างชัดเจน พบว่าปัจจุบันรัฐสามารถควบคุมทรัพยากรประมงได้เพียง 25% ซึ่งเป็นจำนวนของเรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดมากกว่า 30 ตันกรอสขึ้นเท่านั้น แต่ส่วนที่เหลือยังไม่สามารถควบคุมได้เนื่องจากเป็นสัดส่วนของเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์ขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอส นอกจากนี้ยังไม่มีการกำหนดนิยามของประมงพื้นบ้านยังไม่ชัดเจนยังไม่มีการจำแนกประเภทเรือประมงพื้นบ้านอย่างชัดเจน

2. การพิจารณาแก้ไขปัญหาต่างๆของภาครัฐยังขาดการมีส่วนร่วมในการพิจารณากับภาคเอกชนและประชาสังคม เช่น มาตรการแก้ไขปัญหาล่าช้าเฉพาะหน้าต่างๆยังขาดการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนหรือภาคที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

3. ศูนย์ PIPO บางพื้นที่มีปริมาณงานมากเกินไปจนขีดความสามารถในบางเวลาโดยอาจมีผลต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการแจ้งเรือเข้า-ออก

4. ศูนย์ PIPO มีข้อจำกัดด้านสภาพที่ตั้งจึงไม่สามารถตรวจสอบสภาพความเป็นจริงของเรือที่แจ้งเข้า-ออก

5. ขาดแคลนงบประมาณในการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ PIPO และศูนย์ FIP แห่งใหม่

6. การทำงานของระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) ยังมีขีดความสามารถไม่เพียงพอต่อการรองรับจำนวนเรือที่มีมาก

7. ขาดความร่วมมือในระดับภูมิภาคหรือประเทศใกล้เคียงต่อควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงที่อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน

8. ราคา VMS ทั้งค่าติดตั้งและค่าบริการรายเดือนมีราคาสูง

9. ระบบการติดตั้ง VMS ในเรือไทยยังมีปัญหา เช่น เรื่องไฟตก ทำให้ VMS ชัดข้อง นำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริง ยกตัวอย่างกรณีที่ VMS ของเรือหายจากจอร์แดนรักรมประมงก็แจ้งความจับเรือประมงเลยโดยไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลเพราะอาจจะเป็นความบกพร่องของระบบในกรมประมงเองก็เป็นได้

10. ได้เสนอให้รัฐพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะให้กลุ่มเรือประมงพาณิชย์ขนาด 20-30 ตัน กรอจะต้องติดระบบติดตามเรือ Pelagic Data Systems (PDS) ซึ่งมีราคาที่เหมาะสมสำหรับเรือพาณิชย์ขนาดเล็กและเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบความถี่ของตำแหน่งเรือได้อย่างต่อเนื่องและเมื่อเรือออกไประยะไกลกว่าสัญญาณจะแสดงผลระบบจะจัดเก็บข้อมูลตำแหน่งเรือไว้บนฐานข้อมูลส่วนกลางที่สามารถนำมาตรวจสอบได้ภายหลัง ทั้งนี้ระบบดังกล่าวยังมี censor ตัวการทำการประมงได้จากการนำอวนลงสัมผัสกับผิวน้ำเพื่อบ่งบอกจำนวนครั้งการทำประมงของเรือลำนั้นๆได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ชั่วโมงการทำงานของลูกเรือได้อีกด้วย

#### **การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาคเอกชนและประชาสังคม**

การดำเนินการตามข้อกำหนดเรื่องติดตั้งระบบติดตามเรือของภาครัฐในช่วงแรกยังมีความสับสน เช่น ไม่มีการระบุให้ชัดเจนว่าจะต้องติดอุปกรณ์ VMS เฉพาะเรือประมงที่ใช้งานหรือไม่ เพราะในข้อเท็จจริงมีเรือบางลำอยู่ระหว่างซ่อมบำรุง หรือบางลำอยู่ระหว่างขอใบอนุญาต จึงถอดสัญญาณ VMS ออกเพื่อไม่ให้เสียค่าบริการรายเดือนระบบตรวจสอบ VMS ชาวประมงไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบ VMS จนอาจมีการตีความและดำเนินการผิดบ้าง เป็นต้น ในส่วนของราคาค่าติดตั้งระบบ VMS แม้ว่าต่อมาได้มีการปรับลดราคาให้ถูกลงแล้วก็ตามแต่ในมุมมองของภาคเอกชนนั้นยังเป็นราคาที่สูงอยู่สำหรับเรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็ก และยังชี้ให้เห็นว่าข้อบังคับดังกล่าวซึ่งไม่ครอบคลุมเรือประมงทุกประเภทมีผลทำให้รัฐขาดการควบคุมการทำประมงชายฝั่งเนื่องจากเรือประมงชายฝั่งที่ไม่ต้องติดระบบ VMS จึงสามารถลักลอบออกทำการนอกระยะทางที่กฎหมายกำหนดได้

#### **2.1.4 การปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง**

ก่อนปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยยังใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการประมงของประเทศแต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกาศใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 50 ปี ทำให้สาระสำคัญของกฎหมายในหลายๆ เรื่องไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของการประมงในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาประมงไทยระหว่างการตรวจเยี่ยมของคณะกรรมการยุโรปจึงพบประเด็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนี้

- (1) *กรอบกฎหมาย การบริหารจัดการประมง และบทลงโทษ ไม่เป็นไปตามหลักสากลและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ตาม UNCLOS*

กรอบกฎหมายและการบริหารจัดการสำหรับการจัดการประมงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน เช่นไม่มีพัฒนาการของแผนการตรวจสอบ ควบคุม ตรวจสอบ และเฝ้าระวัง (MCS) และพัฒนาการลงโทษที่สอดคล้องและยั่งยืนได้

(2) ประเทศไทยมีบทลงโทษตามพ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 (ยกเลิกไปแล้ว) และพ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2558 (ยกเลิกไปแล้ว) มีอัตราโทษต่ำ

ประเทศไทยมีบทลงโทษตามพ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 (ยกเลิกไปแล้ว) และพ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2558 (ยกเลิกไปแล้ว) มีอัตราโทษต่ำ

(3) กฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงมีจำนวนมากและมีความทับซ้อน

พ.ร.ก. และ พ.ร.บ. ประมง ฉบับเก่า มีหลายบทบัญญัติที่ไม่สามารถระบุละเอียดภายในฉบับนั้นได้ จึงต้องอาศัยการออกกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำหนดรายละเอียดตามบทบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และคำสั่งต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันข้อบังคับเหล่านั้นยังมีผลบังคับใช้อยู่และขัดกับกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ถูกกำหนดขึ้นในเวลาต่อมา

กรมประมงเล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงได้เร่งจัดทำพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ถูกยกกร่างขึ้นเป็นเวลาหลายปีก่อนการประกาศใช้กฎระเบียบ IUU เนื้อหาของกฎหมายจึงไม่สอดคล้องกับหลักสากลและมาตรการ IUU อีกทั้งเนื้อหาค่อนข้างเป็นการจัดการในภาพกว้างที่กล่าวถึงการบริหารการจัดการ กล่าวคือ ยังขาดมาตรการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในน่านน้ำไทยและน่านน้ำไทยและเพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังขาดการบริหารจัดการการทำการประมงให้สอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งปัญหานี้เป็นปัญหาที่จำเป็นควรแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพราะอาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการประมงของไทย รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่จำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเนื้อหาในพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้เพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบการประมงอันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

### การดำเนินการแก้ไขปัญหาคาครัง

1. กรมประมงปรับปรุงและประกาศใช้ พ.ร.ก. การประมง 2558 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ประมงไทยในปัจจุบันและตรงตามมาตรฐานสากล

2. กรมประมงการกำหนดบทลงโทษใน พ.ร.ก. การประมง 2558ตั้งแต่มาตรา 121 เป็นต้นไป โดยให้มีผลทางอาญาซึ่งมีโทษปรับสูงสุด30 ล้านบาท หรือปรับจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้

3. กรมประมงมีการจัดทำบันทึกข้อมูลผู้กระทำผิด โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) กลุ่มที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดี (2) กลุ่มที่ตัดสินคดีแล้ว และ (3) กลุ่มที่ถูกตัดสินยกฟ้อง ซึ่งผู้ที่ตกอยู่ในกลุ่มที่ 2 นี้จะมีผลการพิจารณาให้อนุญาตทำการประมงครั้งต่อไปโดยอาจจะพิจารณาอย่างเข้มงวดมากเป็นพิเศษ

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมประมงได้ออกกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการทำประมงเพื่อใช้ประกอบ พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 เช่น กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง คำสั่งกระทรวง เป็นต้น รวมทั้งยังบังคับใช้กฎหมายอื่น และประกาศเก่าที่ไม่ขัด พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558

#### **จุดอ่อนและสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข**

1. บทเฉพาะกาลของ พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้ใช้กฎหมายลูกที่ออกโดย พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 และ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งบางฉบับขาดการทบทวนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2. คำจำกัดความของเรือประมงพื้นบ้านยังไม่ชัดเจนจึงยังไม่สามารถมีมาตรการควบคุมเรือประมงพื้นบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบังคับกฎหมายยังไม่ครอบคลุมเรือประมงพาณิชย์ขนาดตั้งแต่ 10-30 ตันกรอส เพราะปัจจุบันกฎหมายบังคับเรื่องการจดทะเบียนและการขอใบอนุญาตเท่านั้น แต่ไม่ต้องรายงานผ่านศูนย์ PIPO และติด ตั้งระบบติดตามเรือจึงอาจเป็นช่องโหว่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจประมงพาณิชย์ลดขนาดเรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย

#### **การดำเนินการแก้ไขปัญหาภาคเอกชน**

กรมประมงทราบดีถึงปัญหา ข้อจำกัด และความเร่งรัดของ พ.ร.ก. แต่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายในรูปแบบของ พ.ร.ก. เพราะเรื่องนี้มีความสำคัญมากและต้องการให้มีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน อย่างไรก็ตามก็เข้าใจเรื่องปัญหาเชิงเทคนิคและพยายามแก้ไขอยู่ พ.ร.ก. การประมง 2558 ยังต้องรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนเพิ่มเติมโดยเฉพาะกลุ่มประมงพื้นบ้านเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข ผู้ประกอบการและชาวประมงพยายามทำตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ให้ได้มากที่สุด อีกทั้งยังเห็นด้วยกับการปรับตามมูลค่าปลา เช่น ปรับ 5 เท่าของมูลค่าที่จับได้

#### **จุดอ่อน/สิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข**

1. ผู้ประกอบการและชาวประมงปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน และพยายามทำตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ให้ได้มากที่สุด

2. พ.ร.ก. การ ประมง 2558 มีความทันสมัยมากเมื่อเทียบกับกม. อื่นๆ ของประเทศ ทั้งในเรื่องการมีเจตนาบรรณของกม.ในแต่ละหมวด และมีความยืดหยุ่นให้ออกกฎหมายรองมาประกอบ ซึ่งถือว่าเป็นข้อดีของ พ.ร.ก. ประมง

3. พ.ร.ก. การประมง 2558 มีข้อบกพร่องหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเร่งรัดของ พ.ร.ก. ที่มีผลบังคับใช้เลยทันทีที่ประกาศใช้ นำมาซึ่งปัญหาทางมากมาย เช่น การที่



กฎกระทรวงเกษตรฯ หรือประกาศกรมประมงออกมาประกาศบังคับใช้ไม่ทันกับพ.ร.ก. ที่ออกมาแล้ว เพราะพ.ร.ก. เป็นมาตรการคร่าวๆ ที่ต้องอาศัยกฎหมายลูกต่างๆมาช่วย เห็นด้วยกับการแก้ไขพ.ร.ก. และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อพ.ร.บ. ฉบับใหม่ รัฐบาลควรแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมและกำกับดูแลหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง

4. พ.ร.ก. ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายอื่นในระดับเดียวกันและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มากมายซึ่งเป็นพนักงานที่ไม่มีความรู้แม้แต่น้อย พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีความซบถโดยสิ้นเชิง เช่น ให้อำนาจหัวหน้าสถานีวิทยุประมงยึดปลากจากเรือที่ผิดกฎหมาย

5. ผู้ร่างกฎหมายขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประมง ก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆมากมาย เพราะกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีการทำประมง

การประมงทะเลของไทยค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากใช้เครื่องมือหลายชนิด และเรือประมงมี ขนาดแตกต่างกัน นอกจากนั้นสัตว์น้ำที่จับได้มีหลากหลายชนิด (Multi-species) การประกอบกิจการประมง สามารถแยกได้เป็นการประมงพาณิชย์และการประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นการแยกตามชนิดของเครื่องมือประมง บริเวณทำการประมงและสภาพสังคมเศรษฐกิจ การทำการประมงทะเลค่อนข้างมีโครงสร้างที่ซับซ้อน และ เกี่ยวโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเป็นจำนวนมาก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น ทั้งที่ เกิดจากการใช้ทรัพยากรประมงภายในประเทศเอง และที่เกิดจากผลกระทบจากภายนอกประเทศ

## 2.2 สถานการณ์หลังปีพ.ศ. 2558

ภายหลังจากการที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการแข็งตัวของ (ใบเหลือง) ของสหภาพยุโรปทางรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาลดใบเหลืองให้ได้ในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อปรับปรุงมาตรการต่างๆด้านการทำประมงในอดีตให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันโดยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหภายใน 4 ประเด็นซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.2.1 การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ

1. ให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการสืบค้นความชอบด้วยกฎหมายของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการประมง (traceability) โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือประมง/เรือขนถ่ายสัตว์น้ำและเก็บรักษาสัตว์น้ำ จะต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำประมงพร้อมรายงานต่อกรมประมง และเจ้าของท่าเทียบเรือประมงหรือผู้ประกอบการแพปลา ต้องจัดทำและกรอข้อมูลในหนังสือกำกับการขายสัตว์น้ำให้แก่ผู้ซื้อพร้อมสำเนาให้กรมประมง และผู้ผลิตสินค้าประมงหรือแปรรูปสัตว์น้ำก็เช่นเดียวกันจะต้องจัดทำหลักฐานเพื่อการสืบค้น ตลอดจนผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์น้ำ/สินค้าสัตว์น้ำจะต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่แสดงถึงที่มาซึ่งเป็นการประมงที่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ออกระเบียบว่าด้วยการยื่นคำขอหนังสืออนุญาตนำเข้าสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในประเทศ เพื่อผลิตส่งออกไปสหภาพยุโรป พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้ผู้ประกอบการถือปฏิบัติ

3. ให้การอบรมความรู้แก่เจ้าหน้าที่จำนวน 3 ครั้ง ในการสุ่มตรวจสัตว์น้ำขึ้นท่า การตรวจสอบข้อมูลการบันทึกการทำประมง (Fishing Logbook) และเอกสารการซื้อขายสัตว์น้ำ (Marine Catch Purchasing Document: MCPD)

