



การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ตามหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ

นางพวงทอง อ่อนอุระ¹

¹ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานะของทรัพยากรประมงทะเลในปัจจุบันอยู่ในภาวะวิกฤติ สัตว์ทะเลสำคัญของโลกได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์จนเกินขนาดหรือเกินกำลังที่ธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนใหม่ได้ทันกับการใช้ประโยชน์ และบางชนิดได้ถูกใช้ไปจนเกือบสูญพันธุ์ แต่ในทางตรงข้ามการลงแรงประมง (fishing effort) ของโลกกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรเป็นเพราะการทำประมงที่ขาดวินัยขาดระเบียบแบบแผนและขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงพอ มีการทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายและกฎข้อบังคับด้านการประมงในทุกอาณาเขตทางทะเลหนึ่ง ประชาคมโลกได้ให้ความสนใจอย่างยิ่งและได้มีการนำไปบรรจุไว้ในสาระการประชุมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ประเทศต่างๆ จึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศสมาชิก FAO ต่าง ๆ จะได้มีการยอมรับและนำไป จรรยาบรรณปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ยังคงมีชาวประมงบางกลุ่มที่ไม่เคารพและไม่ยึดถือกฎระเบียบในการทำการประมง รวมทั้งกฎระเบียบที่ปรากฏอยู่ในจรรยาบรรณและในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ (International Instruments) ตัวอย่างเช่น ชาวประมงบางคนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมง บางรายไม่เคยรายงานผลการจับสัตว์น้ำ หรือรายงานไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หรือรายงานเท็จ เจ้าของเรือประมงบางรายได้สับเปลี่ยนธงเรือของตน โดยเฉพาะในประเทศที่ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะควบคุมการทำประมงอย่างเพียงพอ การทำการประมงโดยขาดความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวนี้ มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อความพยายามในการบริหารจัดการประมงอย่างถูกต้อง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำของทุกภูมิภาคทั่วโลกรวมทั้งน่านน้ำสากล แม้จะมีจรรยาบรรณออกมาใช้ปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่สถานการณ์ประมงของโลกยังคงอยู่ในสภาพตกต่ำ จึงเกิดข้อขัดแย้งในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (โจฮันเนสเบิร์ก, แอฟริกาใต้, ส.ค. - ก.ย. 2545) ให้ประเทศต่าง ๆ เร่งดำเนินการตามข้อกำหนดของ จรรยาบรรณและแผนปฏิบัติการสากล (International Plan of Actions) ต่างๆ ที่ FAO จัดทำขึ้น โดยมุ่งหวังให้กลุ่มประชากรสัตว์น้ำทั้งหลายที่อยู่ในสถานะเสื่อมโทรมในปัจจุบันได้ฟื้นคืนตัวภายใน พ.ศ.2558 (2015) ดังนั้นจากข้อติดดังกล่าว FAO จึงได้จัดการประชุมประเทศสมาชิกขึ้นเพื่อร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการสากลในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า IPOA-IUU) ใน ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) และในความพยายามที่จะป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมดังกล่าว คำว่า “การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “การทำประมงเถื่อน” ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้กับการทำการประมงอย่างไร้ความรับผิดชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงเถื่อน IPOA-IUU เป็นเพียงเรื่องของความสมัครใจ (Voluntary) ของรัฐทั้งปวง เช่นเดียวกับจรรยาบรรณ เพราะเป็นเสมือน “กล่องเครื่องมือ (Tool box)” ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือหลายชนิด ที่ควรนำมาใช้ในการจัดการกับการทำประมงเถื่อนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในการทำการประมงแต่ละประเภทนั้น ๆ ว่าจำเป็นต้องเลือกใช้เครื่องมือชนิดใดจึงจะเหมาะสม ไม่ใช่ว่าเครื่องมือทั้งหมดที่มีอยู่ในกล่องเครื่องมือนี้

จะเหมาะสมกับทุกกรณี ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือในกล่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จได้ดี

จากปัญหา IUU Fishing นี้ทำให้สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลือง เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 กับประเทศไทย ซึ่งใบเหลืองนี้เป็นการประกาศเตือนให้ประเทศไทยเร่งแก้ไขปัญหา IUU Fishing ซึ่งในอนาคตสหภาพยุโรปอาจอ้าง GATT Article XX (g) เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจหมดไปได้ ในการกีดกันสินค้าประมงของไทยที่มาจากการประมง IUU โดยการห้ามนำเข้าสินค้าประมงและสินค้าในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมงทั้งหมดของประเทศไทย ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีโทษภาษี ซึ่งเป็นมาตรการที่องค์การการค้าโลกอนุญาตให้สามารถใช้ได้โดยไม่ผิดกฎกติกาการค้าโลก ทั้งนี้ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรปก็ตามแต่เพื่อความมั่นคงและยั่งยืนในทรัพยากรประมงและอุตสาหกรรมประมงของไทย ประเทศไทยก็ควรที่จะเอาใจจริงเอาใจกับแก้ไขปัญหานี้

ทั้งนี้ในงานวิจัยของผู้วิจัยไม่ได้ศึกษา หลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากล ซึ่งประกอบไปด้วย 1.อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 2.จรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ 3.ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 4. มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และ 5.แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งได้มีการวิเคราะห์การนำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญญา IUU Fishing พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) และแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่โดยรวบรวมศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing พร้อมทั้งยกตัวอย่างการดำเนินการของต่างประเทศ ข้อสังเกต และข้อควรระวังในการนำหลักการต่าง ๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษา หลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากลที่นำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing โดยเฉพาะหลักการบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) และแผนปฏิบัติการระดับสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IPOA-IUU) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา IUU Fishing และเป็นแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักสากล

1.4 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักสำคัญ โดยจะศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือคำอธิบายกฎหมาย ตราสารระหว่างประเทศ เอกสารประกอบการสัมมนา บทความวารสารต่าง ๆ ข้อมูลจาก

อินเทอร์เน็ต และหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) และเป็นเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) รวมถึงการขอคำปรึกษาและคำแนะนำจากอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลและผลงานของผู้วิจัยที่ได้จัดทำสะสมไว้มาโดยตลอด นำข้อมูลมาทำการศึกษา เรียบเรียง และทำการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ ตลอดจนประเด็นต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และหาข้อสรุปของการศึกษาต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการสากล
3. เพื่อให้ผู้ประกอบการทำการประมงของประเทศไทยเข้าใจถึงความหมายที่ถูกต้องของคำว่า IUU Fishing เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติตามได้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหา IUU Fishing บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
4. เพื่อใช้เป็นแนวทางให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานราชการนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ให้มีความถูกต้อง สอดคล้องกับหลักสากล และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและแก้ไขปัญหา IUU Fishing อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน
5. เพื่อใช้เป็นเอกสารทางวิชาการในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ให้กับนิสิต นักศึกษา และประชาชนที่สนใจ
6. เพื่อปลูกฝังให้ประชาชนไทย โดยเฉพาะเยาวชน ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของประเทศในอนาคต หันมาตระหนักและให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing เพื่อสร้างความอุดมสมบูรณ์และความสมดุลให้แก่ทรัพยากรประมง และทรัพยากรทางทะเลของไทยอย่างยั่งยืน

2. หลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากล

เพื่ออนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคตรวมทั้งป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ได้บัญญัติกฎหมายกฎระเบียบมาตรการและแผนปฏิบัติการออกมาเพื่อบังคับใช้และเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมซึ่งตราสารดังกล่าวมีทั้งประเภทที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legal bidding) และไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-legal bidding) โดยตราสารที่เป็นหัวใจสำคัญในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเลตลอดจนป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing ได้แก่

1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: UNCLOS 1982) เป็นกฎหมายแม่บทที่ประเทศสมาชิก UN ร่วมกันบัญญัติและเคารพยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจกรรมทางทะเลและมหาสมุทร เช่น เรื่องอาณาเขตทางทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่กันทะเลระหว่างประเทศ การบริหารจัดการและอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง และการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล

2) จรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นมาตรการที่ให้ประเทศสมาชิก FAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประมงบนพื้นฐานของความสมัครใจ (voluntary basis) โดยตราสารฉบับนี้ได้รับการรับรองจากสมาชิก FAO เมื่อ พ.ศ. 2538 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการด้านการอนุรักษ์จัดการและพัฒนาการประมงในทุกสาขา เช่น การทำการประมง การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การวิจัยด้านการประมง

และการจัดการพื้นที่ชายฝั่งโดยคำนึงถึงความสำคัญด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 (UN Fish Stock Agreement: UNFSA)

4) มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) ความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดกลไกสำคัญให้แก่รัฐเจ้าของท่าสามารถปฏิเสธการเข้าเทียบท่าของเรือประมงต่างชาติที่ทำการประมงเถื่อน และเรือขนถ่ายสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงเถื่อนเข้าเทียบท่ารัฐของตนได้

5) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (FAOs International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นมาตรการที่ให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงตามความสมัครใจเช่นเดียวกับ CCRF FAO จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2544 เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated fishing: NPOA-IUU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing)

3. วิเคราะห์หลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากลที่นำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

3.1 ความหมาย IUU Fishing

คำจำกัดความของการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ได้ถูกนำเสนอครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 โดยประเทศออสเตรเลีย ในการประชุมคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลในเขตแอนตาร์คติก (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: CCAMLR) โดยได้ให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ของการประมง IUU ว่าเป็น “การทำการประมงในเขตทะเลอาณาเขตที่ติดต่อกับเขตของเขตอำนาจรัฐ หรือการทำการประมงในทะเลหลวงที่ขัดกับมาตรการที่เห็นชอบร่วมกันของรัฐต่างๆ ในองค์การบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO)”

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ได้จัดทำและเผยแพร่เอกสารวิชาการ ชื่อ “FAO Technical Guidelines NO.9 on IUU Fishing” เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน ยับยั้งและขจัด IUU Fishing ที่สำคัญคือได้กำหนดความหมายของ IUU Fishing ไว้ดังนี้

การประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) คือ

1. การทำประมงโดยเรือของรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมงเองหรือโดยเรือต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขัดต่อกฎหมาย

2. การทำประมงโดยเรือของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) อันขัดกับมาตรการอนุรักษ์จัดการตามมติขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศนั้นมีข้อผูกพันหรือขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3. ในกรณีที่มีรัฐเป็นภาคีขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) การทำประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศซึ่งครอบคลุมการกระทำของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) ที่เกี่ยวข้องด้วย

การประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing) คือ

1. การทำประมงที่ไม่ได้แจ้ง หรือรายงาน หรือรายงานเท็จ ต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบของรัฐนั้น

2. การทำการประมงในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) ซึ่งไม่ได้แจ้งหรือรายงาน หรือแจ้งเท็จอันเป็นการขัดต่อวิธีปฏิบัติขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) นั้นสิ่งที่จะต้องรายงานต่อรัฐ หรือองค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) จะถูกระบุไว้ในระเบียบการประมงซึ่ง ชาวประมงและเรือประมงนั้น ๆ ที่จดทะเบียนหรือขออนุญาตทำการประมงในพื้นที่การประมงนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตาม การประมงที่ปราศจากการรายงานนั้นนับตั้งแต่การจดทะเบียนเรือ จนถึงการรายงานปริมาณการจับสัตว์น้ำ

การประมงที่ไร้การควบคุม (Unregulated Fishing) คือ

1. การทำการประมงโดยเรือที่ไม่มีสัญชาติ (ไม่ชักธง) หรือเรือสัญชาติของรัฐ (ชักธงของรัฐใด ๆ) ที่ไม่ได้เป็นภาคีขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) ซึ่งไม่เป็นไปตามหรือขัดกับมาตรการอนุรักษ์จัดการขององค์กรนั้น

2. การทำการประมงในพื้นที่ หรือจับสัตว์น้ำประเภทที่ยังไม่มีมาตรการอนุรักษ์จัดการขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) รองรับ ที่ขัดต่อความรับผิดชอบของรัฐที่ผูกพันไว้กับกฎหมายระหว่างประเทศ

การประมง IUU สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในเรือประมงขนาดใหญ่ที่ทำการประมงในมหาสมุทร จนถึงเรือประมงขนาดเล็กที่ทำการประมงบริเวณชายฝั่ง และในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งหรือในทะเลหลวงที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) ดังนั้นกรอบความพยายามในการขจัดการประมง IUU จึงมีหลายระดับ ได้แก่ ระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค และระดับประเทศ ซึ่งกิจกรรมการประมงที่ขาดความรับผิดชอบนี้ส่งผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการทรัพยากรประมงสัตว์น้ำที่ถูกต้องและเหมาะสม และยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายการประมงอย่างยั่งยืน

3.2 หลักเกณฑ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) มาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

แม้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะไม่ได้บัญญัติเรื่องของการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ก็ได้มีบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีจะต้องนำเอาหลักการนี้ไปปฏิบัติ ซึ่งหลักการอนุรักษ์ดังกล่าวนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สามารถช่วยในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้

จากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ เกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสำหรับทะเลเขตต่างๆที่ได้บัญญัติเป็นแนวทางใน UNCLOS 1982 แล้ว สามารถสรุปหลักเกณฑ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรซึ่งประเทศภาคีต้องนำเอาไปกำหนดเพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลของตน ตามแต่ละสถานะของตนไม่ว่าจะรัฐชายฝั่งหรือรัฐเจ้าของธงแล้วแต่กรณี ซึ่งได้แก่หลักเกณฑ์ดังนี้

1. Total Allowable Catch (TAC): กำหนดปริมาณอนุญาตที่พึงให้จับได้

มาตรการที่ UNCLOS 1982 กำหนดให้รัฐชายฝั่งนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีว่ารัฐชายฝั่งมีหน้าที่กำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ของชนิดและปริมาณปลาเช่น กำหนดโควตาหรือน้ำหนักการกำหนดนั้นต้องเป็นการจับที่มุ่งประสงค์ต่อเป้าหมายจริงๆคือจับเฉพาะพันธุ์ที่ได้ขออนุญาตและปริมาณตามที่ได้ถูกกำหนดไว้ไม่ใช่เกิดจากการจับโดยบังเอิญ (by catch) คือ การเก็บเกี่ยวจะต้องสิ้นสุดทันทีก่อนที่จะถึงระดับ การจับตามเป้าที่กำหนดไว้ (the target catch level) พันธุ์ปลาที่เก็บเกี่ยวได้โดยบังเอิญจะต้องสิ้นสุดทันทีก่อนที่จะถึงระดับการจับที่อนุญาตให้จับได้² ซึ่งการที่รัฐจะกำหนดปริมาณ TAC ได้นั้นรัฐต้องอาศัยข้อมูลที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์ (the best scientific evidence available) มาเป็นส่วนสนับสนุนในการออกมาตรการของรัฐและใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดระดับหรือจุดที่เรียกได้ว่าเป็น TAC

2. Maximum Sustainable Yield (MSY): การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด

หลัก MSY คือ³ ความสมดุลของผลผลิตสูงสุดซึ่งถูกยึดถือเป็นทฤษฎีและข้อมูลที่น่ามากำหนดระดับ MSY หรือจุด MSY มาจากจำนวนฝูงปลาที่มีชีวิตอยู่อย่างต่อเนื่องภายใต้สภาพ สิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ปราศจากผลกระทบที่สำคัญต่อกระบวนการสืบสายพันธุ์ และถูกอ้างถึงผลผลิต ที่เป็นไปได้รวมทั้งการประเมินรูปแบบการผลิตส่วนเกิน

3. Maximum Economic Yield (MEY): การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืนสูงสุดที่ประเมินได้ในทางเศรษฐกิจ หลักการนี้จะคล้ายๆกับ MSY แต่เป็นการประเมินโดยข้อมูลทางเศรษฐกิจซึ่ง MSY เป็นการประเมินโดยข้อมูลทางชีวภาพ MEY เป็นหลักที่ประเมินว่าปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้นั้นต้องอิงกับองค์ประกอบทางเศรษฐศาสตร์ การที่จะจับสัตว์น้ำใดๆก็ตามต้องประเมินแล้วว่าได้รับจะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์สูงสุดซึ่งกำหนดไว้ได้เป็นระดับและระดับที่ผลผลิตที่จับต้องอยู่ในระดับสูงสุดของการลงแรงทางประมงหรือการลงแรงจับสัตว์น้ำ⁴ ระดับนี้จะทำให้เกิดกำไรสูงสุดในการทำประมง ดังนั้นระดับที่ทำให้เกิดกำไรหรือผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดขึ้นอยู่กับระดับการลงแรงประมงด้วย (fishing effort)⁵

3.3 ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 มาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

1. รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ร่วมกันยกความตกลงฉบับนี้ขึ้น โดยมีองค์การสหประชาชาติเป็นองค์กรจัดการประชุม ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และ

² กอบชัย เจริญวิมลกุล, เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง: กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย, หน้า 95.

³ Indicators For Sustainable Development of Marine Capture Fisheries, Publish by FAO Technical Guidelines For Responsible Fisheries 8, Rome 1999, 76 pages.

⁴ FAO, Reference points for fishery management, FAO Fisheries Department: Rome, 1993, p.19.

⁵ Hey, E., "The regime for the exploitation of transboundary marine fisheries resources", (Maritinus Nijhoff Publishers: London 1989), p.18.

และเปิดให้รัฐต่าง ๆ ลงนามรับรองและให้สัตยาบันตั้งแต่ พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อจัดทำมาตรการอนุรักษ์และจัดการประมงสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่น โกลให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว โดยมีมาตรการที่สำคัญ เช่น

- ควบคุมปริมาณการจับ เช่น ห้ามจับสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์จนเกินกำลังผลิตของธรรมชาติ

- ควบคุมจำนวนเรือประมงโดยมิให้มีเรือประมงบางประเภทมีจำนวนมากเกินไป

- ควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของเรือ เช่น กำจัดปัญหาเรือที่มีหลายสัญชาติหรือทำการประมงโดยไม่แสดงสัญชาติ อันเนื่องมาจากมีเจตนากระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎข้อบังคับด้านการประมง

- ควบคุมประเภทและชนิดของเครื่องมือประมง

2. กำหนดมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล และระบบนิเวศในทะเล โดยเฉพาะความสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพในท้องทะเล

3. จัดตั้งองค์กรบริหารและจัดการประมงขึ้นทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่กำหนดและดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการประมงสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมายของความตกลง PSM ทั้งสองประเภท

4. สร้างระบบข้อมูลข่าวสารทางการประมงที่สามารถเชื่อถือได้ และตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดในขณะนั้น โดยมีการรวบรวมสถิติและระบบการแจกจ่ายข้อมูลที่ดี เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ⁶

3.4 จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) มาใช้ปฏิบัติ ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

แม้ว่า FAO จะได้พยายามผลักดันให้มีจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ หรือ CCRF ซึ่งเป็นที่ยอมรับและสนับสนุนโดยประเทศสมาชิกทั่วโลกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 รวมทั้งมีการเผยแพร่ CCRF นี้อย่างแพร่หลายทั่วทุกภูมิภาคของโลกแล้วก็ตาม แต่สถานะการประมงของโลกยังคงอยู่ในสภาพตกต่ำ อันทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ประเทศต่าง ๆ เร่ง

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เมษายน - มิถุนายน 2561

ดำเนินการตามบทที่ 17 ของวาระที่ 21 เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทางทะเล มหาสมุทร และพื้นที่เขตชายฝั่งขึ้นโดยเร็ว รวมทั้งปฏิบัติตามข้อกำหนดใน CCRF และแผนปฏิบัติการสากล (IPOAs) ต่าง ๆ ที่ FAO ได้จัดทำขึ้น โดยมุ่งหวังให้กลุ่มประชากรสัตว์น้ำทั้งหลายที่อยู่ในสภาวะเสื่อมโทรมในปัจจุบัน ได้ฟื้นตัวภายใน พ.ศ. 2558

ปัญหาที่หลายประเทศในโลกกำลังเผชิญอยู่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบันที่สำคัญ ๆ คือ

1. การที่มีเรือประมงส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของรัฐ

2. การประมงที่ไร้การควบคุมอยู่นอกขอบเขตกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ชาวประมงบางกลุ่มไม่ยึดถือและฝ่าฝืนกฎข้อบังคับในการทำการประมง เช่น เจ้าของเรือบางรายลับเปลี่ยนธงเรือของตน

3. การประมงที่ปราศจากการรายงาน นับตั้งแต่การจดทะเบียนไปจนถึงผลการจับสัตว์น้ำ ชาวประมงบางรายไม่ปฏิบัติตามกฎเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมง **จึงถือได้ว่า การทำการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำที่เอาเปรียบกลุ่มชาวประมงส่วนใหญ่ และผู้ยินยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐอย่างรับผิดชอบ**

