

การพัฒนากฎระเบียบ Seafood Import Monitoring Program (SIMP) ของสหรัฐอเมริกาเพื่อการตามสอบสินค้าประมงนำเข้า

Development of U.S. Seafood Import Monitoring Program (SIMP) for Traceability Purpose

บทคัดย่อ

สถานการณ์การนำเข้าสินค้าประมงของสหรัฐอเมริกามีความเสี่ยงต่อการนำเข้าสินค้าประมง IUU สหรัฐอเมริกาจึงได้จัดทำกฎระเบียบเพิ่มเติมด้านการตามสอบสินค้าประมงนำเข้า เรียกว่า “Seafood Import Monitoring Program (SIMP)” โดยนำระบบการตามสอบมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันไม่ให้สินค้าประมง IUU เข้ามาสู่ตลาดภายในประเทศ ขอบเขตของ SIMP ในระยะแรกครอบคลุมสินค้าประมงทะเลที่มีความเสี่ยงจำนวน 13 ชนิด ทั้งที่มาจากรธรรมชาติและการเพาะเลี้ยง สารสำคัญของ SIMP สามารถสรุปได้ 2 ประเด็น คือ (1) ให้ผู้นำเข้ากรอกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำ ตั้งแต่จุดที่จับสัตว์น้ำ จนถึงจุดที่นำเข้ามาในสหรัฐฯ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ในฐานข้อมูลของสำนักงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐฯ (United States Customs and Border Protection: CBP) และ (2) ให้ผู้นำเข้าเก็บรักษาเอกสารที่สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงความเชื่อมโยงในแต่ละขั้นตอนตลอดห่วงโซ่การผลิต (chain of custody) ของสินค้าประมงที่นำเข้ามาในครั้งนั้นไว้เป็นระยะเวลา 2 ปี เพื่อให้สำนักงานประมงทางทะเลแห่งชาติ (National Marine Fisheries Service: NMFS) ของสหรัฐฯ สามารถตรวจสอบย้อนกลับตั้งแต่ด่านศุลกากรของสหรัฐฯ จนถึงจุดที่เริ่มต้นจับสัตว์น้ำ ดังนั้น ในฐานะที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าประมงที่สำคัญของประเทศไทย ผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่การผลิตสินค้าประมงส่งออกจึงควรให้ความสำคัญกับการบันทึกข้อมูลตามความเป็นจริง เพื่อป้องกันความเสียหายหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าประมง รวมทั้งตระหนักถึงความสำคัญในการนำระบบการตามสอบมาใช้ในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตสินค้าประมงในอนาคต เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศผู้นำเข้าว่า สินค้าประมงส่งออกของไทยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU

คำสำคัญ : การตามสอบ, สินค้าประมงทะเล, การส่งออก, กฎระเบียบการนำเข้า, การทำประมงผิดกฎหมาย, หลักฐานที่ใช้ในการตามสอบตลอดห่วงโซ่การผลิต

Abstract

The U.S. seafood import situation had been at risk for the mixing of legally and illegally sourced products imported from other countries. An additional regulation on traceability program for importing fisheries called “U.S. Seafood Import Monitoring Program (SIMP)” was therefore developed and implemented for more effective border controls by using traceability system as an important tool for the U.S. government to prevent the entry of illegal seafood imports into the domestic market. The scope of initial phase of this traceability program covers 13 priority species that were identified as at risk of IUU fishing and seafood fraud, including those obtained from both capture and aquaculture. The SIMP requirements could be summarized into two main points: (1) the importers are required to electronically report the data related to import seafood products from the point of harvest or production to entry into U.S. commerce in the Customs and Border Protection (CBP) system and (2) the importers are required to maintain records containing information on the chain of custody sufficient for trace back from the point of entry into U.S. to the point of harvest or production by the National Marine Fisheries Services (NMFS) for the period of two years. Hence, as the U.S. is a major importing country of Thailand’s fish and fishery products, it is suggested that Thai stakeholders involved in the seafood supply chain intended for export need to pay close attention to the accuracy of record making and information to be provided in order to avoid the risk or damage from import rejections. Furthermore, it is needed for the stakeholders to be aware of the importance of traceability system implementation at all points in the supply chain of fish and fishery products in the future in order to gain a competitive advantage and ensure importing countries that fish and fishery products exported from Thailand are not involved in IUU fishing activities.