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับยังทำได้ อย่างไม่เต็มที่ในกลุ่มเรือประมงพื้นบ้านหรือในกลุ่มเรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็กที่มีขนาดไม่เกิน 30 ตันกรอสบางส่วน ซึ่งมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบันทึกการทำประมงในเอกสาร Logbook เนื่องจากเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อนจึงต้องอาศัยระยะเวลาในการเรียนรู้และปรับตัว ขณะที่แนวคิดของภาครัฐที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและบันทึกข้อมูลของวัตถุดิบที่ได้จากการประมง ณ ท่าเทียบเรือประมง ตามมาตรา 85 นั้นได้ทำให้ภาคธุรกิจท่าเทียบเรือที่ต้องการให้บริการแก่เรือประมงจะต้องขึ้นทะเบียนกับกรมประมงและมีหน้าที่ต้องบันทึกข้อมูลของวัตถุดิบเพื่อให้พนักงานที่หน้าที่สามารถตรวจสอบได้ซึ่งเป็นภาระกับภาคธุรกิจท่าเทียบเรือและสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญในระบบการตรวจสอบย้อนกลับทั้งหมดคือความเที่ยงตรงในข้อมูล ความมีเสถียรภาพในทางปฏิบัติและความรวดเร็วในการรายงานและตรวจสอบ ซึ่งเป็นโจทย์และข้อท้าทายที่ควรแก้ไขในปัจจุบัน สำหรับด้านการจัดให้มีผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงที่ทำการประมงนอกน่านน้ำเพื่อทำหน้าที่สังเกตการณ์การทำประมงและรวบรวมข้อมูลในด้านต่างๆเพื่อรายงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 51 ซึ่งโดยหลักการถือว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีแต่ควรต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในทางปฏิบัติว่าสามารถทำการสังเกตการณ์ได้อย่างเต็มที่และครอบคลุมทั้งด้านระยะเวลาการสังเกตในเรือแต่ละลำหรือจำนวนผู้สังเกตการณ์เพียงพอต่อจำนวนเรือประมงและเรือขนถ่ายหรือไม่อย่างไร

### 2.2.2 การขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมง

1. รับจดทะเบียนเรือ การให้ใบอนุญาตใช้เรือ และการให้ใบอนุญาตทำการประมง (อาชญาบัตร) ซึ่งจัดทำในระบบแบบออนไลน์ และ E-License ควบคุมโดยมี QR code กำกับในเรือแต่ละลำและการทำเครื่องหมายแสดงอัตลักษณ์สำหรับเรือประมง (Unique Vessel Identifier – UVI) เพื่อให้เรือประมงทุกลำเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้อง ตลอดจนออกหน่วยให้บริการเคลื่อนที่แบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

2. อบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรนายท้ายเรือและคนใช้เครื่องยนต์ เพื่อแก้ปัญหาให้แก่ชาวประมงที่ไม่มีใบอนุญาตนายท้ายเรือประมงซึ่งกรมเจ้าท่าจะสามารถออกใบอนุญาตให้ได้ในวันเดียวหลังผ่านการอบรม และสามารถนำไปนายท้ายเรือไปแจ้งยังศูนย์ PIPO ในแต่ละพื้นที่ก่อนที่จะมีอาชญาบัตร

3. ยกเลิกทะเบียนเรือและเพิกถอนใบอนุญาตเรือประมงที่ทำการประมงอย่างผิดกฎหมาย และมีมาตรการการจัดทำแผนกองเรือประมง โดยใช้วิธีทาสีล๊อคและปิดผนึก (Seal) ตัวเรือ เพื่อแก้ไขกรณีเรือเดือนที่ไม่ได้มาขึ้นทะเบียนเรือและไม่มีใบอนุญาตทำการประมง โดยจะทำลงพื้นที่

ตรวจสอบทุกเดือน อีกทั้งยังสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง โดยร่วมมือกับกลุ่มประมงพื้นบ้านเพื่อป้องกันไม่ให้มีการลักลอบนำเรือผิดกฎหมายเหล่านี้ไปใช้

4. ออกกฎกระทรวงเรื่องการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ โดยกำหนดว่าการออกใบอนุญาตต้องระบุประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง พื้นที่ในการทำการประมง รวมทั้งปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่อนุญาตให้ทำการประมงได้ หรือห้วงเวลาที่อนุญาตให้ทำการประมงได้แล้วแต่กรณีไว้ในใบอนุญาตด้วย

5. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือเยียวยาเรือประมงที่ไม่ได้รับโควตาขึ้นทะเบียน เช่น การอนุญาตให้นำเรือไปใช้ทางด้านการท่องเที่ยว การให้สินเชื่อแก่ชาวประมงเพื่อใช้เป็นทุนสร้างรายได้ในแบบอื่นๆ เป็นต้น

การเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนเรือประมงครั้งใหม่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดและจำกัดจำนวนเรือประมงให้อยู่ในหลักเกณฑ์ด้าน Maximum Sustainable Yield (MSY) ตามที่รัฐยึดถือเป็นมาตรฐานสำหรับจำนวนเรือให้เหมาะสมกับจำนวนทรัพยากรทางทะเล แม้ว่ากระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในด้านการขึ้นทะเบียนเรือประมงของภาครัฐซึ่งดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาจะไม่ประสบปัญหาในแง่การให้บริการมากนัก แต่นโยบายการลดและจำกัดจำนวนเรือประมงนี้ได้สร้างผลกระทบต่อภาคกิจการประมงอย่างใหญ่หลวง ตัวอย่างเช่น ปัญหาเรือที่เคยออกทำการประมงได้ในอดีตแต่ปัจจุบันกลับไม่สามารถออกทำการประมงได้อันเนื่องมาจากการกำหนดพื้นที่ห้ามทำประมงการยกเลิกเครื่องมือประมงบางชนิด หรือแม้แต่เป็นเรือประมงที่ตกสำรวจก็ดี (มาขึ้นทะเบียนไม่ทันตามที่รัฐกำหนดซึ่งก็คือครองเรือและเครื่องมือประมงอย่างถูกกฎหมาย) ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อรายได้และการทำกินของชาวประมง โดยที่รัฐมีความอ่อนแอทางด้าน การให้ความช่วยเหลือต่อผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว อันได้แก่ (1) มาตรการซื้อเรือคืนจากชาวประมงที่ไม่ประสงค์จะทำประมงต่อไปหรือไม่สามารถปรับปรุงเรือหรือเครื่องมือประมงให้เหมาะสมตามที่รัฐกำหนดได้นั้น รัฐเองก็ไม่มียกงบประมาณเพียงพอที่จะซื้อคืนได้ทั้งหมด แม้กระทั่งเป็นสื่อกลางในการประสานให้มีการซื้อเรือระหว่างเอกชนที่ไม่สามารถทำให้ได้อย่างทั่วถึงเพราะมีบางรายก็ไม่ได้รับการติดต่อซื้อเรือ และกรณีที่รัฐจ่ายเงินเยียวยาให้กับกลุ่มที่เป็นเรือตกสำรวจก็เป็นจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการขาดรายได้จากการทำงานของชาวประมง (2) รัฐขาดแคลนแหล่งทุนช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้ชาวประมงที่ได้รับผลกระทบจาก (1) สามารถเปลี่ยนอาชีพเพื่อสร้างรายได้ในด้านอื่น และ (3) หลักเกณฑ์ด้าน MSY ที่รัฐนำมาใช้เป็นเกณฑ์วัดความเหมาะสมและบ่งชี้ลักษณะการ over fishing ซึ่งยังขาดการอภิปรายทางวิชาการอย่างกว้างขวางและจริงจังถึงความเหมาะสมในเชิงข้อเท็จจริงต่อการนำมาใช้กับสภาพแวดล้อมทางทะเลไทยที่มีความหลากหลายของสัตว์น้ำ

### **2.2.3 การเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงและระบบติดตามตำแหน่งเรือ**

1. ออกกฎหมาย พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 เพื่อจัดระเบียบการประมงในประเทศไทย และน่านน้ำทั่วไป ป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน และรักษา

สภาพแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทางซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ ตลอดจนคุ้มครองสวัสดิภาพคนประจำเรือและป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคประมง โดยเฉพาะการตั้งศูนย์ควบคุมการเข้า-ออกเรือ หรือที่เรียกว่า Port In – Port Out (PIPO) เพื่อกำกับดูแลเรือที่ออกทำการประมงจะต้องแสดงข้อมูลเรือให้ทางเจ้าหน้าที่ได้รับทราบและตรวจสอบทั้งออกจากท่าและกลับเข้าท่า โดยออกประกาศกรมประมงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์

2. จัดตั้งศูนย์ควบคุมการเข้า-ออกเรือเพิ่มจากเดิม 28 ศูนย์ เป็น 32 ศูนย์ กระจายตามจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมตรวจสอบ

3. จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการส่วนหน้า (Forward Inspector Point หรือ FIP) ประจำอยู่ที่ท่าเทียบเรือ 12 แห่ง เพื่อสนับสนุนการทำงานของศูนย์ PIPO ในตรวจสอบตามสภาพความเป็นจริง

4. เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานใหม่เฉพาะกลุ่มแรงงานประมงทะเลที่ยังไม่มีเอกสารประจำตัวและใบอนุญาตทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงาน

สำหรับการดำเนินการเพื่อเสริมศักยภาพในด้านการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งรัฐได้วางมาตรการอย่างเข้มงวดรัดกุม โดยจัดให้เรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปจะต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ VMS พร้อมทั้งมีการแจ้งเข้า-ออกทำการประมงตามที่กำหนด อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้ยังคงมีอุปสรรคที่ไม่เอื้อในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ศูนย์ PIPO อยู่ห่างจากท่าเทียบเรือทำให้การเดินทางเพื่อติดต่อค่อนข้างใช้เวลานาน หรือในเรือประมงบางประเภทที่ออกทำการประมงทุกวันในลักษณะไป-กลับภายใน 24 ชั่วโมง ก็ทำให้เกิดความยุ่งยากในลักษณะที่ต้องไปมาติดต่อทุกวัน รวมถึงเรื่องให้ติดระบบติดตามเรือนั้นก็ยังไม่ได้อย่างครอบคลุม กล่าวคือ การติดตั้งบังคับเฉพาะแก่เรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปซึ่งยังมีกลุ่มขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอสลงไปทำการประมงในลักษณะเชิงพาณิชย์ด้วย และการติดตั้งระบบ VMS นี้ก็เป็นส่วนที่ชาวประมงต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทั้งการตัวอุปกรณ์ ค่าบริการรายเดือนและค่าบำรุงรักษา

ในอีกแง่มุมหนึ่งมาตรการควบคุมจำนวนเรือประมงพื้นบ้านก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงและมีความสำคัญในอนาคต เนื่องจากปัจจุบันมีมาตรการควบคุมเรือประมงพาณิชย์ทุกขนาดอย่างเข้มงวดจึงมีโอกาสที่เรือประมงพาณิชย์จะกลายเป็นเรือประมงพื้นบ้านเพื่อหลบเลี่ยงมาตรการของเรือประมงพาณิชย์โดยไม่มีวิถีทางการทำประมงแบบพื้นบ้านแต่อย่างใด จึงควรจะต้องกำหนดมาตรการป้องกันแนวโน้มที่อาจจะมีขึ้นด้วยการควบคุมเรือประมงพื้นบ้านให้มีลักษณะเป็นการทำประมงด้วยวิถีทางของพื้นบ้านอย่างแท้จริงซึ่งยังมีไม่แนวทางในการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม

#### **2.2.4 การปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง**

1. ปรับปรุงและประกาศใช้ พ.ร.ก. การประมง 2558 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ประมงไทยในปัจจุบันและตรงตามมาตรฐานสากล

2. กำหนดบทลงโทษใน พ.ร.ก. การประมง 2558 ตั้งแต่มาตรา 121 เป็นต้นไป โดยให้มีผลทางอาญาซึ่งมีโทษปรับสูงสุด 30 ล้านบาท หรือปรับจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้

3. มีการจัดทำบันทึกข้อมูลผู้กระทำผิด โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) กลุ่มที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดี (2) กลุ่มที่ตัดสินคดีแล้ว และ (3) กลุ่มที่ถูกตัดสินยกฟ้อง ซึ่งผู้ที่ตกอยู่ในกลุ่มที่ 2 นี้จะมีผลต่อการพิจารณาให้อนุญาตทำการประมงครั้งต่อไปโดยอาจจะพิจารณาอย่างเข้มงวดมากเป็นพิเศษ

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมประมงได้ออกกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการทำประมงเพื่อใช้ประกอบ พ.ร.ก. การประมง 2558 เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่งกระทรวง เป็นต้น รวมทั้งยังบังคับใช้กฎหมายอื่น และประกาศเกาที่ไม่ขัด พ.ร.ก. การประมง 2558

อย่างไรก็ตามการตรา พ.ร.ก.การประมง 2558 ถึงบังคับใช้อย่างเร่งด่วนนั้นจึงมีปัญหาเรื่องการขาดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นการออกกฎหมายในคราวนี้จึงเปรียบเสมือน “ยาแรง” สำหรับการจัดการต่อปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับทลงโงที่มีอัตราสูงเพื่อหวังเป็นการป้องปรามการฝ่าฝืนซึ่งโดยหลักการนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสมดีแล้ว ทว่าในด้านบทนิยามของเรือประมงพื้นบ้านของ พ.ร.ก.การประมง 2558 ฉบับนี้ยังไม่มีคุณสมบัติหรือชัดเจน และอีกด้านหนึ่งการจัดการอบรมให้ความรู้ในเรื่องต่างๆไม่ใช่เฉพาะด้านกฎหมายนั้นมีข้อทำทหายอย่างมาก เนื่องจากผู้เข้าอบรมมักมาเข้าร่วมน้อยเพราะจากจะต้องทำการประมงหาเลี้ยงชีพจึงไม่มีเวลาเข้ามาเข้าร่วม โดยส่วนใหญ่จะเป็นการอบรมผ่านผู้แทนกลุ่ม เช่น กลุ่มอนุรักษ์ประมงพื้นบ้าน กลุ่มสมาคมประมงต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อไม่สามารถอบรมกับผู้ที่ประมงได้โดยตรงประสิทธิผลของการจัดอบรมจึงไม่เป็นที่ต้องการเท่าที่ควร

จากการนำเสนอผลการศึกษาศาสนาการณ์ช่วงหลังปี พ.ศ. 2558 ทำให้ทราบถึงสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไปในแต่ละด้าน ซึ่งสามารถสรุปแบบตารางแสดงลำดับความสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย			
ประเด็นที่ 1 : การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ	ประเด็นที่ 2 : การขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมง	ประเด็นที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงและระบบติดตามตำแหน่งเรือ	ประเด็นที่ 4 : การปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
1) การเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเพิ่ม	1) จัดระเบียบเพื่อควบคุมเรือประมงพื้นบ้าน	1) ออกมาตรการจำกัดจำนวนและควบคุมการทำประมงพื้นบ้านให้ชัดเจน	1) แก้ไขเพิ่มเติมการให้นิยามความหมายของการประมงพื้นบ้านให้มีมีความหมายชัดเจนและ

โอกาสในการหาหรือ พูดคุยและรับฟังความ คิดเห็นโดยเฉพาะ ภา ค รั ฐ แ ล ะ ภาคเอกชนโดยอาจมี สื่อกลางในการร่วม หารือกัน			เป็นไปตามหลักการ สากล
2) การจัดระบบ ตรวจสอบย้อนกลับให้ เป็น ใน รูป แบบ อิเล็กทรอนิกส์แบบ ครบวงจรตั้งแต่ ขั้นตอนการจับถึงการ ออกไปรับรองการจับ สัตว์น้ำ	2) พิจารณาเรื่อง ความเหมาะสมของ หลัก MSY	2) การขยายมาตรการ ควบคุมและเฝ้าระวัง ให้ครอบคลุมถึง เรือประมงพาณิชย์ ขนาดต่ำกว่า 30 – 10 ตันกรอส เช่นการ รายงานการเข้า-ออก เป็นต้น	2) พิจารณาบทวน กฎระเบียบตาม กฎหมายเก่าฉบับ ต่างๆซึ่งมีปัญหา ในทางปฏิบัติหรือ ขัดแย้งกับพ.ร.ก. ประมง 2558
3) ทบทวนมาตรการที่ เป็นการเพิ่มบทบาท หน้าที่ของท่าเทียบเรือ ตาม ม.85 ในพ.ร.ก. การประมง 2558	3) ทบทวนเครื่องมือ การทำประมงต่างๆที่ เสี่ยงต่อการทำลาย ล้าง ตัวอย่างเช่น อวนลากหน้าดิน เรือ ปั่นไฟ เป็นต้น	3) สร้างเครือข่าย ความร่วมมือระหว่าง ภูมิภาคให้เกิดแนว ปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ ที่ยึดถือตามภารกิจ ความรับผิดชอบของ รัฐเจ้าของธงและรัฐ ชายฝั่ง	3) การประชาสัมพันธ์ ให้ หน่วยงาน ที่ เกี่ยวข้องในทางบังคับ ใช้มาตรการตาม กฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ เพื่อให้การบังคับใช้ เป็นไปอย่างถูกต้อง ตลอดจนการ ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่ม ผู้ประกอบการประมง หรือชาวประมงได้ รับทราบแนวปฏิบัติ เหล่านั้นอย่างทั่วถึง
4) มาตรการบังคับ สำหรับสำหรับประมง พื้นบ้านจะต้องเริ่มการ กวดขันให้มากขึ้น หลังจากช่วงแรกมีการ ผ่อนปรนไปบ้างระยะ	4) พัฒนารูปลักษณะ ของเรือประมงไทย ให้เหมาะสมต่อ สภาพความเป็นอยู่ ของคนทำงาน	4) พิจารณาความ คุ้มค่าเกี่ยวกับการ ดำเนินนโยบายเพื่อ แก้ไขปัญหา IUU ใน เชิงของหลัก เศรษฐศาสตร์ เช่น	