เพื่อให้การส่งเสริมการปฏิบัติตาม CCRF บรรลุผล FAO จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกันขัดขวาง และขจัดประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งเรียกโดยย่อว่า แผนปฏิบัติการสากล IUU ขึ้นใน พ.ศ. 2543 โดยจัดการประชุมคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาปัญหาเบื้องต้นที่เมืองซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย ในเดือนพฤษภาคม 2543 หลังจากนั้น FAO จึงได้จัดการประชุมพิจารณาหารือกับประเทศสมาชิกเกี่ยวกับเนื้อหาของแผนปฏิบัติการนี้ที่กรุงโรม สาธารณรัฐอิตาลี ในระหว่างเดือนตุลาคม 2543 และกุมภาพันธ์ 2544 เนื้อหาของแผนปฏิบัติการนี้ได้เป็นที่ยอมรับโดยสังคมโลกในการประชุมคณะกรรมการด้านการประมงของ FAO สมัยที่ 24 ในวันที่ 2 มีนาคม 2544 และสนับสนุนโดยคณะมนตรีของ FAO ในการประชุมสมัยที่ 120 ในวันที่ 23 มิถุนายน ปีเดียวกัน

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น FAO จึงได้จัดให้มีการประชุมประเทศสมาชิกเพื่อจัดทำจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF ซึ่งต่อไปในเอกสารนี้จะเรียกย่อว่า “จรรยาบรรณ”) ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทั่วโลก ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำทุกชนิดอย่างยั่งยืน อนึ่ง จรรยาบรรณฉบับนี้ได้รับการยอมรับและให้การสนับสนุนโดยประเทศสมาชิก FAO ทั่วโลกตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ซึ่งต่อมา FAO ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสากล (International Plan of Action: IPOA) ขึ้นจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

1. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU)

2. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ปลาฉลาม (International Plan of Action for Shark Conservation)

3. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการบริหารจัดการการลงแรงประมง (International Plan of Action to Manage Fishing Capacity)

4. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์นกน้ำจากการทำประมงอวนลอยขนาดใหญ่ (International Plan of Action to Conserve Seabird from Longline Driftnet)

โดยสมาชิก FAO มากกว่า 170 ประเทศได้ร่วมกันรับรองจรรยาบรรณฉบับนี้ เมื่อ พ.ศ. 2538 อนึ่ง **จรรยาบรรณนี้มีได้มีสภาพบังคับ** หากแต่เรียกร้องให้รัฐสมาชิก FAO นำไปใช้ปฏิบัติด้วยความสมัครใจในการประกอบอาชีพหรือเกี่ยวข้องกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ไม่ว่าจะเป็นในแหล่งน้ำจืดและในทะเล แต่โดยที่จรรยาบรรณนี้มีได้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ **จึงไม่มีสภาพบังคับ** เป็นเรื่องของความสมัครใจ (Voluntary basis) ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะสร้างความมั่นใจว่า ทุกคนที่ประกอบอาชีพในการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้นมีความเข้าใจและยอมรับในหลักการและเป้าหมายของจรรยาบรรณนี้ ทั้งยอมรับปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าจรรยาบรรณนี้เป็นผลจากความมุ่งมั่นพยายามของคนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยนัยนี้ จรรยาบรรณนี้จึงถือเป็นฉันทามติ หรือความตกลงระดับโลกเกี่ยวกับภาระหน้าที่ในการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่างๆ อย่างรับผิดชอบ⁷ ดังนั้น รัฐบาลของประเทศจึงมีความรับผิดชอบต่อในการนำจรรยาบรรณนี้มาใช้ปฏิบัติโดยความร่วมมือจากอุตสาหกรรมประมงและชุมชนประมง ส่วนบทบาทของ FAO นั้นคือให้การสนับสนุนด้านวิชาการ แต่มีได้รับผิดชอบโดยตรงในการนำจรรยาบรรณนี้ไปใช้ปฏิบัติ เพราะ FAO มีได้มีส่วนรับผิดชอบในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายพัฒนาการประมงของประเทศต่างๆ อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลของแต่ละประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการประมงอย่างรับผิดชอบ (Responsible Fisheries) ในประเทศของตน

การนำจรรยาบรรณนี้มาใช้ให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นรัฐบาลต้องสามารถประสานหลักการและเป้าหมายของจรรยาบรรณนี้เข้ากับนโยบายและกฎหมายด้านการประมงของประเทศ โดยควรปรึกษารัฐหรือภาคอุตสาหกรรมประมงและกลุ่มบุคคลอื่นๆ เพื่อให้การสนับสนุนในขั้นตอนการปรับเปลี่ยนนโยบายและข้อกำหนดให้สอดคล้องให้ความร่วมมือกับภาครัฐด้วยความสมัครใจ นอกจากนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนให้ชุมชนประมงและอุตสาหกรรมประมงพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้อง และสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณ ซึ่งหมายถึงการให้การช่วยเหลือประเทศสมาชิกต่างๆ หรือกลุ่มประเทศในการพัฒนาหรือปรับปรุงการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในประเทศเหล่านั้นให้บรรลุเป้าหมายที่จรรยาบรรณตั้งไว้ กล่าวคือ **เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนรุ่นต่อไปจะมีโอกาสสูงในการมีสัตว์น้ำเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง** จรรยาบรรณฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นให้ประเทศต่าง ๆ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ **ทำงานร่วมกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงและแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ**

⁷ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, “จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบคืออะไร”, กรุงเทพมหานคร. 2544, หน้า 1

ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการประมงควรมุ่งมั่นในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำ (Fish stocks) ให้คงอยู่ในระดับที่สามารถผลิตสัตว์น้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งมักเรียกระดับดังกล่าวนี้ว่า

“ปริมาณจับสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY)^๘ ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านการประมงและการประมงของแต่ละประเทศควรจะต้องจัดทำขึ้นในทิศทางที่จะทำให้มีการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนในระยะยาว เพื่อให้แน่ใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ การมีอาหารอย่างเพียงพอ และการขจัดความยากจนในชุมชนประมงของประเทศนั้นๆ ได้ สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนได้จัดทำคำแปลฉบับภาษาไทยและได้รับทุนสนับสนุนจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะภาคเอกชนจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มและเผยแพร่แก่สาธารณชนผู้สนใจมาจนถึงปัจจุบัน

ความสัมพันธ์ระหว่างจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ กับ IUU Fishing

สืบเนื่องจากการประชุมสมัชชาภาคีองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สมัยที่ 102 ในเดือนพฤศจิกายน 1992 ได้กำหนดให้ประเด็นการประมงในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Seas) เป็นประเด็นที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ดังนั้น CCRF จึงได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการตีความและนำหลักกฎหมายทะเลระหว่างประเทศซึ่งบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาปฏิบัติ เช่น UN Fish Stocks Agreement 1995, 1992 Declaration of Cancun, the 1992 Rio Declaration on Environment and Development, Chapter 17 of Agenda 21 และ Compliance Agreement ต่อจากนั้น FAO ได้ผลักดันให้ CCRF พัฒนาเป็นตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญโดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติหรือ UN องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง NGOs

CCRF เป็นตราสารระหว่างประเทศได้รับการจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจ (Voluntary Basis) แต่ได้นำเอาตราสารต่าง ๆ ที่สังคมโลกให้การยอมรับมา**บัญญัติรวมไว้** และได้รับความเห็นชอบให้นำมาใช้ปฏิบัติได้ (Adopted) โดยมติที่ประชุม FAO สมัยที่ 28 มติที่ 4/95 ในการนำบทบัญญัติของ CCRF มาปฏิบัติให้เกิดผลนั้น FAO ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เมษายน - มิถุนายน 2561

และ สังคมระหว่างประเทศ (International community) ตระหนักว่า กิจกรรมการทำการประมงที่ไม่เคารพกฎข้อบังคับและมาตรฐานสากลด้านการประมง **เพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยลำดับ** เช่น

ก. การหลบหนีการควบคุมโดยการสลับหรือเปลี่ยนธงของเรือประมง (Reflagging of Fishing Vessels)

ข. การจับสัตว์น้ำภายในเขตอำนาจของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่ง

ค. การไม่รายงานผลการจับสัตว์น้ำ หรือจัดรายงานคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

จากกิจกรรมการทำการประมงที่ขาดความรับผิดชอบนี้มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อความพยายามในการบริหารจัดการการประมงทะเลอย่างถูกต้องและเหมาะสม ตลอดจนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของการประมงที่ยั่งยืนต่อไป

สาระสำคัญของที่ FAO มุ่งเน้นมาโดยตลอด คือ *การยอมรับกฎระเบียบทางการประมงที่รัฐต่าง ๆ ได้กำหนดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการประมงอย่างรับผิดชอบขึ้นในสังคมโลก* ด้วยเป็นที่ตระหนักดีแก่ทุกฝ่ายแล้วว่า หากไร้การบริหารจัดการในด้านการประมง โดยเฉพาะการประมงทะเลแล้ว ทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลที่ยังคงเหลือรอดจากการใช้ประโยชน์ในการประมงอย่างมีขีดจำกัดและไร้กติกาใดๆ นั้น จะไม่มีโอกาสเกื้อหนุนอาชีพชาวประมงได้ในอนาคต จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ชาวประมงและรัฐชายฝั่งต่างๆ จักต้องหันหน้าเข้าหากัน เพื่อร่วมกันกำหนดกติกาอันนำไปสู่การประมงอย่างรับผิดชอบให้ได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ การได้รับรู้ปัญหาและแนวโน้มของการประมงลักษณะนี้ ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้น การยอมรับที่เปิดใจยิ่งขึ้น ความเป็นไปได้ที่รัฐและชาวประมงจะร่วมมือกันปกป้องรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นฐานการประกอบอาชีพของทุกฝ่ายให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ นอกจาก CCRF จะได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการประมงและการปฏิบัติการประมงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญห IUU Fishing ไว้แล้วแผนปฏิบัติการสากลเพื่อการป้องกันยับยั้งและขจัดการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported

and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) ก็เป็นตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงฉบับหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันยับยั้งและขจัด IUU Fishing หรือการทำประมงเถื่อน เป็นการเฉพาะ โดยตราสารฉบับนี้ได้เตรียมเครื่องมือหลายรูปแบบไว้เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปใช้ต่อต้านการทำประมงเถื่อนซึ่งประเทศเหล่านั้นอาจกระทำการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุมหรือการทำประมงเถื่อนด้วยตนเองหรืออาจร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ก็ได้โดยเครื่องมือบางประเภทนั้นได้รับการออกแบบมาใช้กับทุกประเทศ ขณะที่เครื่องมือบางประเภทได้รับการออกแบบมาเพื่อใช้กับรัฐเจ้าของธงรัฐชายฝั่งรัฐเจ้าของท่าหรือรัฐเจ้าของตลาดเป็นการเฉพาะซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.5 แผนปฏิบัติการระดับสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) มาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

ตราสารนี้เป็นตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงฉบับหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันยับยั้งและขจัด IUU Fishing หรือการทำประมงเถื่อน เป็นการเฉพาะ โดยตราสารฉบับนี้ได้เตรียมเครื่องมือหลายรูปแบบไว้เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปใช้ต่อต้านการทำประมงเถื่อน โดยประเทศแต่ละประเทศสามารถนำหลักการนี้ไปใช้โดยการออกกฎหมายภายในโดยอาจจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU) ได้

3.5.1 ความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง ที่สำคัญ เช่น

รัฐต่างควรทบทวนกฎหมายประมง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของตนเป็นอันดับแรก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างสอดคล้องกับวิธีการที่แจ้งไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ในการดำเนินการทบทวนกฎหมายนั้นควรพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

✓ ภายใต้ข้อเสนอแนะของแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing นั้น จำเป็นจะต้องเพิ่มหน่วยงานตามกฎหมายขึ้นอีกหรือไม่?