Keyword : traceability, seafood, export, import regulations, IUU fishing, chain of custody



1. บทนำ

ปัจจุบัน ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing) เป็นประเด็นสำคัญที่นานาชาติให้ความสนใจ เนื่องจากการทำประมง IUU ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจากการสูญเสียทรัพยากรประมงทะเล คิดเป็นปริมาณสินค้าประมงผิดกฎหมายที่อาจมีจำนวนสูงสุดถึง 26 ล้านตันต่อปี และนับเป็นมูลค่ารวมสูงสุดถึง 700,000 ล้านบาทต่อปี (Agnew *et al.*, 2009)

แม้ว่าในระดับสากลจะมีการจัดทำตราสารระหว่างประเทศ (international instruments) หลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทำประมง IUU (ประสิทธิ์, 2558) มาตั้งแต่ปี 2525 ก่อนที่สหภาพยุโรปจะเริ่มจัดทำกฎระเบียบด้านการทำประมง IUU (EC Regulation 1005/2008) ในปี 2551 และหลังจากนั้นประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศตนเองให้มีความเข้มงวดมากขึ้นและสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศของตนเข้าร่วมเป็นภาคีเป็นลำดับ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้โอบล้อมจากสหภาพยุโรปเมื่อเดือนเมษายน ปี 2558 ซึ่งหมายถึงการที่สหภาพยุโรปประกาศให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเป็นไปได้ที่จะไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ EC Regulation 1005/2008 ของสหภาพยุโรป รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU อย่างจริงจังมากขึ้น โดยได้หยิบยกปัญหา IUU ขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการเร่งรัดให้มีการแก้ไขกฎหมายแม่บทการประมงให้มีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ใช้ในระดับสากล โดยเพิ่มขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้สามารถใช้มาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU ได้ในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐเจ้าของชายฝั่ง และรัฐเจ้าของตลาด เช่น การปฏิเสธการเทียบท่าของเรือที่ต้องสงสัยว่าเป็นเรือ IUU การตรวจสอบหลักฐานเพื่อสืบค้นแหล่งที่มาของสินค้าประมงว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

การทำประมง IUU และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดแรงจูงใจเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การทำประมง IUU

สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น เป็นตลาดส่งออกสินค้าประมงที่สำคัญที่สุดของไทย และเป็นจุดหมายปลายทางหลักของสินค้าประมงจากทั่วโลก ประเทศผู้นำเข้าเหล่านี้มีความเสี่ยงในการนำเข้าสินค้าประมง IUU ได้มาก สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้ข้อกำหนดด้านการตามสอบและการแสดงฉลากสินค้าประมงเพิ่มเติมจากกฎระเบียบด้าน IUU ในปี 2553 ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประกาศใช้กฎระเบียบควบคุมการนำเข้าสินค้าประมง “Seafood Import Monitoring Program (SIMP)” ให้มีการรายงานและการเก็บบันทึกข้อมูลเพื่อการตามสอบแหล่งที่มาของสินค้าประมงนำเข้า เมื่อเดือนมกราคม 2561 ส่วนญี่ปุ่นยังไม่มีกรจัดทำข้อกำหนดเพิ่มเติมเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการนำเข้าสินค้าประมง IUU

ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงกฎระเบียบของประเทศผู้นำเข้าที่นาระบบการตามสอบมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการทำประมง IUU ตลอดห่วงโซ่การผลิตและการบิดเบือนข้อมูลหลอกลวงผู้บริโภค (Warner *et al.*, 2016) โดยเน้นให้มีการรายงานข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูลไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อการสืบค้นหลักฐานในอนาคต ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการรักษาสถานภาพตลาดส่งออกสินค้าประมงที่เป็นฐานรายได้เศรษฐกิจที่สำคัญของไทยไว้ ผู้ประกอบการจำเป็นต้องปรับตัวและเริ่มให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบตามสอบสินค้ามากขึ้น

ระบบการตามสอบสินค้าประมงของประเทศไทยเพื่อการส่งออกได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเน้นการรายงานข้อมูลแหล่งที่มาของสัตว์น้ำ และเส้นทางผ่านของวัตถุดิบสัตว์น้ำถูกนำไปกระจายและแปรรูปต่อเพื่อการส่งออก โดยใช้ระบบการตามสอบสินค้าประมงของสหภาพยุโรปหรือที่เรียกว่า Catch Documentation Scheme เป็นต้นแบบ และกรมประมงในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ (Competent Authority) เป็นผู้รับผิดชอบความถูกต้องของข้อมูลที่ส่งให้แก่ประเทศผู้นำเข้า