หนึ่งแล้ว		การตั้งศูนย์ PIPO มี ความ คุ่ม ค่า ต่ อ งประมาณที่ลงไปกับ ผลลัพธ์ที่ได้มานั้นเป็น อย่างไร	
	5) แก้กฏหมาย กำหนดให้ การ อนุญาตทำประมง และอาชญาบัตร เครื่องมือให้ตรงกัน		

### บทที่ 3

#### สถานการณ์ในด้านปัญหาแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล

จากการที่สหภาพยุโรป หรือ EU ได้พิจารณาออกใบเตือน (ใบเหลือง) ให้ประเทศไทย เนื่องจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) ที่ประเทศไทยมีความบกพร่องอยู่หลายด้าน ประกอบกับประเทศไทยถูกจัดอันดับในเรื่องความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์อยู่ที่ระดับต่ำสุดเป็นระดับ 3 โดยมีสาเหตุข้อหนึ่ง เกี่ยวกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับในกิจการประมงทะเล จากประเด็นดังกล่าวเพื่อการแก้ไขปัญหาการประมง IUU รวมถึงแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทางคณะทำงานวิจัยฯ ได้ประมวลสถานการณ์ปัญหา จุดอ่อน และการดำเนินการเพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขอันมีลักษณะเป็นการพัฒนาประมงทะเลไทยบนพื้นฐานของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ และเน้นการกำหนดบทบาทที่เหมาะสมของประเทศไทยในภูมิภาคและประชาคมโลก

#### 3.1 สถานการณ์ก่อนปี พ.ศ. 2558

จากการที่สหภาพยุโรป หรือ EU ได้พิจารณาออกใบเตือน (ให้ใบเหลือง) ประเทศไทยเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ประเทศไทยมีความบกพร่องอยู่หลายด้าน ประเด็นดังกล่าวมีส่วนที่เกี่ยวข้องถึงแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลด้วย จากการศึกษาเอกสารผลงานวิจัยที่ผ่านมาพบว่ามีสถานการณ์ประเด็นปัญหาด้านแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล ซึ่งได้จำแนกเป็นประเด็นปัญหาตามตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 ด้านการละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง

(1) การคุ้มครองสิทธิแรงงานของลูกเรือเมื่ออยู่กลางทะเลและการรักษาความเป็นธรรมได้แก่เรือ (นายเรือ) ส่วนใหญ่บอกว่าเป็นไปได้อย่างเพราะไม่รู้จะคุ้มครองอย่างไร ได้แก่เรือไม่ได้รับการอบรมใดๆ ในเรื่องสิทธิแรงงาน และกฎหมายต่างๆ ในด้านการประกอบการประมง ความรู้เรื่องสิทธิแรงงานของได้แก่เรือจึงเป็นเรื่องที่มีข้อจำกัดมาก อีกทั้งโครงการให้ความรู้เรื่องสิทธิแรงงานก็ไม่ถึงตัวได้แก่ทำให้ได้ทำงานโดยขาดความรู้ด้านสิทธิแรงงาน ซึ่งได้แก่เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลทุกอย่างบนเรือ แม้กระทั่งในเรื่องค่าจ้างค่าตอบแทนต่างๆ ที่ได้รับการหาปลามาได้ ดังนั้นทุกชีวิตบนเรือจึงขึ้นอยู่กับได้แก่เรือเพียงคนเดียว หากได้แก่เรือขาดคุณธรรมก็จะส่งผลกระทบต่อลูกเรือทั้งหมด

(2) ในเรื่องความเปราะบางจากผลการศึกษาของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียและองค์การแรงงานระหว่างประเทศเรื่องสภาพการจ้างงานในภาคกิจการประมงทะเลไทย เมื่อปี พ.ศ. 2555 พบว่าแรงงานอายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 33 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) จำนวน 7 คน ในเรือประมง แรงงานร้อยละ 94 ไม่มีสัญญาจ้างงาน แรงงานไม่รู้สภาพการทำงาน



เมื่อเกิดปัญหาการเอาผิดกับนายหน้าและนายจ้างทำได้ยาก เพราะมีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับแรงงานไม่มีหลักฐานว่าใครคือผู้ละเมิดสิทธิของตน

(3) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง ในปัจจุบันเรือประมงพาณิชย์ส่วนใหญ่จะใช้ลูกเรือประมงเป็นแรงงานข้ามชาติซึ่งแรงงานประมงข้ามชาตินับเป็นกลุ่มแรงงานที่เปราะบางมากที่สุดในการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ การเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ ลูกเรือทำงานภายใต้เงื่อนไขที่ไม่มีความมั่นคงเนื่องจากเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารถูกต้อง ไม่ได้จดทะเบียน อีกทั้งยังเปราะบางต่อการถูกเอาเปรียบเนื่องจากสภาพการทำงานที่ได้กึ่งเรือมีอำนาจเด็ดขาด มีเรื่องราวที่ได้กึ่งเรือโหดร้ายทารุณต่อลูกเรือ

(4) แรงงานในไทยปัจจุบันไม่ประสงค์ที่จะทำงานในกิจการประมง จึงทำให้กระบวนการเกิดนายหน้าและรูปแบบการบังคับและล่อลวงหลากหลายรูปแบบที่นายหน้าและนายจ้างใช้เพื่อให้แรงงานข้ามชาติทำงานบนเรือประมง ชายพม่าและกัมพูชาเป็นกลุ่มหลักที่ถูกค้ามนุษย์เพื่อนำไปบังคับใช้แรงงานในเรือประมงไทย ประกอบกับนโยบายสำหรับการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายในกิจการประมงยังมีจุดอ่อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่บางคนก็เป็นผู้ที่ร่วมมือให้ความสะดวกในการเปิดทางหรือเป็นผู้ดำเนินการในการค้ามนุษย์ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามจากประเด็นปัญหาจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยได้มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

- เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของรัฐ และ/หรือ สมาคมประมงของแต่ละจังหวัดควรเปิดการฝึกอบรมให้กับให้กับเจ้าของเรือ ได้กึ่ง และลูกเรือเรื่องกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง ลูกเรือประมงควรได้รับสิทธิ และค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผล และควรได้จดทะเบียนแรงงานเพื่อเป็นหลักประกันให้ลูกเรือได้รับสิทธิต่างๆ เมื่อเรือเข้าฝั่ง อีกทั้งในการกระทำต่างๆ ต่อลูกเรือของได้กึ่งบนเรือประมงขณะหาปลา เช่น การทำทารุณกรรม หรือให้สวัสดิการที่ไม่ดีต่อลูกเรือจนทำให้ลูกเรือได้รับความเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพหรือเสียชีวิตเจ้าของเรือควรมีส่วนรับผิดชอบด้วยในเชิงกฎหมาย
- ต้องตรวจสอบไม่ให้มีแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีในอาชีพประมงทะเล และเร่งรัดปรับปรุงการตรวจแรงงานประมงควบคู่ไปกับการตรวจสอบเรือประมง โดยผู้ตรวจแรงงานที่ใช้คู่มือการตรวจแรงงานที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ พิจารณาจัดตั้ง “ผู้ตรวจแรงงานสมทบ” เพื่อให้มีจำนวนเพียงพอต่อการตรวจและสามารถตรวจได้อย่างยั่งยืน ให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจเรือประมง และกำหนดเวลาที่เรือประมงจะออกไปแต่ละครั้งไม่เกิน 6 เดือน

### 3.1.2 การหลอกลวง

พบว่ามีการหลอกลวงผ่านนายหน้าจัดหาแรงงาน ซึ่งสามารถแบ่งประเภทลูกเรือที่ถูกหลอกลวงได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่นายหน้าพามาส่งให้ ส่วนมากเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า อีกกลุ่มหนึ่ง เป็นแรงงานที่ถูกอ้างว่าติดหนี้ร้านค้าคาราโอเกะและถูกพามาลงเรือเพื่อ

ใช้หนี้ และจากงานวิจัยพบว่าในจำนวนแรงงาน 32 ราย พบว่า 17 คนเป็นผู้ที่ถูกหลอกหรือถูกบังคับจากนายหน้าในประเทศต้นทาง 9 คน ถูกหลอกหรือบังคับจากนายหน้าในประเทศไทย และส่วนอีก 6 คน ถูกบังคับจากคนในครอบครัว และพบว่าร้อยละ 5.4 (32 คน) ถูกหลอกหลวงหรือไม่ได้ตั้งใจจะมาทำงานประเภทนี้ (พบมากในกลุ่มประมงน้ำลึก)<sup>19</sup> ซึ่งการถูกหลอกโดยนายหน้าทำให้เกิดเป็นแรงงานบังคับ ถือว่าการหลอกหลวงเป็นองค์ประกอบหลักของการใช้แรงงานบังคับ (ตามข้อเสนอแนะของ ILO ตาม ILO C. 29 Recommendation R. 203)

สำหรับข้อเสนอแนะจากงานวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาการถูกหลอกหลวงเพื่อมาทำงานในกิจการประมงทะเลได้มีข้อเสนอแนะไว้ดังนี้ เพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่อขบวนการการค้ามนุษย์ รัฐจึงควรมีมาตรการด้านการประชาสัมพันธ์ (ทั้งแบบป้ายประชาสัมพันธ์ และการประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่) เพื่อให้ความรู้และวิธีป้องกันการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แก่ผู้หางาน รวมทั้งประชาชนทั่วไป ตามสถานี่ชนส่งต่างๆ ในการประชาสัมพันธ์ต่อผู้ประกอบการ พนักงานตรวจของกระทรวงแรงงานควรมีการตรวจตราและประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างรับรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ถูกต้อง และให้มีการรณรงค์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในการให้ความรู้และตระหนักถึงภัยและรู้เท่าทันเพื่อลดโอกาสที่ผู้หางานจะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์และควรเพิ่มเติมเรื่องการหลอกหลวงโดยนายหน้าในกรณีแรงงานบังคับในนิยามสำหรับการคัดแยกและควรจัดให้มีช่องทางการร้องเรียนที่แรงงานประมงสามารถเข้าถึงได้ด้วยตนเอง หรือภาครัฐประสานงานกับภาคประชาสังคม หรือองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อให้การช่วยเหลือผู้เสียหายอย่างใกล้ชิด

- เนื่องจากงานประมงทะเลเป็นงานหนัก สกปรกและยากลำบาก ทำให้ไม่เป็นที่นิยมและเกิดการขาดแคลนแรงงาน จึงทำให้เกิดเป็นช่องทางของการหลอกหลวงและแสวงหาประโยชน์เกิดขึ้น ดังนั้นจึงควรมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้แทนแรงงานคนโดยใช้การศึกษาบทเรียนหรือแนวการปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศ ในส่วนของนายหน้าที่ทำหน้าที่จัดหาแรงงาน เพื่อตัดเส้นทางของกระบวนการค้ามนุษย์ จึงควรมีการควบคุมนายหน้าจัดหางาน โดยควรให้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทนายหน้าจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และให้แรงงานที่ต้องการทำงานไปลงทะเบียนกับบริษัทเหล่านี้ ทั้งนี้ควรขยายความร่วมมือระดับในประเทศโดยการทำ MOU ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นจากเดิม และเพิ่มภาคประชาสังคมโดยเฉพาะ NGO และสหภาพแรงงานที่จะช่วยมีบทบาทในการคุ้มครองและการดำเนินคดีดำเนินความร่วมมือตาม MOU ที่ลงนามไว้อย่างจริงจัง

### 3.1.3 การถูกโดดเดี่ยวจากสังคมและการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง

จากรายงานสถานการณ์แรงงานข้ามชาติและแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาคร พบว่ามีแรงงานเด็กอายุ 13 ปี ตามไปทำงานกับพ่อในเรือประมง แรงงานเด็กรู้สึกว่าการทำงานในเรือประมงมีเวลาพักผ่อนแต่ไม่สามารถไปเที่ยวเล่นได้

<sup>19</sup>ARCM and ILO. (2013). Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector.

และยังอยากเรียนหนังสือมากกว่าไปทำงาน อย่างไรก็ตามได้มีข้อเสนอแนะให้มีการณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักต่อหน้าที่ตามกฎหมายของบิดามารดา และผู้ปกครองของเด็กข้ามชาติไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น สนับสนุนให้เด็กเข้าถึงการศึกษา นอกจากนี้ควรตระหนักถึงสิทธิของเด็กและให้การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก และในประเด็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางพบว่าจากรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557 พบว่ามีคดีที่ผู้จัดการเรือรายหนึ่งได้กักขังผู้เสียหายอย่างน้อย 14 คน กลับไม่ได้รับการลงโทษในข้อหามีส่วนร่วมในการค้ามนุษย์ แต่กลับได้รับการตัดสินลงโทษจำคุก 3 ปี ในข้อหาให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

### 3.1.4 ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศการขู่ขู่ขู่และการข่มขู่

จากผลการศึกษาเรื่องกระบวนการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของลูกเรือประมงทะเลไทย ศึกษากรณีเหยื่ออาชญากรรมในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี พบว่ามีแรงงานประมงที่ระบุตัวตนเองถูกไต่ถามเรื่องละเมิดสิทธิ ทำร้ายทรมาน ใช้กำลังข่มขู่ บีบบังคับให้ทำงานจนได้รับบาดเจ็บทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ และจากงานการศึกษาเรื่องสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคประมงทะเลของไทย พบว่าร้อยละ 17 เข้าข่ายแรงงานบังคับโดยไม่สามารถออกจากงานได้แรงงานประมงร้อยละ 4.9 ถูกข่มขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ และร้อยละ 25 โดยเฉพาะที่เป็นแรงงานทำงานในกลุ่มประมงน้ำลึกเข้าข่ายเป็นแรงงานบังคับ

#### 3.1.5 การไม่จ่ายค่าจ้างและแรงงานขัดหนี้

การศึกษาเรื่องสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคประมงทะเลของไทย พบแรงงานรับรายได้เฉลี่ย 6,480 บาทต่อเดือนซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานการกำหนดค่าแรงงานขั้นต่ำ แรงงานประมงร้อยละ 12 จะถูกริบค่าจ้างหรือไม่จ่ายค่าจ้างทั้งหมด ร้อยละ 42 ถูกหักค่าจ้าง ซึ่งในจำนวนผู้ที่ถูกหักค่าจ้างทั้งหมดพบว่าร้อยละ 40 ไม่ทราบว่าจะถูกหักเพื่อสิ่งใดอย่างไรก็ตามได้มีข้อเสนอแนะจากงานวิจัยในด้านกฎหมายควรมีการออกบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานที่ชัดเจนต่อแรงงานประมงทะเล รวมทั้งควรเข้าเพิ่มบทบัญญัติข้อกฎหมายที่คุ้มครองและดูแลเรื่องการจัดสวัสดิการต่างๆ อาทิ การรักษาพยาบาล การทำประกันอุบัติเหตุและประกันสุขภาพ การมีเงินค่าเยี่ยวยากรณีที่มีแรงงานเสียชีวิต และควรมีการจัดอบรมความรู้ต่างๆเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้แก่บุคลากรและผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการและให้ความช่วยเหลือเหยื่อได้อย่างเท่าทันสถานการณ์