✓ บทลงโทษสำหรับการทำประมงที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันรุนแรงเพียงพอแล้วหรือไม่?

✓ ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำประมงของเรือประมงของรัฐตนได้จริงหรือไม่?

✓ หากคนถือสัญชาติของรัฐเป็นเจ้าของเรือประมงที่ไปจดทะเบียนในรัฐอื่น หรือไปทำหน้าที่นายเรือในเรือประมงของรัฐอื่น จะสามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อป้องกันมิให้คนเหล่านั้นทำการประมงที่ผิดกฎหมายได้หรือไม่?

✓ หากรัฐได้ยินยอมให้มีการนำขึ้นท่าหรือขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมงต่างชาติที่ทำเทียบเรือของรัฐตน มีกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่สามารถใช้ในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าว เช่นการตรวจสอบ หรือไม่?

✓ ในกรณีที่รัฐได้มีการอนุญาตให้กองเรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของรัฐตน ควรจะเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมายในข้อตกลงที่ทำไว้ได้หรือไม่?

- ชาวประมงที่ทำผิดกฎหมายย่อมพยายามหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ จึงมักจะทำประมงในเขตที่มีการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance หรือ MCS) ไม่เข้มงวดนัก ดังนั้น แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing จึงได้กำหนดเครื่องมือสำหรับการติดตามตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการทำประมงเถื่อนไว้ ดังต่อไปนี้

- ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System หรือ VMS)
- โครงการส่งผู้สังเกตการณ์ประจำบนเรือประมง
- ระบบรายงานผลการจับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยวเรือ
- การตรวจสอบเรือประมงทั้งที่ทำเทียบเรือและในทะเล
- การไม่อนุญาตให้เรือที่สงสัยว่าจะเป็นเรือประมงเถื่อนเข้าเทียบท่าหรือให้เอกสิทธิ์ใด ๆ
- วิธีอื่น ๆ

- รัฐควรสนับสนุนให้ชาวประมงทุกคนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับด้านการประมงโดยวิธีการสร้างสรรค์ซึ่งรวมถึง:-

➢ การให้การศึกษและบริการต่าง ๆ แก่ชุมชนและชาวประมง

➢ การให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎระเบียบด้านการประมง

➢ การสร้างจิตสำนึกเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ

➢ การจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ชาวประมงสามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย

- รัฐควรปรับปรุงความสามารถในการตรวจตราเรือประมงและตรวจสอบในกรณีที่น่าสงสัยว่าการทำการประมงเถื่อนเกิดขึ้น และจกต้องดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎข้อบังคับด้านการประมงอย่างจริงจัง

- รัฐควรเข้าร่วมในเครือข่ายสากลเพื่อร่วมมือและประสานงานระหว่างกัน ในการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังในกิจกรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการประมง ซึ่งจะช่วยให้รัฐต่างๆ สามารถหาข้อมูลที่ต้องการทราบได้อย่างรวดเร็ว

3.5.2 ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง ดังนี้:-

1) ควบคุมกิจกรรมการทำการประมงของเรือที่ชักธงของรัฐตน รวมไปถึงเรือประมงและเรือที่ใช้สนับสนุนการทำการประมง (เช่น เรือขนส่งหรือเรือแม่ที่ทำหน้าที่ส่งเสบียงและน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เรือประมงและรับสัตว์น้ำกลับเข้าท่า)

2) รัฐบาลของรัฐเจ้าของธงจกต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะทำให้เกิดผล

3) **การจดทะเบียนเรือประมง** ก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้เรือประมงของตนชักธงของรัฐตน รัฐนั้นควรจะต้องมั่นใจในความสามารถในการควบคุมการทำการประมงของเรือลำนั้นให้ได้ก่อน

4) รัฐจึงควรจดทะเบียนเรือประมงทุกประเภททุกขนาดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ และรวบรวมทะเบียนประวัติของเรือแต่ละลำไว้เป็นหลักฐาน

5) รัฐควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนเรือที่เคยมีประวัติทำการประมงเถื่อนมาก่อน

6) รัฐควรให้เจ้าของเรือลำที่จดทะเบียนเรือนี้ในชื่ออื่น ๆ มาก่อนด้วย และรัฐควรให้เจ้าของเรืออธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเรือเป็นประจำด้วย

7) **ทะเบียนประวัติเรือประมง** แต่ละรัฐควรจัดทำทะเบียนประวัติของเรือประมงแต่ละลำขึ้นไว้ ข้อมูลที่ควรบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติของเรือนี้ ซึ่งนอกจากจะแจ้งถึงลักษณะทางกายภาพต่างๆ ของเรือ และประวัติการทำการประมงแล้ว ยังควรมีข้อมูลดังต่อไปนี้ด้วย เช่น ชื่อของเรือประมง หมายเลขทะเบียน ชื่อเรือเดิม (หากทราบ) และชื่อประเทศที่จดทะเบียนให้ สถานที่และปีที่ต่อเรือ ประเภทของเรือ ประเภทของเครื่องมือหรือวิธีการทำการประมง ระยะเวลาจับน้ำที่จดทะเบียน (กรอสตัน) ขนาดแรงม้าของเครื่องยนต์ ความยาวเรือ ความลึกของเรือ ความกว้างของเรือ รูปถ่ายแสดงด้านข้างของเรือในวันที่จดทะเบียน หรือหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเรือตามความเหมาะสม ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่รับผิดชอบในการใช้เรือ ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่มีส่วนรับผลประโยชน์จากเรือ เป็นต้น

ข้อสังเกต หากเป็นไปได้ ควรแจ้งในทะเบียนประวัติเรือด้วยว่าเรือลำนี้ยังคงทำการประมงอยู่อย่างสม่ำเสมอหรือไม่

8) **การอนุญาตให้ทำการประมง** รัฐเจ้าของธงควรห้ามมิให้เรือของตนออกไปทำการประมงในทะเลหรือมหาสมุทรอื่นๆ เว้นแต่เรือลำนั้นได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้จากรัฐ รัฐเจ้าของธงจึงควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะกับเรือที่จดทะเบียนในรัฐของตนอย่างถูกต้อง และมีบันทึกทะเบียนประวัติของเรือประมงลำนี้ไว้แล้ว ดังนั้น เรือต่างๆ ควรจะได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ยินยอมที่จะทำการประมงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอาชญาบัตร เพื่อให้รัฐเจ้าของธงสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือลำนั้นได้ อนึ่ง เงื่อนไขเหล่านี้ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน เช่น

➢ อนุญาตให้จับสัตว์น้ำชนิดใด

➢ อนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใด

➢ อนุญาตให้ทำการประมงได้ในแหล่งใดและเมื่อใด

9) **มาตรการในการควบคุมอื่น ๆ** การจดทะเบียนเรือประมง การทำทะเบียนประวัติเรือประมง และการอนุญาตให้ทำการประมงนั้นจะทำให้รัฐเจ้าของธงมีพื้นฐานทางกฎหมาย ในการควบคุมการทำการประมงของเรือประมงของตน แต่เพื่อให้การควบคุมเรือประมงเกิดผลอย่างจริงจัง รัฐเจ้าของธงควรจะได้เลือกใช้เครื่องมือที่ใช้ปฏิบัติจริงต่างๆ ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing นั้น เช่น

➢ รัฐเจ้าของธงควรจัดตำแหน่งเรือทุกลำ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรรู้เป็นช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐเจ้าของธงจึงต้องหาวิธีการอื่น เพื่อให้ทราบตำแหน่งของเรือของตนทุกลำในทะเลให้ได้

➢ รัฐเจ้าของธงควรที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการลาดตระเวนทางทะเลในบริเวณที่รู้แน่ชัดว่าเรือประมงของตนมักเข้าไปทำการประมงด้วย

➢ รัฐเจ้าของธงควรกำหนดให้เรือทุกลำรายงานผลการทำการประมงเป็นระยะโดยสม่ำเสมอ การใช้ระบบติดตามเรือ วิทยุ และโทรสาร อันเป็นการสะดวกและประหยัดเวลา

3.5.3 ความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง ดังนี้:-

1) ก่อนที่รัฐชายฝั่งจะอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตน ควรตรวจสอบว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงให้ไปทำการประมงนอกน่านน้ำของตนได้จริงหรือไม่เสียก่อน

2) รัฐชายฝั่งจึงควรทำในทุกวิถีทางเพื่อขจัดประมงเถื่อนให้สิ้นไปจากน่านน้ำของรัฐตน

3) รัฐชายฝั่งไม่ควรออกใบอนุญาตการทำการประมงให้แก่เรือประมงเถื่อน ดังนั้น รัฐชายฝั่งควรขอรับรองจากรัฐเจ้าของธงรับรองว่าเรือที่ตนได้จดทะเบียนให้มันไม่เคยมีประวัติเสียเกี่ยวกับการประมงเถื่อนมาก่อน หลังจากที่รัฐเจ้าของธงได้รับรองแล้ว รัฐชายฝั่งจึงจะออกใบอนุญาตให้เข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตนได้