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในระบบการตามสอบสินค้าประมงของไทย คือ (1) เมื่อหน่วยงานภาครัฐของประเทศผู้นำเข้าเกิดข้อสงสัยว่าอาจมีการแสดงข้อมูลเท็จในเอกสารกำกับการณ์นำเข้าดังกล่าว การยืนยันความถูกต้องของข้อมูลระหว่างรัฐบาลของประเทศผู้นำเข้า-รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก และการสืบค้นข้อเท็จจริงระหว่างรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก-ผู้ประกอบการ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าที่จะนำเข้าในครั้งนั้น (shipment) (2) สำหรับชาวประมงเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และผู้ประกอบการแปรรูปรายย่อยที่มีการรวบรวมวัตถุดิบสัตว์น้ำเข้าโรงงานเพื่อแปรรูปและส่งออก มีโอกาสที่จะไม่รายงานข้อมูลตามความเป็นจริงเนื่องจากการรายงานข้อมูลและการเก็บบันทึกข้อมูลเพื่อการสืบค้นในภายหลังเป็นการสร้างภาระที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่ชัดเจนสำหรับรายย่อย และ (3) การจัดทำระบบการตามสอบเพื่อทราบแหล่งที่มาของสินค้าว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU กับระบบการตามสอบเพื่อวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหาร เป็นสิ่งที่ต้องแยกประเด็นกัน แต่บางสถานการณ์อาจมีความจำเป็นต้องเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสองระบบเพื่อจัดการความเสี่ยง ซึ่งขณะนี้การแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลและอินเตอร์เฟซระหว่างระบบที่แตกต่างกันยังไม่สามารถกระทำได้ในหน่วยงานภาครัฐ

เพราะฉะนั้น วัตถุประสงค์ในการเขียนบทความนี้เพื่อ (1) ศึกษาการพัฒนากฎระเบียบด้านการตามสอบสินค้าประมงนำเข้าของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการป้องกันการนำเข้าสินค้าประมง IUU และ (2) นำเสนอประเด็นสำคัญที่จะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติแก่นักวิชาการและผู้ประกอบการที่สนใจส่งออกสินค้าประมงไปสหรัฐอเมริกา

2. ความเสี่ยงในการนำเข้าสินค้าประมง IUU ของสหรัฐฯ

สำหรับการค้าสินค้านำเข้าระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา เมื่อปี 2559 ไทยส่งออกสินค้าประมงไปสหรัฐอเมริกามูลค่า 50,226 ล้านบาท ปริมาณ 227,392 ตัน โดยสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกอันดับ 1 ของไทย สินค้าประมงส่งออกสูงสุด 10 อันดับแรกของไทยไปสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ทูน่ากระป๋อง

กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง กุ้งปรุงแต่งหรือทำไวไม่ให้เสีย อาหารสุนัขและแมวกระป๋อง ปลากระป๋องอื่น ๆ ผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแปรรูป อาหารทะเลกระป๋องอื่น ๆ เนื้อปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง หมึกสดแช่เย็นแช่แข็ง และชาร์ดินกระป๋อง (กรมประมง, 2560)

สหรัฐอเมริกาได้รับการประมาณการว่าร้อยละ 20-32 ของปริมาณสินค้าประมงนำเข้าทั้งหมดที่จับจากทะเลเพื่อใช้ในการบริโภค ในปี 2554 มีการปะปนของสินค้าประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมาย (Illegal) และการรายงาน (Unreported) ทำให้สหรัฐฯ มีโอกาสเป็นตลาดนำเข้าสินค้าประมงผิดกฎหมายที่มีมูลค่าสูงถึง 43,000-70,000 ล้านบาท จากการนำเข้าอาหารทะเลเพื่อการบริโภคทั้งหมด 542,000 ล้านบาท ปริมาณรวม 2.3 ล้านตัน โดยสินค้าประมงนำเข้าของสหรัฐฯ ที่เสี่ยงต่อการเป็นสินค้าประมงผิดกฎหมาย ได้แก่ ทูน่า ปลาพอลล็อด ปลาแซลมอน ปลากระพงแดง หมึกสาย ปลาค็อด ปู หมึกกล้วย และกุ้งทะเลที่จับจากธรรมชาติ ซึ่งสหรัฐอเมริกานำเข้าทูน่าแปรรูปจากไทยร้อยละ 55 ของทูน่านำเข้าทั้งหมด คิดเป็นปริมาณ 128,381 ตัน มูลค่า 17,375 ล้านบาท (Pramod *et al.*, 2014)