#### 3.1.6 สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย

จากงานวิจัยเรื่องกระบวนการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของลูกเรือประมงทะเลไทย ศึกษากรณีเหยื่ออาชญากรรมในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี พบว่าแรงงานประมงที่เป็นตัวอย่างการศึกษา ระบุว่า การทำงานในห้องปลาโก่ ซึ่งเป็นห้องที่ใช้สำหรับบรรจุปลาที่ถูกคัดทิ้ง ไม่ได้มาตรฐาน ใกล้เคียง โดยจะนำปลาเหล่านี้ไปหมักไว้ในน้ำแข็ง นั้นต้องเสี่ยงกับกลิ่นแก๊สที่พุ่งกระจายออกมา และขณะทำงานมีอันตรายที่สามารถเกิดขึ้นได้จากอุปกรณ์ต่างๆ เช่น ถูกตะขอที่เกี่ยวรอดึงอวนขาด อย่างไรก็ตามได้มีข้อเสนอแนะจากงานวิจัยเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานในเรือประมงโดยให้มีการตรวจสอบด้านอาชีวอนามัยภายในเรือประมง เช่น สุขลักษณะ

ภายในเรือประมง อาหารและน้ำดื่มสำหรับอุปโภคบริโภค มีการจัดทำประกันสุขภาพให้แก่ลูกเรือ และตรวจสุขภาพอย่างต่อเนื่อง และมีค่าชดเชยทดแทนตามสิทธิของกฎหมาย อีกทั้งเปิดโอกาสให้แรงงานประมงสามารถจัดตั้งสมาคมซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของแรงงานประมงและสามารถเจรจากับนายจ้างได้ โดยรัฐบาลควรดำเนินแผนการเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว พ.ศ. 2491 (ฉบับที่ 87) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. 2492 (ฉบับที่ 98) และขยายสิทธิดังกล่าวให้กับแรงงานประมงทั้งไทยและต่างชาติ

### 3.1.7 ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน

พบว่าแรงงานประมงร้อยละ 28 ทำงานงาน 17-24 ชั่วโมงต่อวัน (26.3% ระบุว่าเวลาพักผ่อนไม่เพียงพอ) แรงงานที่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน บางรายได้นอนหลับพักผ่อนเพียง 2-3 ชั่วโมงต่อวันซึ่งจากงานวิจัยได้มีข้อเสนอแนะให้ในขณะทำงานแรงงานควรมีกำหนดการพักผ่อนที่เพียงพอ ดังนั้นจึงควรมีการจัดระบบการทำงาน กล่าวคือ มีการจัดเวร จัดกะ ในการทำงาน มีการสับเปลี่ยนแรงงานในการทำงาน

## 3.2 สถานการณ์หลังปี พ.ศ. 2558

จากการที่สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้กฎระเบียบการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หรือ IUU fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งรวมไปถึงประเด็นเรื่องแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงด้วย รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. (Command Center for Combating Illegal Fishing; CCCIF)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมสำหรับในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล ศปมผ. มีคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 52/2558 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล และกองทัพเรือและศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของ ศปมผ. ในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่สำคัญก็คือ คำสั่งกำหนดให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า - ออก (Port In - Port Out Controlling Center) และให้มีการตรวจแรงงานประมง อีกทั้งมีศูนย์ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จ (Fishing One Stop Service) ประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเลตามที่ ศปมผ. ประกาศกำหนด

นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการประมงที่ยั่งยืนในประเทศ ภาครัฐได้มีเป้าหมายโดยการให้ความสำคัญเร่งด่วนกับ“ประมงพื้นบ้าน”และ “การฟื้นจากข้อกล่าวหาของ EU” เพื่อการ

นำไปสู่การทำประมงที่ยั่งยืนในระยะยาว<sup>20</sup> ซึ่งในการนี้คณะทำงานศึกษาวิจัยได้ทำการวิเคราะห์และสรุปประเด็นที่สำคัญด้านแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาลแล้ว รวมถึงจุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยสรุปได้ 4 ประเด็นหลักอันได้แก่

- 3.2.1 การพัฒนาปรับปรุงระบบการจ้างแรงงานประมงทะเล
- 3.2.2 การตรวจแรงงานประมงทะเล และการสังเกตการณ์บนเรือเพื่อค้นหาแรงงานบังคับและเหยื่อค้ามนุษย์
- 3.2.3 การคุ้มครองแรงงานประมงทะเล
- 3.2.4 การตัดแยกแรงงานประมงที่เป็นเหยื่อค้ามนุษย์และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

### 3.2.1 การพัฒนาปรับปรุงระบบการจ้างแรงงานประมงทะเล

#### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

ก. รัฐได้มีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานประมงทะเล ได้แก่ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในนางประมงทะเล พ.ศ. 2557 ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในเรือประมง (ข้อ 4) และเพิ่มโทษการใช้แรงงานเด็ก, มี พ.ร.ก. การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศฉบับใหม่ พ.ศ. 2559 เพื่อตัดวงจรการหลอกลวงของนายหน้า, มี พ.ร.ก. ประมง พ.ศ. 2558 ห้ามจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (มาตรา 11) และมีบทลงโทษเจ้าของเรือที่ใช้คนประจำเรือโดยไม่มีหนังสือคนประจำเรือหรือไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 153) ร่าง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงการปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะคล้ายทาส และการแสวงหาประโยชน์ประการอื่นโดยมิชอบในตนเองเดียวกัน

ข. กระทรวงแรงงานร่วมมือกับ ILO ได้จัดทำคู่มือเรื่องแรงงานประมงนอกลำน้ำ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ

ค. กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศด้วยในปี พ.ศ. 2559

#### จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

อย่างไรก็ดีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของภาครัฐยังมีจุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>20</sup> ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากกรรมนตรึว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ กล่าวไว้ในการประชุมนำเสนอร่างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนและแก้ไขปัญหาประมง IUU แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ ห้องประชุม 105 อาคารมหาจุฬาลงกรณ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันพุธที่ 28 กันยายน 2559

ก. แรงงานประมงทะเลยังไม่เข้าสู่ระบบการควบคุมทั้งหมด จากการตรวจของ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานผิดกฎหมายใน ศปมผ. ยังมีแรงงานประมงที่เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีจำนวนหนึ่ง และยังมีแรงงานประมงทะเลต่างด้าวที่ไม่มาขอรับการผ่อนผันขออนุญาตทำงานโดยถูกกฎหมายโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด (กระทรวงแรงงานระบุว่ามีแรงงานประมงทะเลที่มาขอผ่อนผันให้ทำงานโดยถูกกฎหมายจำนวนประมาณ 140,000 คน)

ข. ยังไม่มีบริษัทจัดหางานมาขอจดทะเบียนตาม พ.ร.ก. การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับ นายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 อาจเป็นเพราะข้อจำกัดในการวางเงินประกันของบริษัทเอกชนที่ต้องการจดทะเบียนที่ต้องวางเงินประกันจำนวน 5 ล้านบาทตามกฎหมายกำหนด นอกจากชมรมผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ข้อเสนอลดเงินประกันเป็น 3 แสนบาท โดยเก็บจากทั้งบริษัทจัดหางาน และจากนายจ้างในอัตราที่กำหนด

ค. แรงงานนำเข้าตามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (MOU) ยังมีจำนวนน้อย เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านยังต้องการรายละเอียดที่สำคัญในการจ้างแรงงาน เช่น เงื่อนไขการจ้าง อย่างไรก็ตามก็ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาโดยภาคเอกชนได้ไปเจรจากับกระทรวงแรงงานของประเทศพม่าและจะมีการนำเข้าแรงงานประมงตาม MOU เพิ่มขึ้นในเร็ววันนี้

ง. ในการปรับปรุงระบบการจ้างแรงงานประมงทะเลนั้นมีความข้องเกี่ยวกับอย่างแยกไม่ออกกับจำนวนเรือประมง ปัญหาจากจำนวนเรือประมงที่มีจำนวนมากเกินไปซึ่งมีทั้งเรือที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายได้โยงไปถึงปัญหาแรงงานประมงที่ผิดกฎหมายด้วย ดังนั้นประเด็นการปรับปรุงระบบการจ้างแรงงานประมงทะเลจึงมีใช้เฉพาะหน้าที่ของกระทรวงแรงงานเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ ศปมผ. และกรมเจ้าท่า ฯลฯ อีกด้วย

#### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาคเอกชนและประชาสังคม

ก. ภาคเอกชนได้มีการณรงค์ให้ผู้ประกอบการเรือประมงให้เป็นสมาชิกสมาคมการประมงแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อให้สามารถตรวจสอบเรือและรายชื่อลูกเรือในเรือได้ ซึ่งแสดงให้เห็นความพยายามจ้างแรงงานที่มีเอกสารถูกต้อง

ข. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานซึ่งมีข้อเสนอเรื่องการจัดระบบและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2559

### 3.2.2 การตรวจแรงงานประมงทะเล และการสังเกตการณ์บนเรือเพื่อค้นหาแรงงานบังคับและเหยื่อค้ามนุษย์

#### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

ก. มี พ.ร.ก. ประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีการตรวจแรงงานก่อนออกจากท่าเทียบเรือ โดยต้องตรวจเอกสารจำนวนรายชื่อและหนังสือคนประจำเรือของลูกเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง (มาตรา 82)

ข. รัฐได้ตั้งคณะกรรมการด้านแรงงานประมงขึ้นใน ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำ การประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เพื่อรับผิดชอบเรื่องแรงงานประมง

ค. มีการตรวจแรงงานที่ท่าเรือ โดยตรวจระบบการจ่ายค่าจ้าง, ระยะเวลาที่ออกเรือ และ สัญญาจ้างงานก่อนเรือออกและกลับเข้าท่าโดยศูนย์ PIPO

ง. กระทรวงแรงงานดำเนินการปรับปรุงให้มีการตรวจแรงงานประมงควบคู่ไปกับการ ตรวจสอบเรือประมงโดย มอบอำนาจให้ข้าราชการจากหน่วยงานอื่น ได้แก่ ตำรวจ ทหารเรือ กรม เจ้าท่า เป็นพนักงานตรวจแรงงาน โดยมีการฝึกอบรมตามหลักสูตรของ ILO ร่วมกับกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน

#### **จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข**

อย่างไรก็ดีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของภาครัฐยังมีจุดอ่อนที่ต้องได้รับการ ปรับปรุงแก้ไขซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. เจ้าหน้าที่ตรวจเหยื่อค้ำมนุษย์ในภาคประมงทะเลยังมีจำนวนไม่ครอบคลุมครบทั้ง 23 จังหวัดชายฝั่งทะเล และยังไม่ครอบคลุมประมงนอกน่านน้ำเพราะอยู่ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน

ข. เจ้าหน้าที่ตรวจเหยื่อการค้ามนุษย์ยังไม่ได้รับการฝึกภาคปฏิบัติให้ทำงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ค. จำนวนพนักงานตรวจยังไม่เพียงพอกับจำนวนแรงงานประมงทะเลที่ได้รับการผ่อนผัน แล้วจำนวนประมาณ 140,000 คน

ง. ปัจจุบันยังไม่สามารถตรวจสอบแรงงานบนเรือประมงขณะทำการประมงในทะเลได้ เช่น การตรวจว่ามีขู่เชิญบังคับให้ทำงาน การประทุษร้าย การทำร้ายร่างกาย การยึดเอกสารประจำตัว การเอาคนเป็นทาส และสภาพการดำรงชีพที่เลวร้ายหรือไม่ เป็นต้น

จ. ศูนย์ PIPO ยังขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการคัดแยกแรงงานที่เป็นเหยื่อค้ำมนุษย์

ฉ. ทีมสหวิชาชีพคัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์ในภาคประมงทะเลยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาค ประชาสังคมและตัวแทนสหภาพแรงงาน

#### **การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาคเอกชนและประชาสังคม**

ก. ภาคเอกชนโดยสมาคมประมงนอกน่านน้ำได้มีการลงนามร่วมกับกรมประมง สมาคม อุตสาหกรรมทูน่าไทย และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ในการติดตั้งระบบติดตามเรือหรือที่ เรียกว่า VMS เพื่อสามารถตรวจสอบติดตามพฤติกรรมเรือเกี่ยวกับการลักลอบขนถ่ายแรงงานกลาง ทะเล

### **3.2.3 การคุ้มครองแรงงานประมงทะเล**

#### **การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาครัฐ**

ก. กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการออกกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงาน ประมงทะเล พ.ศ.2557 ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญา 188 ว่าด้วย การทำงานในภาคประมง ตามคำแนะนำของกรรมาธิการสหภาพยุโรป เช่น (ข้อ 6) ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ และให้นายจ้างนำลูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละหนึ่งครั้ง นับแต่วันทำสัญญา

จ้าง (ข้อ 10) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้องและตามกำหนดเวลา (ข้อ 16) ให้นายจ้างจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์ และยา (ข้อ 17) ให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัยสภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน

ข. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 โดยปรับบทนิยามคำว่า “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงการทำให้บุคคลอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้, การหลอกลวง ฉ้อฉล ใช้กำลังบังคับ, การกักขังหน่วงเหนี่ยว, การใช้กำลังประทุษร้าย, การขโมยใจให้มาทำงานโดยการยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือโดยการนำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่น มาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ ซึ่งทำให้แรงงานบังคับเข้าข่ายการเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ชัดเจนขึ้น เจ้าหน้าที่จะสามารถปฏิบัติงานคัดแยกได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และคุ้มครองได้ดีขึ้น

ค. กรมประมงได้มีการกำหนดไว้ใน พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 ว่าด้วยการกำหนดให้ก่อนนำเรือออกจากท่าต้องส่งเอกสารเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดไว้ (มาตรา 82) กรมประมงจัดอบรมผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงเพื่อติดตามการดำเนินการด้านต่างๆบนเรือประมงที่เกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำ

#### **จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข**

ก. ยังไม่มีระบบการประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน ของแรงงานประมงทะเล

ข. แรงงานประมงทะเลยังไม่รู้สิทธิของตนและไม่รู้ว่าถูกละเมิดสิทธิ ตลอดจนการเข้าถึงกลไกการร้องเรียนและถูกละเมิดสิทธิ

ค. ยังไม่มีกลไกการร้องเรียนที่ทันการสำหรับแรงงานที่ถูกละเมิดสิทธิบนเรือประมง

ง. กฎกระทรวงกำหนดให้แรงงานต้องมารายงานตัวที่ศูนย์ PIPO ทุกปี ไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำประมงนอกน่านน้ำที่ออกเรืออย่างน้อย 3 ปี ขึ้นไปจึงกลับเข้าฝั่ง

จ. ผู้สังเกตการณ์บนเรือยังไม่มีการฝึกในการช่วยตรวจแรงงานเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน บังคับและเหยื่อค้ามนุษย์

ฉ. ระบบการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกเรือประมงทะเลทุกเดือนและแสดงเอกสารการจ่ายเงินให้แรงงานรับทราบตามกฎหมายของกระทรวงฯ ยังไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของคนประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งออกไปก็กินเรือเป็นเวลานานและนายจ้างยังไม่สามารถจัดแสดงเอกสารหลักฐานการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างได้เป็นรายเดือน

ช. แรงงานประมงที่ทำงานคัดแยกปลาในเรือเป็นงานยากลำบาก เพราะแรงงานต้องทำงานในห้องแช่ปลาที่มีอุณหภูมิต่ำกว่า 0 องศา โดยขาดชุดทำงานที่เหมาะสม



### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหของภาคเอกชนและประชาสังคม

ก. ภาคเอกชนโดยสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทยมีการรณรงค์ให้ผู้ประกอบการมีการเร่งดำเนินการตามกฎหมายโดยเร็ว ทั้งในประเด็นเรื่องสัญญาจ้างและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน

ข. การร่วมงานกับภาครัฐในการช่วยเหลือลูกเรือและสมาชิกให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องสวัสดิภาพการจ้างงาน เช่น กรณีลูกเรือบางส่วนที่ตกทุกข์ได้ยากบนเกาะอัมบนซึ่งมีทั้ง 2 กรณีที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นลูกเรือที่เกเรและลูกเรือที่ได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม

ค. ภาคประชาสังคมโดยมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานได้มีโครงการศูนย์ fisherman center เพื่อช่วยเหลือแรงงานประมงที่ถูกละเมิดและถูกหลอกลวงตั้งอยู่ 28 จังหวัดชายฝั่งทะเล และได้จัดตั้งเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือแรงงานประมง (MAST)

#### จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

- ก. ในการปฏิบัติจริงยังคงมีช่องว่างที่ยังทำให้แรงงานประมงถูกละเมิดได้
- ข. การจ่ายค่าจ้างยังไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ และยังมีจุดอ่อนที่เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบว่าการจ่ายค่าจ้างจริงตามสัญญาจ้าง

### 3.2.4 การคัดแยกแรงงานประมงที่เป็นเหยื่อค้ำมนุษย์และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

#### การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหของภาครัฐ

ก. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามค้ำมนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะของการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ให้ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษาหรือทางอื่นโดยมิชอบ ชูสัญญาจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบหรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์ทางอื่น ฯลฯ

ข. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีการตรวจร่างกายและเฝ้าเวลาด้านจิตใจให้แก่แรงงานประมงที่เป็นแรงงานบังคับโดยมีนักจิตวิทยาประจำสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ตามพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (มาตรา 33,39)

ค. มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ.2559 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ขึ้น

ง. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สามารถส่งอายัดทรัพย์สินของนายจ้างที่ถูกดำเนินคดีค้ำมนุษย์ได้หากได้รับการร้องขอจากเจ้าพนักงานในระหว่างดำเนินคดี

จ. กระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ร่วมกันทำ gap analysis เพื่อบูรณาการคัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์ในกลุ่มแรงงานประมง

#### จุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

ก. แรงงานประมงที่เป็นเหยื่อในการค้ำมนุษย์ไม่กล้าแสดงตน หรือไม่กล้าร้องเรียนขณะที่ถูกตรวจบนเรือประมง

ข. เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเข้าร่วมการตรวจแรงงาน

- ค. ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการค้นหาและคัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์ในแรงงานประมงทะเลขณะที่อยู่บนเรือ
- ง. แรงงานประมงต่างด้าวที่เป็นเหยื่อค้ำมนุษย์และได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีข้อจำกัดในการทำงานระหว่างการพิจารณาคดี
- จ. กระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้าในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ในกิจการประมงทะเล

### สรุปภาพรวม

จากภาพรวมของสถานการณ์ด้านแรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ในกิจการประมงทะเล ทั้งก่อนและหลังปี พ.ศ. 2558 ทำให้สามารถเห็นพัฒนาการที่สำคัญของความพยายามทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมไทย ในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ดีขึ้น โดยเพิ่มตระหนักถึงสิทธิความเป็นธรรมด้านแรงงานและความยั่งยืนของทรัพยากรประมงทะเล

ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์ด้านแรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ในกิจการประมงทะเลถูกให้ความสำคัญมากขึ้นภายหลังจากประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเนื่องจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) และจากการที่ไทยถูกจัดอันดับในเรื่องความพยายามในการต่อต้านการค้ำมนุษย์อยู่ที่ระดับต่ำสุดเป็นระดับ 3 ทั้งนี้ ข้อค้นพบจากวรรณกรรมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข่าวสารที่เผยแพร่ รวมไปถึงการบอกเล่าของเหยื่อซึ่งเป็นแรงงานประมงที่ถูกละเมิดสิทธิและเอารัดเอาเปรียบได้สะท้อนชัดเจนว่าประเทศไทยช่วงก่อนปี พ.ศ. 2558 ยังเต็มไปด้วยปัญหาด้านแรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ในกิจการประมงทะเล ทั้งการละเมิดอันเนื่องมาจากความประมาทของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีถูกกระทำจากได้กั้งที่ขาดการอบรมและการรับรู้เรื่องสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากการหลอกลวงแรงงาน อันเกิดจากการขาดแคลนแรงงานประมงและสภาพการทำงานที่ไม่ว่าใครก็ไม่อยากทำ ดังนั้นการได้มาซึ่งแรงงานประมงจึงต้องอาศัยนายหน้าและท้ายที่สุดก่อให้เกิดกระบวนการค้ำมนุษย์ในกลุ่มแรงงานประมงตามมา มากไปกว่านั้น ยังพบว่ามีแรงงานในเรือประมงที่ถูกกักขัง ถูกโดดเดี่ยวจากสังคม และการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง อันเนื่องมาจากการสภาพการทำงานในเรือประมงที่มีพื้นที่จำกัด และต้องออกทะเลไปเป็นระยะเวลายาวนาน มีกรณีที่แรงงานถูกกระทำรุนแรงต่อร่างกายและเพศ ถูกขู่เข็ญและข่มขู่ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในด้านของสภาพการทำงานและที่เกี่ยวข้อง ก็ยังพบว่า มีแรงงานประมงที่ประสบกับปัญหาการไม่ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม ต้องเป็นแรงงานขัดหนี้ มีชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนานและมีสภาพการดำรงชีพที่เลวร้ายบนเรือประมง

ผลกระทบต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้ทำให้เกิดความกระตือรือร้นขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันเสนอปัญหาและแก้ไขให้สถานการณ์ด้านแรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ในกิจการประมงทะเลดีขึ้น ซึ่งในช่วงภายหลังปี พ.ศ. 2558 นี้เอง ที่สามารถเห็นพัฒนาการอันเกิดจากความพยายามของทุกฝ่ายต่อการจัดปัญหาต่างๆดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วให้หมดไปหลายประการ อาทิ ในด้านระบบการจ้างแรงงานประมงทะเล ภาครัฐรัฐได้มี

การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายใหม่หลายฉบับที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานประมงทะเล เพื่ออุดช่องโหว่และสร้างระบบการจ้างแรงงานเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งความชัดเจนประการหนึ่ง คือ การห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ในกิจการประมง นอกจากนี้ภาครัฐและ ILO ยังได้ร่วมกันจัดทำคู่มือเรื่องแรงงานประมงนอกน่านน้ำโดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ รวมทั้งภาคเอกชนก็ได้มีการณรงค์ให้ผู้ประกอบการเรือประมงให้เป็นสมาชิกสมาคมการประมงแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อให้สามารถตรวจสอบเรือและรายชื่อลูกเรือในเรือได้ ในด้านการตรวจแรงงานประมงทะเล และการสังเกตการณ์บนเรือเพื่อค้นหาแรงงานบังคับและเหยื่อค้ามนุษย์ พัฒนาการที่ชัดเจนของภาครัฐ คือ การออก พ.ร.ก. ประมง พ.ศ.2558 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงานก่อนออกจากท่าเทียบเรือ ควบคุมไปกับการตรวจเอกสารประจำตัว สัญญาจ้างและรายละเอียดต่างๆ ในสัญญาจ้างเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานได้รับความเป็นธรรม ไม่ใช่แรงงานที่ผิดกฎหมาย และมีได้เป็นผู้ที่ถูกบังคับจากการค้ามนุษย์ ในส่วนของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ก็ได้มีการลงนามร่วมกับกรมประมง สมาคมอุตสาหกรรมทูน่าไทย และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ในการติดตั้งระบบติดตามเรือหรือที่เรียกว่า VMS เพื่อสามารถตรวจสอบพฤติกรรมเรือและข้อมูลเกี่ยวกับลูกเรือ ในด้านการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล หน่วยงานภาครัฐทั้งกระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกรมประมง ได้มีความพยายามแก้ไขและออกกฎหมายเพื่อให้สามารถคุ้มครองแรงงานประมงได้อย่างครอบคลุมในทุกๆ ด้าน ซึ่งรวมไปถึงการจัดระบบความปลอดภัย การดูแลด้านสุขอนามัยและสวัสดิภาพต่างๆ ของแรงงานประมงทะเลด้วย นอกจากนี้ภาคเอกชนโดยสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทยก็มีการณรงค์ให้ผู้ประกอบการมีการเร่งดำเนินการตามกฎหมายโดยเร็ว รวมไปถึงภาคประชาสังคมก็มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือแรงงานประมงที่ถูกละเมิดและถูกหลอกลวง ในด้านการคัดแยกแรงงานประมงที่เป็นเหยื่อค้ามนุษย์และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภาครัฐโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามค้ามนุษย์ เพื่อเพิ่มความคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อและเพิ่มบทลงโทษผู้กระทำผิดให้มากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยโดยความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม มีความพยายามอย่างยิ่งในการสร้างระบบที่สามารถจัดการต่อปัญหาดังเดิมด้านแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลที่เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นปัญหาที่ไทยถูกตีค่าว่าเป็นประเทศที่ทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และขาดความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ดังกล่าวสะท้อนว่าไทยมิได้นิ่งนอนใจและมีความพยายามเพิ่มมากขึ้นต่อการจัดการปัญหาด้านแรงงานมาเป็นลำดับ แม้ว่าในงานวิจัยนี้จะยังพบว่ามียุทธศาสตร์ที่สำคัญหลายประการที่ยังคงมีอยู่ แต่ก็เพราะจุดนี้เป็นการเริ่มต้น ซึ่งเราจะสามารถประจักษ์ได้กับความก้าวหน้าและผลลัพธ์จากความพยายามต่างๆ ทั้งการออกกฎหมายและแก้ไขระเบียบข้อบังคับ การให้ความร่วมมือและการดำเนินการของภาคเอกชน รวมถึงความร่วมมือร่วมใจจากภาคเอกชนได้ในไม่ช้า

## บทที่ 4

### ข้อเสนอแนะ

จากการบทสถานการณ์ในด้านปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์ และแรงงานบังคับในประมงทะเลที่คณะผู้ศึกษาได้ประมวลมาในบทก่อนหน้าจึงสามารถจัดทำเป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งจะประกอบด้วย 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 เป็นผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการ แก้ปัญหาการทำประมง IUU และการจ้างแรงงานที่มีลักษณะเป็นแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ เพื่อการพัฒนาการประมงทะเลที่ยั่งยืนของประเทศไทย ข้อเสนอแนะส่วนนี้จัดทำขึ้นโดยคณะ ศึกษาวิจัย

ส่วนที่ 2 จะเป็นข้อเสนอแนะในภาพรวมเพื่อให้เห็นแนวทางการดำเนินการ ตามรายละเอียดจาก ข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนที่ 3 คือนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แลกงในการประชุมเชิง ปฏิบัติการครั้งที่ 3 ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการแสดงความเห็น สนับสนุนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่คณะ ศึกษาดำเนินการเสนอต่อที่ประชุม และอีกส่วนหนึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญสูงสุด

#### 4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหา

##### 4.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU

##### (1) การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ

##### ประเด็นเรื่อง e-logbook และ e-MCTD

- รัฐควรพัฒนา e-logbook และ e-MCTD ให้มีศักยภาพพร้อมนำมาใช้รายงานข้อมูลการทำประมงได้อย่างสมบูรณ์ทั้งด้านการจัดเก็บและบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบังคับใช้ให้ครอบคลุมกับเรือประมงทุกขนาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือประมงพาณิชย์โดยเร่งด่วน และควรยกเลิกการจัดเก็บข้อมูลในลักษณะที่เป็นเอกสารเนื่องจากมีข้อจำกัดในการจัดเก็บเอกสาร และมีความล่าช้าทางด้าน การสืบค้นข้อมูลเมื่อต้องการเรียกตรวจสอบในภายหลัง อีกทั้งควรศึกษา และหาวิธีการอื่นที่เหมาะสมในการรายงานข้อมูลสำหรับเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์ ขนาด 10 ตันกรอสส์แต่ไม่ถึง 30 ตันกรอสส์ซึ่งอาจมีข้อจำกัดการใช้งานของ e-logbook สามารถ อนุโลมให้ใช้วิธีการอื่นได้แต่วิธีการเหล่านั้นจะต้องมีความสะดวกรวดเร็วในการตรวจสอบข้อมูลได้ อย่างแม่นยำและมีประสิทธิภาพ

- รัฐควรประกาศใช้และสร้างความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการประมงเมื่อนำมาตรการ e-logbook มาบังคับใช้โดยการจัดอบรมวิธีการใช้งานกับนายเรือหรือผู้แทนนายเรือของเรือประมงพาณิชย์หรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ (e-MCTD) ว่าจะต้องรายงานการทำประมงด้วยวิธีการ e-logbook อย่างไรเพื่อจัดเก็บข้อมูลเข้าฐานข้อมูลกลางกรมประมงได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้ นายเรือหรือ ผู้แทนนายเรืออาจสามารถจัดทำข้อมูลสำรองในรูปแบบเอกสารเพื่อใช้ในกรณีที่เกิดเหตุขัดข้องของ e-logbook ได้แต่เมื่อขึ้นฝั่งจะต้องสามารถแจ้งข้อมูลเข้าฐานข้อมูลกลางโดยเร่งด่วน

- รัฐควรเร่งพัฒนาระบบการบันทึกข้อมูลใบรับรองการขนถ่ายสัตว์น้ำในทะเล (MCTD) ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-MCTD (ในทำนองคล้ายกับ e-logbook)
- รัฐควรศึกษาความเป็นไปได้ในการนำคุณสมบัติของระบบ Collecte Localisation Satellites หรือ ระบบ CLS หรือระบบอื่นๆเพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคุ้มค่าทางด้านต้นทุน ประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้มีความหลากหลาย สำหรับการมาใช้เพื่อรายงานข้อมูลการทำประมงแบบอิเล็กทรอนิกส์

#### ประเด็นเกี่ยวกับใบรับรองจับสัตว์น้ำ

- รัฐควรเร่งพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทางที่ส่งออกสินค้าหรือวัตถุดิบในด้านการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำเพื่อทราบแหล่งที่มา ก่อนนำมาแปรรูปในไทยให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้นสามารถตรวจสอบข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ
- กลุ่มผู้ผลิตและส่งออกสินค้าทางทะเลควรวางกติกากฎหมายหรือมาตรการกำกับภายในโดยให้สมาชิกตระหนักถึงผลเสียในการซื้อวัตถุดิบที่ไม่สามารถระบุแหล่งที่มาได้อย่างชัดเจนทั้งจากภายในหรือนอกประเทศ โดยอาจกำหนดมาตรการลงโทษสมาชิกที่มีพฤติกรรมดังกล่าวเพื่อให้มีลักษณะการป้องปราม

#### ประเด็นเรื่องการรายงานข้อมูลผ่านระบบเชื่อมโยงค้าออกกลางและระบบสนับสนุนใบอนุญาตและใบรับรองผ่านอินเทอร์เน็ตของกรมประมง(Fisheries Single Window: FSW)

- รัฐควรร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อเร่งดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพของระบบ FSW เพื่อแก้ปัญหาการตรวจสอบย้อนกลับและความรวดเร็วในการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงกับระบบ National Single Window (NSW) ซึ่งเป็นระบบการศุลกากรของรัฐโดยรวม
- รัฐควรพัฒนาและเร่งดำเนินการตามระบบ FSW ให้ครอบคลุมผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าประมงที่นำเข้าและส่งออกไปยังต่างประเทศทั้งหมด และขยายไปยังผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าประมงประเภทอื่น ได้แก่ ประมงพาณิชย์ในน่านน้ำ ธุรกิจแปรรูป ธุรกิจปลาป่น เป็นต้น รวมทั้งให้จัดแผนการดำเนินงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามประเมินผลการพัฒนาและการดำเนินการ
- รัฐควรเร่งสร้างความเข้าใจในการใช้ระบบ Fisheries Single Window (FSW) พร้อมทั้งเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าประมงให้สามารถดำเนินการตามระบบฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ให้ผู้ประกอบการประมงสามารถส่งข้อมูลการซื้อขายสินค้าประมงและข้อมูลการจับปลาในระบบ e-Logbook ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว และให้กรมประมงสามารถออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำได้อย่างรวดเร็วขึ้น