4) รัฐชายฝั่งอาจกำหนดให้เรือต่างชาติใช้ระบบติดตามเรือ เพื่อให้รู้ตำแหน่งในแต่ละช่วงเวลา หรือตำแหน่งที่ใกล้เคียงของเรือเหล่านี้ได้ตลอดเวลา และรับข้อมูลต่างๆ ที่ระบบนี้ จะต้องรายงานเข้ามาเป็นระยะ และกำหนดให้

เรือประมงต่างชาติทุกลำหรือบางส่วนมีผู้สังเกตการณ์อิสระประจำอยู่บนเรือ

5) รัฐชายฝั่งควรมีข้อบังคับให้เรือประมงทุกลำต้องนำสัตว์น้ำที่จับได้มายังท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ทั้งนี้เพราะการตรวจตราการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลนั้นทำได้ยาก ชาวประมงเถื่อนจึงนิยมขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลเสียมากกว่าที่จะนำขึ้นท่า

3.5.4 ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่า

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่า (Port State Responsibilities) ไว้ดังนี้:-

1) ปฏิเสธมิให้เรือต่างชาติเข้าเทียบท่า (ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะอันตราย)

2) ห้ามมิให้เรือประมงต่างชาตินำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือทำการขนถ่ายสัตว์น้ำบริเวณท่าเทียบเรือ

3) กำหนดให้เรือประมงที่จะเข้าเทียบท่าต้องมอบข้อมูลเกี่ยวกับเรือและข้อมูลในการทำการประมง และ

4) ตรวจสอบเรือที่สมัครใจให้ตรวจขณะจอดเทียบท่า

5) รัฐเจ้าของท่าควรกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำที่ขออนุญาตเข้าเทียบท่าดำเนินการ

6) ก่อนที่รัฐเจ้าของท่าจะอนุญาตให้เรือต่างชาติลำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมประมง ควรจะทำการสอบถามข้อมูลดังกล่าวก่อนอนุญาตด้วยเช่นกัน

7) รัฐเจ้าของท่าควรรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้ เพื่อแจ้งต่อรัฐเจ้าของธงและองค์กรประมงในระดับภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น

➢ ชื่อรัฐเจ้าของธงของเรือลำนั้นและรูปพรรณโดยละเอียดของเรือ

➢ ประเภทของเครื่องมือประมงที่ใช้บนเรือ

➢ สัตว์น้ำที่มีอยู่บนเรือ โดยระบุแหล่งที่จับ ชนิดและลักษณะของสัตว์น้ำและปริมาณ

➢ ปริมาณสัตว์น้ำที่นำขึ้นและขนถ่ายที่ท่า

8) หากรัฐเจ้าของท่ามีเหตุอันชวนให้เชื่อได้ว่าเรือลำใดที่เทียบท่าอยู่นั้นได้มีส่วนร่วมในการทำการประมงเถื่อนแล้ว รัฐเจ้าของท่าควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

➢ ไม่อนุญาตให้เรือลำนั้นนำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือขนถ่ายที่ท่า

➢ แจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยทันที และ

➤ หากสงสัยว่าการทำการประมงเถื่อนในน่านน้ำของผู้อื่น หรือในน่านน้ำที่จัดการดูแลโดยองค์กรประมงระดับภูมิภาค รัฐเจ้าของท่าจะต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้องทราบโดยทันที

9) รัฐเจ้าของท่าสามารถใช้มาตรการอื่นเพิ่มเติมแก่เรือและผู้ประกอบการนั้นได้โดยความเห็นชอบหรือคำขอร้องจากรัฐเจ้าของธงอีกด้วย

3.5.5 มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ

ในปัจจุบัน มีความพยายามเพื่อร่วมมือกันในการควบคุมการค้าสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงเถื่อน แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing จึงได้เรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมกันพัฒนามาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ (International Trade-related Measures) เพิ่มขึ้นเพื่อยุติการทำการประมงเถื่อน ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะสอดคล้องกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการค้าสัตว์น้ำที่จับได้จากการประมงเถื่อน โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นใด ๆ ในการค้าสัตว์น้ำชนิดอื่น อนึ่ง มาตรการการค้านี้จะครอบคลุมในรูปแบบต่าง ๆ ของการนำเข้าและส่งออกสินค้าอันประกอบด้วย

ข้อกำหนดให้มีใบรับรองสัตว์น้ำที่จับได้และเอกสารควบคุมการค้าสัตว์น้ำ

ข้อจำกัดและข้อห้ามในการนำเข้าและส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ

3.6 มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) มาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

ในปัจจุบันประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า (Port State) ได้เข้าภาคีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2559⁹ Port State มาใช้ปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องมือ/มาตรการสำคัญในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing งานศึกษาฉบับนี้ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการนำมาตรการ Port State มาใช้ขจัด IUU Fishing ของไทยมาปรับใช้กับประเทศไทย

บทบัญญัติหลักของความตกลง PSMA

1.2.1 แนวทางปฏิบัติและขั้นตอนในการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ว่าด้วยข้อมูลที่เรือประมงต่างชาติที่จะขอเข้าเทียบท่าจะต้องจัดเตรียมไว้ล่วงหน้าก่อนเข้าเทียบท่าและต้องจัดส่งให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าก่อนเรือเข้าเทียบท่า ได้แก่ ท่าเรือที่จะเข้าเทียบ รัฐเจ้าของท่า วันและเวลาที่คาดว่าจะเข้าเทียบท่า และท่าเทียบเรือที่เรือเดินทางออกมาและวันที่ออกจากท่า ชื่อเรือ รัฐเจ้าของธง ประเภทของเรือ หมายเลขทะเบียนเรือที่ออกให้โดย IMO ภาคผนวกบีว่าด้วยขั้นตอนการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติของรัฐเจ้าของท่า ภาคผนวกซีว่าด้วยการรายงานผลการตรวจสอบ ว่าด้วยระบบข้อมูลข่าวสารของมาตรการตรวจสอบที่ท่าเทียบเรือของรัฐเจ้าของท่า ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการฝึกอบรมผู้ตรวจสอบ

1.2.2 ขั้นตอนการตรวจสอบของรัฐเจ้าของท่าที่สำคัญ เช่น ตรวจสอบเอกสารประจำเรือทั้งหมดว่าเป็นจริง สมบูรณ์และถูกต้อง เช่นเอกสารที่แสดงการเป็นเจ้าของเรือในกรณีจำเป็น ให้หมายรวมถึงการติดต่อประสานกับรัฐเจ้าของธงให้มีการยืนยันความถูกต้องอีกทางหนึ่ง

1.2.3 ตรวจสอบธงเรือ และสัญลักษณ์ต่าง ๆ บนตัวเรือให้เป็นไปตามที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ หรือ IMO กำหนด ตลอดจนสัญญาณเรียกขานทางวิทยุ และอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่น

1.2.4 ตรวจสอบพิสูจน์ว่าใบอนุญาตให้ทำการประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมง เป็นฉบับจริง สมบูรณ์ และถูกต้อง ตรงกับข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่นมาแล้ว

1.2.5 สำหรับการรายงานผลการตรวจนั้น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบกรอกข้อมูลที่ตรวจสอบได้ไว้เป็นหลักฐาน เช่นข้อมูลเกี่ยวกับ ชื่อของรัฐเจ้าของท่า เลขที่รายงานผลการตรวจสอบ หน่วยงานที่ใช้อำนาจตรวจสอบ ชื่อของหัวหน้าชุดตรวจสอบ ท่าเทียบเรือที่ทำการตรวจ วัน เวลาที่เริ่มดำเนินการตรวจ และวัน เวลาที่เสร็จสิ้นการตรวจ รัฐเจ้าของท่าที่ปล่อยเรือออกมา ชื่อเรือ รัฐเจ้าของธงของเรือ ผู้ตรวจสอบจะต้องทำการระบุสิ่งต่าง ๆ ที่ตนตรวจพบ พร้อมด้วยความเห็นของผู้ควบคุมเรือ มาตรการที่ดำเนินการไปแล้ว ลงลายมือชื่อของทั้งผู้ควบคุมเรือและผู้ทำการตรวจสอบในส่วนท้ายของรายงานฉบับดังกล่าวด้วย

⁹FAO, <http://www.fao.org/fi/static-media/MeetingDocuments/PSMA/Parties/3e.pdf> [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2561.

1.2.6 ในการนำความตกลงไปปฏิบัติ ภาครัฐจะต้องจัดให้มีการติดต่อสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์เพื่อให้สอดคล้องกับทบทบัญญัติต่างๆ ของความตกลง PSMA และจัดสร้าง Websites เพื่อเผยแพร่รายชื่อของท่าเทียบเรือที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น รวมทั้งเผยแพร่มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐเจ้าของท่าได้ดำเนินการไปแล้วด้วย

1.2.7 สำหรับแนวทางการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบ โปรแกรมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจสอบ อย่างน้อยควรรวมถึงเรื่องประเด็นสุขภาพความปลอดภัยและความมั่นคงต่างๆ ขั้นตอนการตรวจสอบทั่วไป การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อใช้ในการพิสูจน์ความจริงของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทราบจากผู้ควบคุมเรือ การพิสูจน์ความเป็นจริงและความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ การนำสัตว์น้ำขึ้นท่า การขนถ่าย การแปรรูปและปริมาณสัตว์น้ำที่เหลือนบนเรือ และ การดำเนินการที่จำเป็นต้องกระทำภายหลังการตรวจสอบ (ภาคผนวก อี)

4. สรุปสาระสำคัญที่ประเทศไทยควรปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ตามมาตรฐานสากล

ผลการศึกษาวิจัยทำให้ได้ทราบถึงความหมายของ IUU Fishing และผลกระทบของ IUU Fishing ที่มีต่อการลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นการสูญเสียอย่างมากต่อการสูญเสียพันธุ์ กระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ในภาพรวมของโลก ได้ทราบถึงหลักการและแนวคิดหลักของตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ 4 ฉบับข้างต้นโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวและการประมงมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการวิจัยได้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศสมาชิก FAO ได้พยายามนำทบทบัญญัติต่าง ๆ มาตีความและปรับใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อให้ชาวโลกได้มีสัตว์น้ำบริโภคได้อย่างยั่งยืน

4.1 ข้อเสนอแนะและประเด็นสำคัญที่ควรบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศสำหรับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

สำหรับมาตรการทางกฎหมาย เพื่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ประเทศไทยควรมีหลักกฎหมายอย่างน้อย

ดังต่อไปนี้สำหรับการแก้ไขปัญหา IUU fishing โดยเปรียบเทียบกับ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการทำประมงในเขตน่านน้ำไกล (Distant Water Fisheries Development Act: DWFD) ของเกาหลีใต้