นอกจากทูน่าแปรรูปซึ่งเป็นสินค้าประมงที่สำคัญต่อภาคการส่งออกของไทยแล้ว กุ้งทะเลและผลิตภัณฑ์ก็จัดเป็นสินค้าประมงส่งออกที่สำคัญของไทยไปสหรัฐอเมริกาเช่นกัน โดยเฉพาะกุ้งขาว โดยในปี 2559 สินค้ากุ้งทั้งหมดของไทยมีปริมาณและมูลค่าการส่งออกไปสหรัฐฯ สูงสุด คือ ปริมาณ 81,594 ตัน และมูลค่า 29,494 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนปริมาณร้อยละ 38.96 และสัดส่วนมูลค่า 42.86 ของการส่งออกสินค้ากุ้งทั้งหมดของไทยไปทั่วโลกตามลำดับ (กรมประมง, 2560)

ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีระบบการตามสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถมั่นใจได้ว่าสินค้าประมงที่ส่งออกจากประเทศไทยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU และเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ประกอบการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการส่งออกสินค้าประมงของไทยจะไม่ได้ได้รับความกระทบกระเทือนจากกฎระเบียบใหม่ของประเทศผู้นำเข้า

¹อัตราแลกเปลี่ยน 1 USD = 32.83 บาท (ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2560)

3. การพัฒนาภาวะเทียบด้านการตามสอบสินค้าประมงนำเข้าของสหรัฐฯ เพื่อป้องกันสินค้าประมง IUU

ในอดีตที่ผ่านมายังไม่มีประเทศใดมีมาตรฐานบังคับสำหรับการตามสอบสินค้าประมงตลอดห่วงโซ่การผลิต แต่เนื่องจากสถานการณ์การทำประมง IUU มีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น ผู้ประกอบการบางรายอาศัยช่องว่างทางกฎหมายของแต่ละประเทศในการลักลอบนำเข้าสินค้าประมงผิดกฎหมาย ทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU สามารถดำเนินต่อไปได้ โดยมีแรงจูงใจเป็นผลตอบแทนที่มีมูลค่ามหาศาล

ก่อนปี 2558 สหรัฐอเมริกามีกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าสินค้าประมงผิดกฎหมาย 2 ฉบับหลัก ๆ คือ Lacey Act ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีบทลงโทษเฉพาะผู้กระจายสินค้าและผู้จำหน่ายปลีกภายในสหรัฐฯ เท่านั้นแต่ไม่สามารถดำเนินคดีและลงโทษกับผู้นำเข้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ (Pramod *et al.*, 2014) และ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act ที่ห้ามการนำเข้าสินค้าประมงที่ถูกนำมา ถือครอง เคลื่อนย้ายหรือจำหน่ายในลักษณะที่ขัดแย้งกับกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศต่าง ๆ (NOAA, 2016)

อย่างไรก็ตาม การนำกฎหมายไปบังคับใช้โดยหน่วยงานภาครัฐของสหรัฐฯ เพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าประมงผิดกฎหมาย ยังคงขาดความเข้มแข็งในการคัดแยกแหล่งที่มาของสินค้าที่มาจากการทำประมง IUU ออกจากสินค้าประมงถูกกฎหมาย และการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าประมงโดยสหรัฐฯ จะมาจากสาเหตุด้านความปลอดภัยอาหารเป็นหลัก ประกอบกับสหรัฐฯ มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ผ่านกระบวนการแปรรูปซ้ำ (reprocessed) เป็นจำนวนมากจากประเทศผู้ส่งออก เช่น จีน ทำให้ข้อมูลบางช่วงในห่วงโซ่การผลิตที่เป็นหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของวัตถุดิบสัตว์น้ำขาดหายไป จึงทำให้สหรัฐฯ มีความเสี่ยงในการนำเข้าสินค้าประมงที่มีการปะปนของสินค้าประมง IUU ได้มาก (Pramod *et al.*, 2014)

เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU และจุดอ่อนในการดำเนินงานของภาครัฐดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจึงได้