### ประเด็นเกี่ยวกับท่าเรือและแพปลา

- รัฐควรพิจารณาทบทวนมาตรการตามมาตรา 85<sup>21</sup> ใน พ.ร.ก. การประมง 2558 ซึ่งกำหนดให้ท่าเทียบเรือประมงและกิจการแพปลาต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำ เพื่อลดขั้นตอนและความยุ่งยากของผู้ประกอบธุรกิจประมงเนื่องจากการนำระบบ e-logbook หรือ ERS มาบังคับใช้แล้วเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้จากฐานข้อมูลกลางกรมประมง อีกทั้งผู้ประกอบกิจการแพปลาหรือผู้ซื้อสินค้าประมงสามารถตรวจสอบและเปรียบเทียบปริมาณวัตถุดิบหรือสินค้าประมงได้ระหว่างการซื้อขายซึ่งเป็นไปตามกลไกการซื้อขายตามปกติ

#### ผู้สังเกตการณ์บนเรือ (Observer Onboard)

- รัฐควรพิจารณาความเหมาะสมตามประกาศกรม<sup>22</sup> เรื่องการกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ประมงลงปฏิบัติการบนเรือประมงที่ไปทำการประมงในเขตนอกน่านน้ำไทยเนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ โดยภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือเพื่อให้ระบบผู้สังเกตการณ์บนเรือมีผลในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาการแบกรับค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนซึ่งเห็นว่ามีสูงเกินไปสำหรับอัตราที่รัฐกำหนด จึงต้องสร้างความเข้าใจหรือเจรจากับภาคเอกชนเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน หรือปัญหาเรื่องระยะเวลาการปฏิบัติงานบนเรือของผู้สังเกตการณ์ที่มีลักษณะการตรวจสอบที่สั้นเพียงร้อยละ 5 ของจำนวนการลงแรง เป็นต้น

### (2) การขึ้นทะเบียนเรือประมงและการออกใบอนุญาตทำการประมง

- รัฐควรกำหนดระยะเวลาการเปิดขึ้นทะเบียนหรือการออกใบอนุญาตด้านต่างๆ เช่น ทะเบียนเรือ อาญาบัตรประมง โดยจัดให้มีการดำเนินการที่พร้อมเพียงและมีช่วงเวลายาวนานเพียงพอสำหรับการเดินทางขึ้นทะเบียน/ขออนุญาต รวมถึงติดตามแนวทางการทำงานของหน่วยให้บริการเคลื่อนที่แบบเบ็ดเสร็จ One Stop Services ให้สามารถบริการได้อย่างทั่วถึง

- รัฐควรร่วมมือกับภาคเอกชนในการประชาสัมพันธ์และจัดประชุมชี้แจงในพื้นที่เกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ซึ่งอาจเป็นมาตรการใหม่ที่ผู้ประกอบการไม่คุ้นเคยเพื่อให้ผู้ประกอบการประมงได้ทราบล่วงหน้าและมีเวลาเตรียมตัวต่อการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้น

- รัฐควรเร่งออกมาตรการและดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการประมงที่ได้รับผลกระทบจัดระเบียบการประมงครั้งใหม่ เช่น กลุ่มเรือตกสำรวจ (มาขึ้นทะเบียนไม่ทัน) หรือกลุ่มประมงที่ใช้เครื่องมือผิดกฎหมาย (ซึ่งเป็นประเภทที่เพิ่งยกเลิกใหม่) ดังนี้ (1) จัดหาสินเชื่อให้ชาวประมงนำเป็นทุนการปรับเปลี่ยนเครื่องมือให้ถูกต้อง (2) สนับสนุนหาอาชีพอื่นและฝึกอบรม

<sup>21</sup> มาตรา 85 เจ้าของท่าเทียบเรือประมงตามมาตรา 84 หรือผู้ประกอบกิจการแพปลาต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมงทุกลำที่เข้าใช้บริการจอดเรือ ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือนำสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำมาขึ้นท่าเทียบเรือประมง และต้องเก็บบันทึกไว้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนด

<sup>22</sup> ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมงสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2558

วิชาชีพให้แก่ชาวประมงที่ไม่ประสงค์จะทำอาชีพประมงต่อ เช่น อาจเจรจาปรับเงื่อนไขการรับจำนำเรือหรือการพักชำระหนี้สินสำหรับชาวประมง (3) จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ช่วยเหลือต่างๆ เช่น การซื้อเรือคืน เป็นต้น

- รัฐควรทบทวนมาตรการยกเลิกเครื่องมือประมงบางชนิดโดยอาศัยข้อชี้ทางวิชาการที่ได้จากการศึกษาวิจัยเพื่อแสดงให้เห็นผลการทำลายของเครื่องมือเหล่านั้นอย่างแท้จริงและคำนึงถึงสภาพพื้นที่เหล่านั้นด้วยว่าหากยกเลิกเครื่องมือบางประเภทไปแล้วผู้ประกอบการประมงจะสามารถใช้เครื่องมือประเภทอื่นทดแทนได้โดยสามารถสร้างผลกำไรได้อย่างเพียงพอซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจ

- รัฐควรพัฒนามาตรฐานเรือประมงให้มีความเหมาะสมต่อการดำรงชีพและการทำงาน โดยอาจพิจารณาจากแนวทางของ SEAFDEC

### (3) การเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงและระบบติดตามตำแหน่งเรือ

#### ประเด็นด้านการควบคุมและเฝ้าระวัง

- รัฐควรออกมาตรการจำกัดจำนวนเรือประมงพื้นบ้านโดยให้จัดทะเบียนในนามบุคคลธรรมดา และกำหนดโควตาการถือครองเรือให้จัดทะเบียนได้ไม่เกินกว่า 1-2 ลำต่อ 1 คน และขณะทำการประมงเมื่อถูกตรวจสอบจะต้องเป็นผู้เดียวกันกับที่ได้รับอนุญาต (เพราะถ้ามีจำนวนเรือมากกว่า 1 ลำ นั้นอาจสื่อเจตนาทำการประมงลักษณะพาณิชย์จึงควรเพิ่มขนาดเรือแล้วไปจดทะเบียนเป็นเรือประมงพาณิชย์แทน)

- รัฐควรพิจารณาหาแนวทางในการควบคุมและเฝ้าระวังเรือประมงพื้นบ้านและเรือพาณิชย์ขนาด 10-30 ตันกรอส ขึ้นไป เช่น อาจให้ทุนหรือสิทธิพิเศษสนับสนุนแก่สมาชิกสมาคมประมงพื้นบ้านและสมาคมประมงพาณิชย์ในน่านน้ำเพื่อเป็นการจูงใจให้เรือประมงประเภทต่างๆ รวมกลุ่มอยู่ภายใต้สมาคม เพื่อใช้กลไกภายในของสมาคมควบคุมสมาชิกให้มีแนวทางประกอบการประมงเป็นไปตามกฎระเบียบของรัฐ อีกทั้งยังเป็นแนวทางซึ่งทำให้เกิดการสอดส่องดูแลผลประโยชน์ส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านั้นไม่ให้เกิดความเสียหายอีกทางหนึ่ง เป็นต้น

- ควรให้มีจัดตั้งกลไกร่วมภาครัฐ-เอกชน-ประชาสังคม เช่น การตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยให้มีภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้เข้าร่วมกันดำเนินการอย่างสมานฉันท์เพื่อการทำงานที่เป็นเอกภาพรับรู้สภาพการทำงานและทำความเข้าใจร่วมกันทุกภาคส่วน

- รัฐควรทบทวนการออกมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาลให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยให้โดยคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่จะมีขึ้นกับภาคส่วนเอกชน ซึ่งอาจมีการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้กำหนดมาตรการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจวิธีการทำประมงอย่างถ่องแท้

- รัฐควรทบทวนแนวคิดการเพิ่มศูนย์ควบคุมฯ เช่น ศูนย์ PIPO และศูนย์ FIP โดยพิจารณาความเป็นไปได้ที่รอบคอบโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและความจำเป็นในระยะยาว เช่น เรื่องการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ บุคลากรประจำศูนย์ฯ และสถานที่ตั้งศูนย์ฯ ปริมาณงาน ซึ่งอาจเป็นต้นทุนที่สูงและไม่คุ้มค่าในระยะยาว

#### ประเด็นด้านติดตามตำแหน่งเรือ

- ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการนำคุณสมบัติของระบบ Collecte Localisation Satellites (CLS) หรือระบบอื่นเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าทั้งด้านค่าใช้จ่ายในการติดตั้งและค่าบริการ ตลอดจนค่าการบำรุงรักษากับระบบ VMS ที่ใช้ในปัจจุบัน
- รัฐควรเพิ่มการเจรจาเพื่อสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศให้มีมาตรการควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงตามบทบาทหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น เช่นกรณีเรือไทยไปทำประมงในทะเลของรัฐชายฝั่งจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐชายฝั่งนั้นๆ ซึ่งจะต้องตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ผ่านการเจรจาระหว่างรัฐ

#### **(4) การปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง**

- กรมประมงควรพิจารณาทบทวนยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ ที่ยังมีผลบังคับใช้ตามบทเฉพาะกาลใน พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 ที่มีความขัดกันกับกฎระเบียบข้ออื่นๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
- รัฐควรแก้ไขนิยามคำว่า “ประมงพื้นบ้าน” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยศึกษาจากบทนิยามตาม The Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO และนำมากำหนดในกฎหมายโดยให้มีเนื้อหาที่ครบถ้วนและสอดคล้องกับสังคมไทย
- รัฐควรจัดการอบรมและสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันต่อผู้ประกอบการธุรกิจและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายเพื่อเรียนรู้และนำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่
- รัฐควรกำหนดให้เรือประมงขนาดตั้งแต่ 10-30 ตันกรอส ทุกประเภทเครื่องมือซึ่งถือว่าเป็นเรือประมงพาณิชย์ควรต้องแจ้งรายงานการเข้าออกลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพื่อการตรวจสอบด้านการทำประมงให้ถูกกฎหมาย ผ่านการรายงาน และมีการควบคุมอย่างเต็มรูปแบบ

#### **ประมวลข้อเสนอแนะเร่งด่วนเพื่อการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU**

จากข้อเสนอแนะที่ได้นำเสนอทั้งหมด 4 ด้านนั้น สามารถประมวลออกมาเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อการทำประมงในลักษณะ IUU ได้ 4 ประเด็นใหญ่ดังต่อไปนี้



## (1) พัฒนาแนวทางลดผลกระทบจากมาตรการของรัฐ

### ก. สำหรับประมงพาณิชย์

#### ในน่านน้ำ

- รัฐควรให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประกอบการประมงอย่างจริงจังและแสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมแก่กลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการลดจำนวนเรือและเข้มงวดในการขึ้นทะเบียนเรือ เช่น กลุ่มเรือตกสำรวจ กลุ่มที่ไม่สามารถทำประมงได้เนื่องจากใช้เครื่องมือที่เพิ่งถูกสั่งยกเลิกไป เป็นต้น สำหรับแนวทางการช่วยเหลือ รัฐควรจัดตั้งกองทุนเพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้เพื่อการดำรงชีพ หรือเป็นทุนสำหรับการเปลี่ยนอาชีพใหม่และรับซื้อเรือ หรือการพักชำระหนี้ชาวประมง

- รัฐร่วมมือกับภาคเอกชนและภาควิชาการนำองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยและพัฒนา มาสร้างนวัตกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจ ภาคบริการ หรืออุตสาหกรรมทั้งนี้จะต้องมีการวิจัยสำรวจความต้องการของภาคส่วนเหล่านั้นอย่างชัดเจนก่อนซึ่งอาจจะเป็นตลาดภายในหรือภายนอกประเทศก็ได้

#### นอกน่านน้ำ

- รัฐควรเพิ่มบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของกิจการประมงพาณิชย์นอกน่านน้ำเพื่อส่งเสริมธุรกิจด้านประมงพาณิชย์นอกน่านน้ำซึ่งสามารถนำไปสู่การผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของรัฐได้ในทางอ้อม โดยอาจอาศัยกลยุทธ์ในการเจรจาเพื่อเปิดพื้นที่การทำประมงนอกน่านน้ำในกลุ่มประเทศที่ค่าความเหมาะสมกับการแข่งขันทรัพยากรทางทะเลที่อยู่ในเกณฑ์สูง รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือกรณีเรือประมงพาณิชย์นอกน่านน้ำประสบปัญหาในรัฐต่างแดนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวไทย

- รัฐควรเน้นการรับฟังความคิดเห็นและข้อจำกัดในการดำเนินงานจากทุกฝ่ายที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามสภาพข้อเท็จจริง โดยร่วมกันหาทางออกในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างสมานฉันท์เพื่อลดความขัดแย้ง ความเป็นปรปักษ์ต่อกันระหว่างรัฐกับเอกชน

### ข. มาตรการสำหรับประมงพื้นบ้าน

- รัฐกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อทำความเข้าใจกับประมงพื้นบ้านถึงความจำเป็นและความสำคัญในการจัดระเบียบเพื่อการแก้ไขปัญหาการทำประมงอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะมาตรการควบคุมจำนวนเรือและยกเลิกเครื่องมือบางประเภทซึ่งไม่เคยบังคับใช้มาก่อน เช่น ควรมีการศึกษาอย่างรอบรอบเกี่ยวกับความเหมาะสมในการยกเลิกเครื่องมือประมงอันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องพิจารณาเป็นพื้นที่ๆไปเพื่อให้กลุ่มประมงพื้นบ้านสามารถดำรงชีพอยู่ได้ต่อไปอย่างปกติ

- รัฐควรส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านการเพาะเลี้ยงประมงทะเลโดยเฉพาะสัตว์น้ำเศรษฐกิจในเขตน่านน้ำเพื่อลดปริมาณสัตว์น้ำการจับปลาทามธรรมชาติซึ่งเป็นแนวทางคงความสมดุลทางด้านทรัพยากรธรรมชาติให้อยั่งยืนและยังเป็นการสร้างอาชีพของประมงพื้นบ้านได้อีกทางหนึ่ง

### ค. มาตรการสำหรับธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

- รัฐควรมีการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและมาตรการต่างๆต่อภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น กิจการแพปลา ท่าเทียบเรือ ธุรกิจน้ำแข็ง ธุรกิจห้องเย็น ธุรกิจปลาป่น ธุรกิจแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งล้วนแต่ได้รับผลกระทบจากมาตรการลดศักยภาพเรือ เป็นต้น ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากผลพวงตามมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวดในด้านประมง

### ง. มาตรการสำหรับชุมชนที่พึ่งพาธุรกิจประมง

- รัฐควรมีการศึกษาผลกระทบเชิงสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและมาตรการต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต การดำรงเลี้ยงชีพ ชุมชนพื้นบ้านชายทะเล ฯลฯ เพื่อประเมินและทบทวนความเหมาะสมสำหรับกฎหมายและมาตรการเหล่านั้นที่มีผลบังคับใช้เพื่อนำไปสู่การเตรียมการรับมือหรือลดผลกระทบที่อาจมีขึ้นในอนาคต