1. คำนิยาม

ต้องมีการกำหนดคำนิยามความหมายของการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ให้ชัดเจน

ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา IUU Fishing ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือเรื่องของการกำหนดคำนิยาม ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า IUU Fishing ไว้โดยละเอียดแล้วในหัวข้อที่ 3.1 การกำหนดคำนิยามถือว่าเป็นหัวใจหลักในการแก้ไขปัญหา เพราะเป็นการกำหนดว่าการกระทำใดที่จะถือว่าเป็นความผิดในการทำ IUU Fishing หรือไม่เป็นความผิด การกำหนดความหมายและคำนิยามจึงเป็นตัวที่ใช้ตัดสินได้ หากกำหนดผิดไปก็จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหา IUU Fishing ได้เลย

ข้อสังเกต

โดยทั่วไปแล้วทุกๆ ประเทศก็จะกำหนดคำนิยามตามที่ FAO ได้ให้คำนิยามไว้เหมือนกันหมด แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายขาดความรู้ความเข้าใจในความหมายของคำว่า IUU Fishing อย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น

เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2558 รัฐบาลได้ออกประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการกลับเข้าเทียบท่าเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเรียกให้ให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปซึ่งออกไปทำการประมงพาณิชย์ในทะเลนอกน่านน้ำไทยในขณะทีประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับนำเรือประมงกลับเข้าเทียบท่าเรือประมงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ออกประกาศ เพื่อรับการตรวจจากศูนย์ควบคุมเรือเข้า-ออก (Port in - Port out Center: PIPO) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศกรมประมงเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์พ.ศ. 2558 ทำให้เรือประมงที่กำลังเดินทางออกไปทำการประมงหรืออยู่ระหว่างทำการประมง

ในทะเลนอกน่านน้ำต้องยุติทำการประมงและเดินทางกลับเข้าเทียบท่าเรือโดยเร่งด่วน

ในการนี้มีเรือประมงจำนวน 6 ลำ ไม่สามารถเดินทางกลับเข้าเทียบท่าเรือเพื่อรายงานตัวตามประกาศดังกล่าวได้ภายในกำหนด แต่ไม่ปรากฏว่ามีพฤติกรรมฝ่าฝืนกฎหมายและลักลอบทำการประมง หรือพฤติกรรมอื่นที่เข้าข่ายเป็น IUU Fishing แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐได้สันนิษฐานและระบุว่าเรือดังกล่าวเป็นเรือที่ทำ IUU Fishing พร้อมทั้งดำเนินการส่งรายชื่อเรือประมงดังกล่าวให้คณะกรรมการทูนาแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission: IOTC) เพื่อขึ้นบัญชีเป็นเรือที่ทำการประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุมต่อไปซึ่งหลายเดือนต่อมา ที่ประชุม สปมผ. ครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2559 ได้ประชุมหารือและมีมติให้กรมประมงทำหนังสือถึง IOTC เพื่อขอถอนรายชื่อเรือที่ทำการประมงในพื้นที่ของ IOTC ทั้ง 6 ลำ ออกจากการขึ้นบัญชี IUU List¹⁰ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายประมงของไทยและได้มีการพิจารณาดำเนินคดีเรียบร้อยแล้ว แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ส่งผลให้ผู้ทำการประมงต้องสูญเสียโอกาสในการทำการประมงเป็นระยะเวลาหลายเดือนและสูญเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่าการกระทำดังกล่าวแม้จะผิดกฎหมายแต่ก็ไม่ได้เป็นความผิด IUU Fishing ตามความผิดที่แท้จริงของ IUU Fishing แต่อย่างใด

ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้มีไม่ใช่ปัญหาจากการกำหนดค่านิยามแต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ซึ่งควรแก้ไขโดยการจัดฝึกอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดให้มีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน

2. การอนุญาตการทำประมง

- ควรกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงให้ชัดเจน รวมไปถึงการโอนใบอนุญาต โดยคำนึงถึงรูปแบบการประมงของไทย ทั้งนี้ควรนำเรื่องของความสามารถให้การจับสัตว์น้ำมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณามากยิ่งขึ้นไปกว่าพิจารณาแต่ขนาดของเรือประมงเพียงอย่างเดียวอีกด้วย

3. การติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ (Monitoring, Control and Surveillance: MCS)

จุดประสงค์ของ MCS คือ การดำเนินงานเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายด้านการประมงโดยทั่วไปและกรอบการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมงเฉพาะอย่างนั้นได้นำมาปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบและรวดเร็ว

ไม่มีวิธีการเฉพาะในการแก้ปัญหาใดที่โดดเด่นในการกำหนดและนำไปปฏิบัติของระบบ MCS ในขณะที่สิ่งเหล่านี้มีพื้นฐานบนหลักการและเป้าประสงค์ทั่วไป จึงจำเป็นที่จะต้องดัดแปลงและปรับแต่งให้เข้ากับคุณลักษณะความต้องการของการประมงแต่ละประเภทซึ่งจะ ผันแปรแตกต่างกันไปตัวอย่างเช่นจากการทำประมงพื้นบ้านไปสู่การประมงเชิงอุตสาหกรรมและจากแบบหนาแน่นเฉพาะแหล่งประมงแบบกระจายสำหรับการประมงที่ตามคุณลักษณะใช้กองเรือที่เคลื่อนที่ไกลโดยมีเป้าหมายจับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการอนุรักษ์และการบริหารจัดการเช่นเดียวกันกับใน MCS ความร่วมมือดังกล่าวนี้ผู้ควรรวมถึงมาตรการในการบังคับใช้บังคับกิจกรรมของเรือที่ซุกซ่อนของรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในการจัดตั้งองค์กรหรือก่อนดำเนินการนั้นเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆที่มีผลทำให้ประสิทธิภาพของมาตรการที่ได้ตกลงร่วมกันนั้นย่อห่อนไป

ตัวอย่างมาตรการการควบคุมและเฝ้าระวังเช่นระบบติดตามเรือ Vessel Monitoring System (VMS)

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 ทำให้สามารถนำข้อมูลการเดินทางเรือมาวิเคราะห์พฤติกรรมได้ว่าเรือประมงดังกล่าวมีแนวโน้มเข้าข่าย IUU Fishing หรือไม่

¹⁰เว็บไซต์ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย, <http://www.thaistopiufishing.com/meeting/18-activity/news/118-4-2559>,สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ 7กรกฎาคม 2560

ข้อสังเกต

การใช้ระบบติดตามเรือ VMS นั้นมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง หากนำมาใช้ควรกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับเรือที่มีกำลัง การจับสูงหรือบรรดากองเรือที่นำเรือออกไปทำการประมง ในระยะไกลมากกว่าที่จะบังคับให้ประมงพื้นบ้านที่มีกำลัง การจับขนาดเล็กต้องติดเครื่องมือดังกล่าวด้วย

4. การลงโทษ

การกำหนดโทษควรมีความยืดหยุ่นโดยแปรผันไปตาม ความร้ายแรง โทษทางอาญาที่ควรมีทั้งโทษขั้นต่ำและโทษ ขั้นสูง โดยเฉพาะโทษปรับที่ควรสอดคล้องกับความเสียหาย ที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนไม่คุ้มค่าที่จะฝ่าฝืนหากถูกจับได้

5. มาตรการอื่น ๆ

ควรดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม พันธกรณีระหว่างประเทศทั้งใน อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ควรไป ศึกษาถึงสิทธิที่ประเทศไทยมีที่สามารถออกกฎหมายภายใน เพื่อรักษาสินทรัพย์ที่ได้ถูกรับรองไว้ในอนุสัญญาฯ หรือเพื่อ การอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว และเมื่อปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมในความตกลงว่าด้วย การปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่าง เขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพ ย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 (UN Fish Stock Agreement: UNFSA) ก็ควรเร่งปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามที่ ได้รับรองไว้เช่นเดียวกัน

4.2 การนำเอาแผนปฏิบัติการสากลในการขจัดประมง เกือบมาใช้ในทางบริหารจัดการกองเรือประมงไทย เพื่อให้ เกิดการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการ ป้องกัน ขัดขวาง และขจัดประมงเถื่อนประเภทที่ ผิดกฎหมาย ที่ไม่รายงานและไร้การควบคุม ของไทย ดังนี้

แผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดความรับผิดชอบ ของทุกรัฐไว้ โดยให้มีหน้าที่ ดังนี้:-

1. ปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับการบริหารจัดการ กองเรือประมง ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในเอกสารสากลต่าง ๆ กฎข้อบังคับหลายข้อได้รับการบัญญัติไว้แล้วในจรรยาบรรณ

ในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ตลอดจนในเอกสาร ที่แสดงความสมัครใจและสนธิสัญญา (ข้อตกลงระหว่าง ประเทศที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย) อนึ่ง การยอมรับ ข้อตกลงต่าง ๆ เหล่านี้ จะช่วยทำให้มีการอนุรักษ์และ การบริหารจัดการประมงทั่วโลกดียิ่งขึ้น

2. ในการทำการประมงในทะเลและมหาสมุทร ต่าง ๆ นั้น องค์การประมงในระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่ ควบคุมดูแลทุกประเทศที่มีเรือประมงเข้าไปทำการประมง ในแหล่งทำการประมงเหล่านี้ ดังนั้น ไทยจึงควรเข้าร่วมเป็น ภาคีสมาชิกขององค์การดังกล่าว หรืออย่างน้อยที่สุดต้อง ควบคุมเรือประมงของตนไม่ให้กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดกฎ ข้อบังคับที่องค์การเหล่านี้ได้กำหนดขึ้นไว้

3. แผนปฏิบัติการสากลฯ ได้กำหนดเครื่องมือ สำคัญติดตามตรวจสอบการทำประมงเถื่อน ในเขตที่มี การติดตามตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance หรือ MCS) ไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการประมงเถื่อนไว้ ดังนี้

➢ ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System หรือ VMS)

➢ โครงการส่งผู้สังเกตการณ์ประจำบนเรือประมง

➢ ระบบรายงานผลจับในแต่ละเที่ยวเรือ

➢ การตรวจสอบเรือประมงทั้งที่ท่าเทียบเรือ และ ในทะเล

➢ การไม่อนุญาตให้เรือที่สงสัยว่าจะเป็นเรือประมง เถื่อนเข้าเทียบท่าหรือให้เอกสารใด ๆ