## (2) การทำงานแบบบูรณาการและส่งเสริมธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ

### ก. การทำงานแบบบูรณาการ

- หน่วยงานภาครัฐทั้งสังกัดเดียวกันและต่างสังกัดตลอดจนภาคเอกชนธุรกิจควรมีแนวทางการทำงานอย่างใกล้ชิด โดยเน้นความสำคัญแก่ทุกฝ่ายให้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานตามความเหมาะสม รวมถึงการบูรณาการบริหารจัดการข้อมูลการจัดเก็บและการเข้าถึงโดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สะดวกและมีประสิทธิภาพเช่น ควรพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยเหลือการดำเนินงานให้ได้มากที่สุดเพื่อเป็นการลดปัญหาความล่าช้าและข้อผิดพลาดในทางปฏิบัติ เป็นต้น

### ข. การส่งเสริมธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

- รัฐควรพัฒนาการปลูกจิตสำนึกและความรับผิดชอบในภารกิจหน้าที่ รวมทั้งจิตบริการ (service mind) ต่อผู้รับบริการ เช่น การสร้างสื่อประชาสัมพันธ์และกิจกรรมปรับกระบวนทัศน์ในองค์กร อีกทั้งพัฒนาระบบการยกย่องเชิดชู

- รัฐควรทบทวนการดำเนินงานในทางปฏิบัติในบางด้านและพัฒนาระบบหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ได้ผล เช่น การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อความสะดวกและลดภาระของผู้ประกอบการธุรกิจประมง การเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการตรวจสอบเอกสาร Seaman Book ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในแรงงานประมง เพิ่มความเข้มงวดกวดขันในการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งให้ภาคเอกชนร่วมมืออย่างเข้มแข็ง

## (3) การทำงานร่วมกันแบบหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

จัดตั้งคณะอนุกรรมการร่วมภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมภายใต้คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และในบางกรณี อาจมีคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อร่วมกันรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันและหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ตลอดจนร่วมกันรับผิดชอบในการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแต่ละฝ่าย โดยอาจพิจารณาแยกเป็นคณะอนุกรรมการต่างๆ สำหรับแต่ละประเด็น

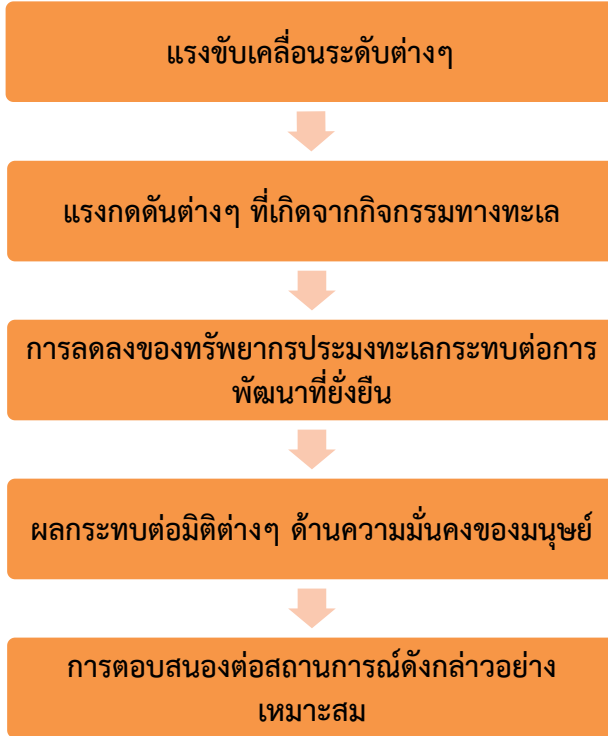
#### (4) การทบทวนแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

- รัฐควรมีการทบทวนแผนระดับชาติโดยใช้ผลการศึกษาวិจัยฉบับนี้และข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันประกอบกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาปรับปรุง
- รัฐควรมีการติดตามการใช้แผนระดับชาติ และการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและควรจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแผนตลอดจนรายงานว่ามีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะหรือไม่อย่างไร

#### สรุปข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU

ตั้งแต่สหภาพยุโรปมีจุดมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดมาตรการ IUU เพื่อให้นานาชาติประเทศยกระดับการจัดการประมงทะเลอย่างยั่งยืน และเพื่อรักษาทรัพยากรและแหล่งอาหารไว้สำหรับอนาคตอันเป็นผลพวงมาจากปัญหาความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization – FAO) ได้กำหนดเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ทั่วโลกกำลังเผชิญและต้องสร้างมาตรการรับมือกับความท้าทายเพื่อความอยู่รอดของประชาคมโลก ดังกรณีปัญหาความมั่นคงทางทรัพยากรอาหารทางทะเลซึ่งกำลังอยู่ในสภาวะที่ควรพิจารณาวางแผนทางในการจัดสรรทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัญหาการประมงในไทยจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งในห่วงโซ่อาหารทั้งหมด แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็ได้สะท้อนวิกฤตห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมประมงซึ่งเชื่อมโยงกับนโยบายประมงโลกอย่างชัดเจน ดังนั้นแนวทางการดำเนินการของไทยด้านการแก้ไขปัญหา IUU กิจกรรมประมงในปัจจุบันจึงเป็นการออกมาตรการแบบมีลักษณะเด็ดขาดและเร่งด่วนเพื่อมุ่งปลด “ใบเหลือง” และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้นของอุตสาหกรรมประมง อาจจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงทางอาหารได้เพียงผิวเผินเท่านั้น และหากภาครัฐดูแลมิติการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเรื่องการฟื้นฟูทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมประมงทะเลของไทยให้คงอยู่ได้อย่างยั่งยืน มาตรการและข้อกฎหมายต่างๆ ที่ออกมานั้นจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทรัพยากรทางทะเลของไทยอย่างแท้จริง และอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกด้วย จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปแนวทางการพัฒนาการจัดการด้านประมงอย่างยั่งยืนเพื่อตอบโจทย์ที่แท้จริงซึ่งมิใช่เพียงการ “ใบเหลือง” แต่เป็นการวางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางอาหารอย่างมีกลยุทธ์ โดยอาศัยการศึกษาและวิจัยเพื่อหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุว่ามีปัจจัยใดที่เป็นปัจจัยสำคัญและมีสัดส่วนความเสียหายมากที่สุดทั้งระยะสั้นระยะยาวเพื่อประเมินแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดตามกรอบแนวคิดดังนี้ โดยมุ่งคำนึงถึงการตอบสนองต่อปัญหาด้านความมั่นคงทางอาหารทะเลและความต้องการบริโภคที่มีมากขึ้นนั้นเป็นหัวใจสำคัญเพื่อได้มาซึ่งผลลัพธ์อย่างยั่งยืน



นอกเหนือจากกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางคณะที่ปรึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะแก่รัฐควรตระหนักถึงแนวทางดังต่อไปนี้เพื่อเสริมศักยภาพด้านการจัดการประมงและอุตสาหกรรมประมงไทยในอนาคตให้มั่นคงระยะยาวเพิ่มเติมในท้ายของข้อเสนอแนะด้านการทำประมงผิดกฎหมาย IUU นี้ประกอบด้วย 4 ข้อดังต่อไปนี้

1. รัฐควรให้ความสำคัญในการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มากขึ้น และไม่พึ่งพาทรัพยากรทางทะเลจากการประมงแต่เพียงอย่างเดียวรวมทั้งพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการทรัพยากรประมงให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
2. รัฐควรพิจารณาความเหมาะสมและความถูกต้องขององค์ความรู้ที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาในระดับต่างๆ เช่น หลักการ MSY ที่กรมประมงนำมาใช้ในการประเมินปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่จะจับมาใช้ประโยชน์ยังมีความเข้าใจอย่างจำกัดเฉพาะกลุ่มและขาดหลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์ เนื่องจากหลักการ MSY เป็นการประเมินทรัพยากร

ประมงหลากหลายชนิดแบบง่าย (Simple Species) ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพทรัพยากรสัตว์น้ำของไทยที่มีความหลากหลายมาก และวิถีการประมงที่มีการใช้เครื่องมือประมงหลายชนิดดังนั้นรัฐควรเจรจากับสหภาพยุโรปเรื่องการใช้หลัก MSY เนื่องจากบริบทการประมงไทยมีความซับซ้อนและแตกต่างจากประเทศอื่นๆ และกรมประมงควรพัฒนาหลักการ MSY ให้เข้ากับบริบทและทรัพยากรสัตว์น้ำทางทะเลของไทย เพราะประเทศไทยมีทรัพยากรสัตว์น้ำหลายชนิดและเครื่องมือการประมงที่หลากหลาย

3. รัฐควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นธรรมชาติของการแก้ไขปัญหาในลักษณะนี้ที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากและเป็นปัญหาปากท้องในหลายระดับมีทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางบวก (เสมือน) ไม่ได้รับผลกระทบและได้รับผลกระทบในทางลบการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องทำอย่างเป็นระบบมองอย่างครบทุกมิติ และมีการบูรณาการกันอย่างแท้จริงมิเช่นนั้นการแก้ปัญหาอาจจะกลายเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอื่นๆ เพิ่มขึ้นมาก็ได้
4. รัฐควรมีนโยบายจัดทำแผนการดำเนินงานระยะยาวเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงไทย โดยการจัดทำข้อตกลง MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การเจรจา ร่วมกันทำประมงในน่านน้ำพม่า เพื่อช่วยพัฒนาศักยภาพและความสามารถของแรงงานพม่าในการกลับไปประกอบอาชีพที่ประเทศบ้านเกิด อีกทั้งต้องเร่งสร้างความมั่นคงให้กับแรงงานภาคประมงของไทยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาทหาแนวทางเพื่อให้ภาคธุรกิจประมงต้องลดการพึ่งพากำลังแรงงานเข้มข้นในอนาคต โดยอาศัยองค์ความรู้มาพัฒนาสร้างนวัตกรรมเพื่อใช้ทดแทนกำลังคนภายในเรือให้น้อยลง เพื่อการแก้ไขปัญหาให้ธุรกิจประมงสามารถยืนได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

#### 4.1.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาปรับปรุงระบบการจ้างแรงงานประมงทะเล

##### (1) การจ้างงานแรงงานประมงทะเล

###### ประเด็นเรื่องการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว

- นายจ้างควรนำแรงงานต่างด้าวมาขอรับการผ่อนผันตามที่กระทรวงแรงงานเปิดผ่อนผันตามวันเวลาที่กำหนดไว้ แทนการขอเปิดรับผ่อนผันทั้งปีโดยอ้างความขาดแคลนแรงงานประมงทะเล
- ภาคเอกชนควรได้รับโอกาสเสนอแผนการขอผ่อนผันแรงงานต่างด้าวประมงทะเลที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเหมาะสมต่อกระทรวงแรงงาน

###### ประเด็นการจัดหางานถูกกฎหมายมาทำงานในภาคประมงทะเลและการจัดระบบนายหน้า

กรมการจัดหางานควรร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ นายจ้าง และภาคประชาสังคมในการจัดระบบนายหน้าจัดหางานและการจัดหาแรงงานถูกกฎหมายมาทำงานในภาคประมงทะเล โดยมีมาตรการ/แนวทางต่อไปนี้

- กรมการจัดหางานและภาคเอกชนควรร่วมมือกันเพื่อเร่งรัดและส่งเสริมการจดทะเบียนบริษัทจัดหางานแรงงานต่างด้าวตาม พ.ร.ก. การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 เพื่อให้ให้มีแรงงานประมงที่ถูกกฎหมายสำหรับการทำงานต่างด้าวตาม พ.ร.ก. การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 (มาตรา 4) และหากยังไม่มีบริษัทจัดหางานมาจดทะเบียนควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พ.ร.ก. ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และสามารถช่วยจัดระบบนายหน้าได้จริง

- ในระหว่างที่ พ.ร.ก. ยังไม่ลุล่วงเพราะไม่มีบริษัทจัดหางานเข้ามาจดทะเบียน กระทรวงแรงงานควรพิจารณาเปิดผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเฉพาะในกิจการประมงทะเลครั้งใหม่ โดยอาจเปิดศูนย์แรกรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานตามแนวชายแดนที่กระทรวงแรงงานกำลังจัดทำขึ้นใหม่แล้วให้นายจ้างไปนำตัวแรงงานที่เข้ารับการผ่อนผันจากชายแดนมาทำงานในเรือประมง

- ภาคประชาสังคมควรมีบทบาทในการรายงานเรื่องระบบนายหน้าและการหลอกลวงแรงงานจนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

#### ประเด็นการจัดหาแรงงานประมงตาม MOU

- กระทรวงแรงงานควรเร่งดำเนินการเจรจาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้มีแรงงานประมงเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายตามที่ได้ทำ MOU ร่วมกับประเทศพม่า และเวียดนาม โดยเฉพาะการตอบสนองต่อคำร้องขอของประเทศต้นทาง

(2) ข้อเสนอแนะเรื่องการตรวจแรงงานประมงทะเล และการสังเกตการณ์บนเรือเพื่อค้นหาแรงงานบังคับและเหยื่อการค้ามนุษย์

#### ประเด็นการตรวจแรงงานประมงในและนอกน่านน้ำบนฝั่ง

- ในการตรวจเรือของ สปมผ. ควรมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมตรวจแรงงานให้ครบ 22 จังหวัดชายทะเล

- ควรมีการฝึกอบรมผู้ตรวจแรงงานภาคปฏิบัติโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจด้วย

- การดำเนินงานของ สปมผ. ตามภารกิจควรเพิ่มเรื่องการตรวจแรงงานที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้วย และเพิ่มประสิทธิภาพของศูนย์ PIPO ให้มีศักยภาพในการตรวจประเด็นการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลมากขึ้น

- กระทรวง พม.ควรพัฒนารายการตรวจสอบ (check list) แรงงานประมงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ครอบคลุมเนื้อหาตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ เพื่อให้ สปมผ. ใช้ในการคัดแยกแรงงานประมงทะเลว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือไม่ เพื่อให้มีศักยภาพและควรจัดทำรายการตรวจสอบนี้ในภาษาที่แรงงานประมงต่างด้าวเข้าใจและตอบได้ โดยควรพัฒนาแนวทางและแบบรายการตรวจสอบ ร่วมกับกระทรวงแรงงาน

- ทีมสหวิชาชีพคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเล ควรมีภาคประชาสังคมและตัวแทนกลุ่มสหภาพแรงงานร่วมตรวจด้วย
- กระทรวงแรงงานควรมีเป้าหมาย (targeting) ในการตรวจแรงงานที่เป็นกลุ่มเปราะบางที่อาจตกเป็นแรงงานบังคับและเหยื่อค้ามนุษย์ โดยใช้แนวทางและแบบรายงานการตรวจสอบที่พัฒนาร่วมกับกระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### ประเด็นการตรวจแรงงานประมงนอกน่านน้ำบนเรือขณะทำการประมง

- ผู้สังเกตการณ์บนเรือควรเพิ่มประเด็นการตรวจแรงงานประมงเพื่อตรวจหาแรงงานบังคับและเหยื่อค้ามนุษย์บนเรือโดยใช้รายการตรวจสอบ (check list) แรงงานประมงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เสนอให้มีการพัฒนาขึ้นโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และใช้ในศูนย์ PIPO

### **(3) ข้อเสนอแนะเรื่องการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล**

#### ประเด็นการรับประกันสุขภาพและอุบัติเหตุสำหรับแรงงานประมงทะเล

- นายจ้างควรทำประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุให้แรงงานประมง โดยใช้บริการของบริษัทเอกชน นอกจากนี้กระทรวงแรงงานควรเป็นผู้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของเงื่อนไขการประกัน

#### ประเด็นการให้ความรู้เรื่องสิทธิและกลไกการร้องเรียนสำหรับแรงงานประมงทะเล

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานร่วมกับองค์กรนายจ้างควรจัดให้มีการอบรมลูกเรือที่ศูนย์ PIPO ก่อนออกเรือ ให้ความรู้กับเจ้าของเรือ ได้กัก และลูกเรือเรื่องกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, พ.ร.บ.ค้ามนุษย์ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง ให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการป้องกันการค้ามนุษย์, สิทธิและช่องทาง การร้องเรียน โดยแจ้งให้ลูกเรือทราบว่าจะสามารถร้องเรียนกับผู้สังเกตการณ์บนเรือได้ด้วย
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ควรร่วมกันจัดให้แรงงานประมงทะเลสามารถเข้าถึงกลไกการร้องเรียนโดยง่ายและรวดเร็วและสามารถร้องเรียนได้ขณะอยู่บนเรือประมง และอาจประสานงานกับภาคประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการช่วยเหลือผู้เสียหายอย่างทันการและใกล้ชิด

#### ประเด็นการรายงานตัวของแรงงานประมงนอกน่านน้ำตามกฎกระทรวง

- รัฐควรสร้างระบบการรายงานตัวทางไกลของแรงงานสำหรับเรือประมงนอกน่านน้ำ โดยการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางไกลแบบ IT ที่ทันสมัยมากขึ้นในการรายงานตัวแรงงานทุกปี และให้ผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงมีบทบาทในการตรวจสอบการรายงานตัวของแรงงาน

ประเด็นการคัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์บนเรือประมงทะเลโดยผู้สังเกตการณ์บนเรือ

- ศปมผ. และกรมประมงควรพิจารณาให้ผู้สังเกตการณ์บนเรือมีภารกิจเพิ่มในการตรวจแรงงานบนเรือด้วย เพื่อให้คุ้มครองแรงงานที่อาจตกเป็นแรงงานบังคับและเหยื่อค้ำมนุษย์ ทั้งนี้ผู้สังเกตการณ์บนเรืออาจใช้รายการตรวจสอบ (check list) แรงงานประมงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เช่นเดียวกับที่ศูนย์ PIPO

ประเด็นเรื่องค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้าง

- การตรวจสอบการจ่ายค่าจ้างแรงงานในเรือประมงนอกน่านน้ำตามกฎหมาย กระทรวงแรงงานควรพิจารณาการผ่อนผันให้เจ้าของเรือนำหลักฐานการโอนเงินค่าจ้างผ่านธนาคารมาแสดงต่อกรมสวัสดิการสังคมและคุ้มครองแรงงาน หรือตัวแทนของกรมสวัสดิฯ ในจังหวัดทุกเดือน และให้นายจ้างจัดส่งหลักฐานดังกล่าว ไปให้ลูกเรือรับทราบทุก 3 เดือน และควรมีการศึกษาวิจัยร่วมกับภาคเอกชนเกี่ยวกับระบบการจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานประมงทะเลที่เหมาะสม

ประเด็นสภาพการทำงานที่ยากลำบาก

- เจ้าของเรือควรมีชุดกันหนาวให้ลูกเรือเมื่อต้องลงไปทำงานในห้องแช่ปลา โดยให้ถือเป็นแนวปฏิบัติ สำหรับเรือทุกลำเพราะในปัจจุบันยังไม่มีในเรือทุกลำ

(4) ข้อเสนอแนะเรื่องการคัดแยกแรงงานประมงที่เป็นเหยื่อค้ำมนุษย์และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ประเด็นการคัดแยกเหยื่อ

- พนักงานตรวจแรงงานและทีมสหวิชาชีพควรใช้แบบรายการตรวจสอบ (check list) แรงงานประมงที่ตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ในการตรวจแรงงานประมงทะเลด้วย
- ทีมสหวิชาชีพที่คัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์ที่เป็นแรงงานประมงทะเล ควรมีผู้แทนจากกระทรวงแรงงานร่วมคัดแยกด้วยเป็นประจำ

ประเด็นการขยายความร่วมมือกับภาคประชาสังคมเพื่อการคุ้มครองและป้องกันเหยื่อค้ำมนุษย์

- กระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรจัดให้มีอาสาสมัครแจ้งเบาะแสหรืออาสาสมัครแรงงานทางทะเลเพื่อคอยติดตามสถานการณ์ของแรงงานประมงทะเลที่อาจตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์

ประเด็นกระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองแรงงานประมงที่เป็นเหยื่อค้ำมนุษย์และเป็นพยาน

- กรณีค้นพบแรงงานประมงที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินคดีตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานและ พ.ร.บ. ค้ำมนุษย์ ในลักษณะกรณีเดียวผิดกฎหมายหลายบท



- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรร่วมมือกับกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองพยานที่เป็นแรงงานประมงทะเลต่างด้าวให้สามารถมีงานทำระหว่างอยู่ในสถานคุ้มครองฯ โดยมีมาตรการป้องกันการหลบหนี
- เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรเร่งรัดการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานที่จำเป็นในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ในประมงทะเล

#### (5) ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล และการบูรณาการส่งเสริมธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ

- กระทรวงแรงงานและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรบริหารจัดการแรงงานในกิจการประมงทะเลที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ
- ควรเพิ่มบทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเล ทั้งในด้านการรณรงค์การให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนพัฒนากลไกการคัดแยกและทักษะของผู้ปฏิบัติ
- รัฐควรลดขั้นตอนในการดำเนินการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานให้สั้นลงและไม่ซับซ้อนเพื่อลดช่องทางทุจริตคอร์รัปชัน
- รัฐควรมีแผนและเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตในภาคประมงทะเล โดยใช้กลไกที่มีอยู่ให้ทำงานร่วมกัน เช่น คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานผิดกฎหมาย ร่วมกับคณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย หรือคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) และเปิดช่องทางให้แรงงานประมงที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการให้/รับส่วย สามารถแจ้งข้อมูลกับทางราชการได้ เช่น ศูนย์ดำรงธรรม, ศูนย์ประสานงานชายฝั่งของกระทรวงแรงงาน และสายด่วน

#### (6) ข้อเสนอแนะเรื่องการลดผลกระทบจากกฎหมายและมาตรการของรัฐ

- ควรมีแผนและกิจกรรมเกี่ยวกับการลดผลกระทบจากกฎหมายและมาตรการของรัฐ โดยมีมาตรการ เช่น ติดตามการบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.ก., กฎกระทรวง และศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกับความเป็นจริงและกติกานานาชาติ ทั้งนี้ โดยให้ครอบคลุมผลกระทบที่เกิดต่อชุมชน, ภาคเอกชน, ประมงพื้นบ้าน และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเล

#### (7) ข้อเสนอแนะการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบบริหารจัดการ

- รัฐร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรศึกษาผลกระทบจากกฎหมายพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อลดผลกระทบ ได้แก่ พระราชกำหนดประมงทะเล พ.ศ. 2558, พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในประมงทะเล พ.ศ. 2557

- รัฐร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรรักษาและติดตามผลสำเร็จและจุดอ่อนของการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกใหม่ พร้อมข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ตลอดจนรายงานว่ามี การปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะหรือไม่อย่างไร

- รัฐร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรรพยายามลดช่องว่างกฎระเบียบของรัฐกับการปฏิบัติจริงของภาคเอกชน โดยการหาแนวทางร่วมกันและมีกลไกของการร่วมมืออย่างจริงจัง

#### (8) ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งสภาพแรงงานประมงทะเล

- กระทรวงแรงงานควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการสนับสนุนและผ่อนผันให้มีการจัดตั้งสภาพแรงงานประมงทะเล โดยเริ่มต้นในจังหวัดที่มีแรงงานประมงทะเลจำนวนมาก ให้สภาพแรงงานประมงเผยแพร่ข้อมูลเพื่อป้องกันการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และเป็นตัวแทนในการคุ้มครองแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ทั้งนี้โดยพิจารณาภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518

- รัฐควรพิจารณารับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO 87 และ 98 ว่าด้วยสิทธิการร่วมตัว และ สิทธิการเจรจาต่อรองตามหลักสากล และกระทรวงแรงงานควรแก้ไข พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ให้สอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้แรงงานประมงสามารถจัดตั้งสภาพแรงงานประมง มีสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้

#### (9) ข้อเสนอแนะในการขจัดปัญหาแรงงานบังคับและค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเลไทยตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ควรกำหนดบทบาทที่เหมาะสมของประเทศไทยในภูมิภาคและประชาคมโลก

- พิจารณาข้อดีข้อเสียของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) C.188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเล

- ควรใช้เรื่อต้นแบบของศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC) เพื่อปรับปรุงสภาพการดำรงชีพของแรงงานในเรือประมง

- ควรดำเนินการตามเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 10 ซึ่งว่าด้วยการอำนวยความสะดวกให้เกิดการย้ายถิ่นที่เป็นปกติและปลอดภัย และข้อ 17 ว่าด้วยเรื่องข้อมูล การตรวจสอบ และการรับผิดชอบ และข้อ 17.18 ว่าด้วย การสนับสนุนการสร้างความยั่งยืนด้านขีดความสามารถ เพื่อให้เกิดความพร้อมด้านข้อมูลที่มีคุณภาพสูง ทันเวลา และมีความน่าเชื่อถือตามสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นของประเทศไทยกำลังพัฒนา

- ควรดำเนินการตามกรอบกติกาด้านแรงงานในภูมิภาค คือ ตามกรอบอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons) และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานต่างด้าว (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

## 4.2 ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

จากการข้อเสนอแนะที่คณะศึกษาวิจัยได้ประมวลมาอาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงบริหารในภาพรวมได้ 3 ข้อดังนี้

1. **งบประมาณ** ควรมีการทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการบริหารแบบเร่งด่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงควรทำงานงบประมาณระยะยาว เพราะเมื่อจบปกติหมดในระยะต่อไปจะไม่ใช้งบประมาณใช้ในระยะยาวและจะมีปัญหาในการบริหารจัดการ
2. **การทำงานร่วมกัน** ควรมีกลไกในการทำงานร่วมกันและรับผิดชอบร่วมกัน กล่าวคือทุกหน่วยงานรับและแบ่งงานอย่างชัดเจน นำไปสู่ภาคปฏิบัติของแต่ละฝ่าย หากมีความจำเป็นก็ต้องลงทุนเพิ่มเพื่อการทำงานแบบบูรณาการก็ต้องทำ
3. **การมีหน่วยงานกลางทางวิชาการ** ควรจัดตั้งหน่วยงานกลาง (ภาควิชาการ) เพื่อติดตามและบันทึกผลการดำเนินงานตามแผน มีการรายงานความก้าวหน้า ความสำเร็จ ให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ เพื่อนำไปรายงานในระดับนโยบาย จนในที่สุด สามารถจัดทำรายงานการบริหารจัดการ (management report) จะทำให้เห็นถึงจุดอ่อนและสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาต่อไปได้อย่างยั่งยืน

## 4.3 นโยบายและมาตรการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แถลงนโยบายและมาตรการในเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์และข้อท้าทายดังนี้

**นโยบายและมาตรการเร่งด่วน** เป้าหมาย คือ “การให้ความสำคัญผลกระทบที่ของมาตรการของรัฐต่อประมงพื้นบ้าน” และ “การพ้นจากข้อกล่าวหาของ EU” ได้ดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้

- 1 การดำเนินการด้านกฎหมายด้วยการออก พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 และใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการดำเนินการแก้ไขปัญหา
- 2 การสำรวจข้อมูลผลกระทบของมาตรการต่อประมงพื้นบ้าน
- 3 การเสนอปรับโครงสร้างบริหารของกรมประมงด้วยการเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่กว่า 200 อัตรา
- 4 ภาครัฐได้ร่วมมือกับภาคเอกชนในการตรวจสอบย้อนกลับ สินค้าสัตว์น้ำโดยอาศัยเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนเรื่องการลงหลักฐานจำนวนปลาที่จับได้ให้ตรงกัน เพราะในอดีตการลงหลักฐานเป็นการดำเนินการในสมุดปุมเรือ (logbook) เมื่อนำเทคโนโลยีเป็น e-logbooks จะช่วยให้ตรวจสอบได้ดีขึ้น
- 5 ในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับได้มอบหมายให้ ศปมผ. ไปพัฒนาแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสม
- 6 การปรับปรุงให้ระบบ VMS ให้ทันสมัยด้วยการขอให้ EU เข้ามาแนะนำเชิงเทคนิค

**นโยบายและมาตรการระยะยาว** รัฐบาลมีเป้าหมาย คือ “การทำประมงที่ยั่งยืน” โดยมีมาตรการต่อไปนี้

- 1 มุ่งสร้างกฎเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความสมบูรณ์ในอ่าวไทยและทะเลอันดามันและให้ความสำคัญกับการรักษาทรัพยากรประมงให้ยั่งยืน
- 2 ดำเนินการเชิงบูรณาการกับทุกภาคส่วนให้เกิดการทำงานอย่างกลมกลืนและมุ่งไปสู่การทำประมงที่ยั่งยืน

#### **ข้อท้าทายในการดำเนินการเชิงนโยบาย**

- 1 ขนาดขององค์กรที่เกี่ยวข้องและพันธกิจที่หลากหลายตลอดจนพันธกิจใหม่ๆที่ต้องเข้ามาควบคุมดูแลและเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอและจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้
- 2 การดำเนินการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมายยังล่าช้าอยู่และยังไม่สามารถสร้างความพอใจและยอมรับได้ทั้งระบบ (ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ และผู้ประกอบการประมง)
- 3 การแก้ไขปัญหามิติดังกล่าวในภาครัฐไม่ได้ง่ายแบบพลิกฝ่ามือและจำต้องนึกถึงผลกระทบในทุกระดับ

## บรรณานุกรม

- กรมประมงและศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย. (2558). แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒ (Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2015 - 2019 หรือ NPOA-IUU) และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒ (Marine Fisheries Management Plan of Thailand หรือ FMP). กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2559). สรุปการประชุมสัมมนา “ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการทำประมงอย่างยั่งยืน”. วันพฤหัสบดีที่ 18 สิงหาคม 2559. กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการอัยการยุโรป. (2558). คำวินิจฉัยคณะกรรมการอัยการยุโรปวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2885 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม. (แปลจาก COMMISSION DECISION of 21 April 2015 on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting illegal, unreported and unregulated fishing) โดยวิภาณี ศิริชัย เอกวัฒน์และคณะ (2558, กันยายน).
- คณะประมง. (2558). บทสรุปและสังเคราะห์ความรู้จากการเสวนา “การบริหารจัดการประมงไทยภายใต้วิกฤตการณ์ปัจจุบัน”. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทานตะวัน แก้วสม. (2553). กระบวนการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของลูกเรือประมงทะเลไทย: ศึกษากรณี เหยื่ออาชญากรรมในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี. วิทยานิพนธ์ (ศค.ม.)—จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพรินทร์ มากเจริญ. การจ้างเหมาในกิจการต่อเนื่องประมงทะเลและผลกระทบต่อแรงงานเด็ก กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2558). วิกฤตใบเหลือง อียู: ผลกระทบต่อประเทศไทย.-กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2559). สรุปการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหา IUU fishing และการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลอย่างยั่งยืน ครั้งที่ 1. วันศุกร์ที่ 15 กรกฎาคม 2559. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2559). **สรุปการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหา IUU fishing และการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลอย่างยั่งยืน ครั้งที่ 2 (ระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ)**. วันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม 2559. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2559). **สรุปการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหา IUU fishing และการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลอย่างยั่งยืน ครั้งที่ 3 (รับฟังความคิดเห็นจากรัฐมนตรีกระทรวง เกษตรและสหกรณ์)**. วันพุธที่ 28 กันยายน 2559. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย. (2559). **Thailand Anti Trafficking Outlook. Vol 2/2559**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. (2557). **รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557**. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย. (2558). **แถลงการณ์ ฉบับที่ 1 สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยต่อการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ของรัฐบาลไทย**. วันศุกร์ที่ 14 สิงหาคม 2558.
- สุภางค์ จันทวานิชและคณะ. (2555). **การศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคการประมงทะเลของไทย**. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การสัมภาษณ์หน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในระหว่างวันที่ 22 สิงหาคม 2559 - 16 กันยายน 2559 (ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำ การประมงผิดกฎหมาย สมาคมประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงนอกลำน้ำไทย ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ กระทรวงแรงงาน)