4. ไทยควรส่งเสริมให้ชาวประมงทุกคนปฏิบัติตาม ระเบียบข้อบังคับทำการประมงโดยวิธีการสร้างสรรค์ ซึ่งรวมถึง การให้การศึกษาและบริการต่าง ๆ แก่ชุมชนและ ชาวประมง การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการ พัฒนากฎระเบียบทางการประมง การสร้างจิตสำนึก เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ และการจัดระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ชาวประมง สามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย ทั้งนี้ ชาวประมงที่ฝ่าฝืนต่อ กฎข้อบังคับนั้นควรได้รับการลงโทษรุนแรง โดยรัฐควร ปรับปรุงความสามารถในการตรวจตราเรือประมงและ ตรวจสอบในกรณีที่น่าเชื่อว่าจะมีการทำการประมงเถื่อนเกิดขึ้น และจักต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืนอย่างจริงจัง

5. สำหรับความรับผิดชอบของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงนั้น แผนปฏิบัติการสากลฯ ได้กำหนดความรับผิดชอบเบื้องต้นของรัฐเจ้าของธงไว้ว่า

- ควบคุมกิจกรรมการประมงของเรือที่ชักธงไทย รวมทั้งเรือประมงและเรือที่ใช้สนับสนุนการทำการประมง เช่นเรือขนส่งหรือเรือแม่ที่ทำหน้าที่ส่งเสบียงและน้ำมันให้แก่เรือ ประมงและรับสัตว์น้ำกลับเข้าท่า

- จัดทะเบียนเรือประมงทุกประเภททุกขนาดให้ได้อย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และรวบรวมทะเบียนประวัติของเรือแต่ละลำไว้เป็นหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไทยควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนนั้นแจ้งรายชื่อประเทศทั้งหมดที่เรือลำนี้เคยจดทะเบียนมาก่อน หากพบว่าเป็นเรือที่เคยเปลี่ยนธงเป็นประจำแล้ว ไทยควรให้เจ้าของเรืออธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเรือเป็นประจำนี้ด้วย

- ไทยควรจะทำทะเบียนประวัติของเรือประมงไทยแต่ละลำไว้ทุกลำ

- ห้ามมิให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงในทะเลหรือมหาสมุทรอื่นใด เว้นเสียแต่ว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้จากรัฐบาลไทย รัฐเจ้าของธงจึงควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะกับเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยแล้วอย่างถูกต้อง และมีการบันทึกทะเบียนประวัติของเรือประมงลำนั้นไว้แล้ว ทั้งนี้ ก่อนที่ไทยจะอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำไทยนั้น ควรตรวจสอบว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงให้ไปทำการประมงนอกน่านน้ำของตนได้จริงหรือไม่ก่อน

4.3 บทวิเคราะห์พันธกรณีที่ไทยต้องเร่งดำเนินการตามมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

ผลลัพธ์ที่สำคัญคือได้เข้าใจถึงหลักคิดของการนำมาตรการ PSMA มาใช้เป็นเครื่องมือของ Port State ในการควบคุมเรือประมงต่างชาติที่จะเข้าเทียบท่าเรือของตนมิให้นำสัตว์น้ำที่จับได้จาก IUU Fishing ขึ้นท่าและจำหน่ายสัตว์น้ำดังกล่าวในประเทศของตน ทั้งนี้ จะเห็นถึงความพยายามของ FAO ร่วมกับประเทศสมาชิกทั่วทุกภูมิภาคของโลกที่จะร่วมกันคิดและจัดทำความตกลง PSMA ขึ้นเป็น “International Agreement” หรือความตกลง

ระหว่างประเทศและได้เปิดให้ประเทศสมาชิกได้ลงนามรับรอง (Sign) และเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันในที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้การต่อต้าน IUU Fishing เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้น ยังได้ทราบอีกว่าความตกลง PSMA กำหนดให้กฎเกณฑ์ในมาตรฐานในการตรวจสอบเรือประมง/เรือสนับสนุนการทำการประมงของเรือต่างชาติเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น หากรัฐสมาชิกใดประสงค์จะทำให้มาตรฐานการตรวจสอบเข้มข้นขึ้นกว่าที่ความตกลง PSMA ไว้ก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ การตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือรัฐเจ้าของท่ามีอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนประกาศใช้ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับความตกลง PSMA แต่อย่างใด นอกจากนั้น ได้ทราบถึงขั้นตอนการแจ้งขอเข้าเทียบท่าล่วงหน้าว่าเรือที่จะต้องส่งมอบเอกสารที่ประกอบด้วยรายละเอียดอะไรบ้าง และทำไม่ถึงการทราบข้อมูลเหล่านั้น ทราบถึงวิธีการตรวจสอบรวมทั้งการดำเนินการภายหลังพบการกระทำผิด หรือมีการปลอมแปลงเอกสาร เช่นขั้นตอนการแจ้งรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงการกระทำผิดนั้น ๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องติดตั้งระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่ากับรัฐเจ้าของธงซึ่งเรือประมงที่กระทำผิดแสดงสัญชาติธงของรัฐนั้น ๆ หากไทยไม่ติดตั้งระบบดังกล่าว จะส่งผลให้ประสานงานในระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้ รวมทั้งการพิสูจน์ความถูกต้องและเป็นจริงของเอกสารที่ขอเข้าเทียบท่าด้วยก็จำเป็นต้องใช้ช่องทางการติดต่อดังกล่าวด้วย

การวิเคราะห์ประเด็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ หมายถึงกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม และกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม ในอันที่จะร่วมมือกันป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำ IUU Fishing เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำความตกลงฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับในฐานะที่ไทยเป็นรัฐเจ้าของท่า และนำแนวทางการนำมาตรการ PSMA มาใช้ของประเทศนิวซีแลนด์มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าประเทศนิวซีแลนด์พัฒนาระบบการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของความตกลง PSMA เป็นส่วนใหญ่ โดยนิวซีแลนด์จะทำการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ

ในทุกท่าเทียบเรือ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความพร้อมด้านการพัฒนาท่าเทียบเรือของไทยแล้ว เห็นว่าเป็นไปได้ยาก สำหรับประเทศไทยคงต้องใช้เวลาในการพัฒนาระบบสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่ทำเรืออีกมาก โดยเฉพาะข้อจำกัดในด้านงบประมาณของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานในระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการทำ IUU Fishing อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ รูปแบบของความร่วมมืออาจมีได้ในหลายแนวทาง ด้วยกัน เช่น

1. ประเทศไทยจะนำมาตรการ Port State มาใช้บังคับเฉพาะกับเรือประมงต่างชาติที่ขอเข้าท่าเทียบเรือของไทยเท่านั้น มาตรการดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับเรือประมงสัญชาติไทย เนื่องจากเรือประมงที่มีสัญชาติไทยซึ่งได้รับสิทธิในการใช้ธงไทยเพื่อแสดงสัญชาติไทยที่ตัวเรือนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 รวมทั้งประกาศ ระเบียบหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกตามความของพระราชบัญญัติเหล่านั้นด้วยอยู่แล้ว ทั้งนี้ **ประเทศไทยจะบังคับใช้มาตรการ Port State กับเรือประมงต่างชาติ** โดยการบังคับใช้กฎหมายของกรมเจ้าท่ามาเป็นบทบัญญัติหรือเครื่องมือหลักในการดำเนินการ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจเรือ แต่เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 รวมทั้งประกาศ ระเบียบหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบเรื่องความปลอดภัยของตัวเรือในการเดินทะเล หรือ Safety at sea มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นตรวจสอบเฉพาะเรือประมง เพื่อให้มั่นใจว่าเรือประมงที่ทำการตรวจสอบมิได้ทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำ IUU Fishing บทบัญญัติประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจตรวจสอบ/ตรวจค้นเรือประมงต่างชาติ ดังนั้น หากประเทศไทยจะนำมาตรการนี้มาบังคับใช้กับเรือประมงต่างชาติ จึงจำเป็นต้อง**ทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของกรมเจ้าท่ารวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง** ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบเรือได้ ทั้งเรือประมงและเรือทุกประเภท

ซึ่งกรมประมงไม่มีกฎหมายที่จะดำเนินการกับตัวเรือ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นเรือประมงก็ตาม ทั้งนี้ เพราะกรมประมงมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการใช้เครื่องมือประมง (Fishing Gears) และดูแลวิธีการทำการประมงให้เป็นไปในแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้ประชาชนมีสัตว์น้ำบริโภคอย่างยั่งยืน กล่าวโดยสรุปว่า กรมประมงไม่สามารถควบคุมตัวเรือที่มีติดตั้งเครื่องมือประมงได้ ในขณะที่เรือซึ่งเป็นยานพาหนะทางน้ำประเภทหนึ่งอยู่ในการควบคุมของกรมเจ้าท่า โดยเริ่มจากการอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นเรือไทย¹¹ และออกใบอนุญาตให้ใช้เรือลำดังกล่าวได้¹²

2. ประเทศไทยโดยกรมเจ้าท่าร่วมกับกรมประมงและกองทัพเรือ จะต้องร่วมมือกันทำการปรับปรุงกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติใหม่ ให้ครอบคลุมกิจกรรมการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติตามความตกลง PSMA ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกับกรมเจ้าท่า กรมประมงและกองทัพเรือ จะต้องเตรียมการพัฒนากฎหมายและกฎข้อบังคับภายในประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถรองรับพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติก่อนเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้อย่างรอบคอบเร่งด่วน อย่างเป็นรูปธรรม สามารถนำมาตรการ PSMA มาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการต่อต้าน IUU Fishing ได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพต่อไป

3. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ พร้อมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อการอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติที่ไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรม IUU Fishing เข้าเทียบท่าอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันพิจารณากำหนดท่าเทียบเรือ เพื่อรองรับการควบคุมและตรวจสอบเรือประมงต่างชาติให้เป็นไปตามมาตรการ PSMA เป็นการเฉพาะ และมีการกำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบให้ชัดเจนโดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติของความตกลง PSMA

¹¹พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2482 และมาตรา 91 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

¹²พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

5. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันจัดทำฐานข้อมูล (Database) ที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ในตรวจสอบความถูกต้องของเรือประมงต่างชาติที่ขอเข้าเทียบท่า และแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับรัฐภาคีอื่น รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง องค์การระหว่างประเทศอื่นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เกี่ยวข้อง

6. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันเร่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบเรือต่างชาติในท่าเทียบเรือ และการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ

7. ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ในตรวจสอบความถูกต้องของเรือ ประมงต่างชาติที่ขอเข้าเทียบท่า และแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศอื่นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

8. ประเทศไทยโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะกองทัพเรือ กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันจัดทำโครงการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้กับบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนในการนำมาตรการ PSMA มาตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ ณ ท่าเทียบเรือของไทยซึ่งจะได้รับการกำหนดให้เป็นท่าเรือเฉพาะกรณี มิใช่ท่าเรือทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องกระทำ ณ ท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับการเข้าเทียบท่าของเรือประมงต่างชาติได้ ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงท่าเรือภูเก็ตเพียงแห่งเดียวที่มีเรือประมงต่างชาติเข้าเทียบท่าเป็นประจำ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของไทยไม่สามารถเข้าตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือยานหลักฐานอื่นได้ว่าเรือประมงลำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกิจกรรม IUU Fishing หรือไม่ก่อนที่จะขอเข้าเทียบท่าเรือภูเก็ตหรือท่าเทียบเรืออื่น เพราะปัจจุบันเรายังไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวได้

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการนำมาตรการ PSMA มาใช้ในการต่อต้าน IUU Fishing คือภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศจะดีขึ้น เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นการให้ความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในการต่อต้าน IUU Fishing อีกทั้งเป็นการแสดงท่าทีที่แน่วแน่ของไทยที่ไม่ให้การสนับสนุน IUU Fishing ทั้งเรือประมงไทยและเรือประมงต่างชาติ ส่งผลให้

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านการประมงของไทยกับประเทศต่าง ๆ ดีขึ้น การร่วมทุนด้านการทำประมง (Fishery Joint Venture) กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อินโดนีเซีย เป็นต้น ก็จะดีขึ้นตามไปด้วยอย่างแน่นอน

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

(1) หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ซึ่งเป็นต้นกำเนิดให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตจนนำไปสู่ ตราสารต่าง ๆ ที่ออกมาไม่ว่าจะเป็นจรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม และแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์และจัดการปัญหา IUU Fishing ซึ่งเป็นตัวขัดขวางการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต

(2) จากหลักการ วัตถุประสงค์ สำคัญของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRF) เราสามารถเห็นได้ชัดว่า CCRF ฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้กับรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง รัฐที่ทำการประมง รัฐเจ้าของธง หรือรัฐเจ้าของท่า เพื่อนำไปใช้กำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการประมงในด้านต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นรัฐหรือประเทศที่มีการประมงอย่างรับผิดชอบในทุกสาขา ผู้เขียนขอสรุปลักษณะสำคัญของ CCRF ฉบับนี้ เพื่อให้เกิดภาพความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้องตรงกัน ดังนี้ CCRF จึง

- เป็นแนวทาง แบบแผนพฤติกรรมในการทำการประมง มาตรฐานด้านการประมงที่เป็นไปอย่างรับผิดชอบ ทั้งต่อชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ระบบนิเวศซึ่งหมายรวมถึงถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมทางการประมง ซึ่งจะช่วยให้รัฐที่ให้การยอมรับได้นำแนวทางดังกล่าวของ CCRF ไปกำหนดเป็นนโยบายด้านการประมงของรัฐนั้น ๆ แล้วนำไปปฏิบัติเป็นกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ในที่สุด

ผลของการกระทำดังกล่าวที่ชัดเจนที่สุด คือ รัฐหรือประเทศนั้นจะกลายเป็นประเทศที่มีการประมงอย่างรับผิดชอบ ส่งผลโดยตรงต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำระบบนิเวศ และสภาวะแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยเฉพาะเกิดจากบริหารจัดการประมงอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ไม่ใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในตัวเอง หากรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศใดไม่ปฏิบัติตามจึงไม่มีโทษ

- มีเพื่อใช้โดยความสมัครใจ (Voluntary)

- จะสังเกตได้ว่าในบทบัญญัติทุกมาตราของจรรยาบรรณใช้คำว่า “ควร” เสมอ ทั้งนี้เพราะเป็นเพียง **ข้อเสนอแนะแก่รัฐทั่วโลก** ส่วนรัฐใดจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้นำรัฐนั้น ๆ เอง ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใดทั้งสิ้น

(3) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงเถื่อนหรือที่เรียกกันติดปากว่า “IPOA-IUU” นั้น เป็นแผนปฏิบัติการฯ ที่ FAO ได้เรียกร้องและผลักดันให้ประเทศสมาชิก (รวมทั้งประเทศไทย) ร่วมกันจัดขึ้นเพื่อมุ่งให้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศในการต่อต้านการทำประมงเถื่อน หรือ IUU Fishing ขึ้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก โดยกำหนดความรับผิดชอบของรัฐประเภทต่าง ๆ ไว้ คือรัฐทั้งปวง รัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่า และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับตลาด แต่อย่างไรก็ดี แผนปฏิบัติการฉบับนี้มีได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด เป็นเพียงตราสารระหว่างประเทศที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ (Voluntary Basis) เช่นเดียวกันกับจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRF) ซึ่งเป็นตราสารระหว่างประเทศหลักที่มีได้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของรัฐสมาชิกของ FAO

(4) จากการวิเคราะห์จะเห็นได้ชัดว่าประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งเตรียมความพร้อมในการนำมาตราการ PSMA มาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการ IUU Fishing โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งระบบต่างๆ ที่จำเป็นในการทำการตรวจสอบเรือประมง/เรือสนับสนุนการทำการประมงต่างชาตินั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำ IUU Fishing หรือไม่ก่อนที่จะขออนุญาตเรือเข้าเทียบท่าเรือของไทย

อีกทั้งยังต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบเหล่านั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายให้มีทักษะในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตราการ PSMA มาใช้ทั้งระบบ นอกจากนั้นประเทศไทยจำต้องเร่งพัฒนาระบบกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการเร่งด่วน เพื่อให้มีบทบัญญัติที่รองรับพันธกรณีตามความตกลง PSMA รวมทั้งจะต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลของเรือประมงต่างชาติ (Foreign Fishing Vessel Database) โดยประเทศไทยอาจร่วมมือกับ IOTC หรือจัดทำโครงการร่วมกับศูนย์พัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Fishery Development Center: SEAFDEC) เพื่อขอรับกาสนับสนุนในการพัฒนาระบบการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือร่วมกับประเทศสมาชิก SEAFDEC อย่างเป็นทางการและเป็นไปอย่างบูรณาการในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค โดยพัฒนาความร่วมมือแบบบูรณาการในระหว่าง 3 ส่วนราชการหรือมากกว่าดังกล่าวข้างต้นควบคู่กันไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

หากประเทศไทยจะดำเนินนโยบายในการต่อต้านการทำประมงเถื่อนอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจศึกษาเชิงลึกให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของแผนปฏิบัติการประมงเถื่อนอย่างแท้จริง แล้วนำมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพการทำการประมง/การประกอบธุรกิจประมง/ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประกอบอาชีพประมง/สภาพสังคม/สภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนจนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของไทยในภาพรวม อย่างสมดุลและเหมาะสม ทั้งนี้เพราะแผนปฏิบัติการสากลฯ เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศ เป็นเสมือนข้อเสนอแนะกรอบกว้าง เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ได้นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมด้านการประมงของแต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงชาวประมงที่ทำประมงเพื่อการยังชีพและทรัพยากรประมงเป็นสำคัญ

แต่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงเถื่อนของไทย ประเทศไทยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายประมงตามแนวทางที่สหภาพยุโรปต้องการเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งประสงค์ให้สหภาพยุโรปเพิกถอน yellow card (ใบเหลือง) ที่ให้ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปเท่านั้น

โดยมิได้ยึดถือแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่บัญญัติไว้ในแผนปฏิบัติการจัดประมงเถื่อนเป็นประเด็นสำคัญยิ่งไปกว่าที่สหภาพยุโรปกำหนดมา อาจมีบางส่วนเหมือนบ้างแต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย จึงสรุปได้ว่าการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงเถื่อนของรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหภาพยุโรปเป็นไปในรูปแบบของการเจรจาสองฝ่ายเท่านั้น โดยยึดความประสงค์ของคู่เจรจาเป็นสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างจากการนำเอาแนวทางแผนการปฏิบัติสากลจัดประมงเถื่อนมาปรับใช้เพราะมีความยืดหยุ่น (Flexibility) มากกว่าเพราะไม่ใช่การนำกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้โดยตรง

หากประเทศไทยเลือกปฏิบัติตามปฏิบัติที่ผิดคือ จะเกิดการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศมากขึ้น ไม่ใช่เพียงสหภาพยุโรปที่ยอมรับ เพราะFAO เป็นองค์กรรับผิดชอบหลักในการกระตุ้นและส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีระบบการจัดการจัดการทรัพยากรประมงที่ดีและเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ เมื่อประเทศเราทำตามมาตรฐานหรือกติกาสากลแล้ว ผลคือประเทศอื่นในโลกมีอาจกล่าวอ้างว่าไทยมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานของประเทศเขาเหล่านั้นได้อีก ทั้งนี้เพราะเรายึดหลักกฎหมายหรือตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศต่าง ๆ ประมาณ 200 ประเทศให้การยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว ดังนั้น หากประเทศไทยจะพัฒนาระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ

การบริหารจัดการประมงอย่างรับผิดชอบ และปลอดภัยทำประมงเถื่อนอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยศึกษาให้เข้าใจเจตนารมณ์ของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบควบคู่ไปกับแผนปฏิบัติการสากลจัดประมงเถื่อน แทนที่จะใช้แผนปฏิบัติการสากล เฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาดมาปรับใช้เพียงมาตรการเดียว เพื่อให้สหภาพยุโรปพอใจ โดยยึดความพอใจและสภาพการทำงานประมงในสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเกินไปที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

สุดท้ายนี้ประเทศไทยควรยึดหลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากล ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอเป็นสำคัญ เพราะหากว่าเราได้ปฏิบัติตามพันธกรณีและได้มีการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องแล้ว ก็จะทำให้ไม่ว่าประเทศใด ๆ ในโลก จะไม่สามารถกล่าวหาประเทศไทยได้อีกต่อไปว่าสินค้าประมงหรือภาคอุตสาหกรรมประมงของไทยมาจากการทำประมงแบบ IUU Fishing เพื่อที่จะกีดกันสินค้าประมงของไทยไม่ให้นำเข้าไปยังประเทศนั้นๆได้อีกต่อไป โดยที่ไม่จำเป็นต้องให้ประเทศเหล่านั้นมากำหนดว่าประเทศไทยต้องแก้ไขหรือปรับปรุงอะไร เพราะเราไปดำเนินการตามมาตรฐานสากลแล้ว