แถลงคำสั่งประธานาธิบดี (Presidential Memorandum) เมื่อปี 2557 เพื่อจัดทำกรอบงานในการต่อต้านการทำประมง IUU และการบิดเบือนข้อมูลหลอกลวง ผู้บริโภคสินค้าประมงทะเล (Comprehensive Framework to Combat IUU Fishing and Seafood Fraud) โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ “National Ocean Council Committee on Combating IUU Fishing and Seafood Fraud (NOC Committee)” จัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายสำหรับภาครัฐเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในการต่อต้านการทำประมง IUU อย่างเร่งด่วน จำนวน 15 ข้อ โดยมีข้อเสนอแนะที่ 14 และ 15 เป็นนโยบายเรื่องการนำระบบการตามสอบสินค้าประมงนำเข้ามาปฏิบัติ โดยให้จัดทำระบบบนพื้นฐานของการจัดการความเสี่ยง เน้นการจัดทำระบบการตามสอบที่เจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นของผู้นำเข้าได้ ตั้งแต่จุดที่เริ่มทำการประมงหรือจุดตั้งต้นการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ไปจนถึงจุดที่นำเข้ามาในสหรัฐอเมริกา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องว่าสินค้าประมงที่นำเข้านั้น มาจากการทำประมงที่ถูกต้องตามกฎหมายจริงและไม่มีการแสดงข้อมูลที่เป็นเท็จตลอดห่วงโซ่การผลิต (NOC Committee, 2017) และนี่คือจุดตั้งต้นของสหรัฐฯ ในการจัดทำภาวะเทียบควบคุมการนำเข้าสินค้าประมงฉบับใหม่ ที่เรียกว่า “Seafood Import Monitoring Program (SIMP)” ภายใต้ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act ซึ่งมีผลบังคับใช้กับผู้นำเข้าสินค้าประมงมายังสหรัฐฯ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2561 เป็นต้นมา



4. Seafood Import Monitoring Program (SIMP)

SIMP คือข้อกำหนดสำหรับผู้นำเข้าในการรายงานข้อมูลสินค้าประมงทะเลที่นำเข้ามาในสหรัฐฯ ณ เวลาที่นำเข้า และเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้เพื่อเป็นหลักฐานเป็นระยะเวลา 2 ปี เพื่อให้สำนักงานประมงทางทะเลแห่งชาติ (National Marine Fisheries Service: NMFS) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้ตํารวจการบริหารสมุทรศาสตร์และบรรยากาศแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) สามารถสืบค้นข้อมูลเมื่อเกิดข้อสงสัยได้

4.1 ขอบข่าย

รัฐบาลสหรัฐฯ ได้จัดสรรงบประมาณจัดทําระบบการตามสอบสินค้าประมงทะเลที่นำเข้ามาในสหรัฐฯ เพื่อเก็บรักษาข้อมูลสำหรับผู้นำเข้าได้รายงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเริ่มต้นจากสินค้าประมงทะเลนำเข้า 13 ชนิดแรกที่มีความเสี่ยงในการเป็นสินค้าประมง IUU หรือมีความเสี่ยงในการถูกบิดเบือนข้อมูลไปจากความเป็นจริง ได้แก่

- (1) ปลาเคียดแอตแลนติก (Atlantic Cod)
- (2) ปูม้าแอตแลนติก (Blue Crab (Atlantic))
- (3) ปลาอีโต้มอย (Dolphinfish (Mahi Mahi))
- (4) ปลาเก๋า (Grouper)
- (5) ปูจักรพรรดิแดง (King Crab (red))
- (6) ปลาเคียดแปซิฟิก (Pacific Cod)
- (7) ปลากระพงแดง (Red Snapper)
- (8) ปลิงทะเล (Sea Cucumber)
- (9) ฉลาม (Sharks)
- (10) ปลาทะโลงดาบ (Swordfish)
- (11) ปลาทูน่า (Tunas) : ปลาทูน่าครีบบาว (Albacore) ปลาทูน่าตาโต (Bigeye) ปลาทูน่าทองแถบ (Skipjack) ปลาทูน่าครีบลีอง (Yellowfin) และปลาทูน่าครีบน้ำเงิน (Bluefin)
- (12) กุ้งทะเล (Shrimp)
- (13) หอยเป้าฮื้อ (Abalone)

ขอบข่ายของ SIMP ครอบคลุมเฉพาะสินค้าประมงนำเข้าที่มีพิกัดอัตราศุลกากรตรงกับสัตว์น้ำที่อยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยง 13 ชนิดนี้เท่านั้น และครอบคลุมทั้งสัตว์น้ำ

ที่จับจากทะเลและสัตว์น้ำที่มาจากทะเลเลี้ยง แต่ไม่ครอบคลุมสินค้าประมงแปรรูปขั้นสูง (highly-processed products) ที่มีวัตถุดิบสัตว์น้ำ 13 ชนิดนี้เป็นส่วนผสม เช่น กุ้งแช่แข็งบรรจุภาชนะที่อากาศผ่านเข้าออกไม่ได้ (shrimp frozen in air tighted containers) ทูน่ากระป๋อง (canned light meat tuna) น้ำมันตับปลา น้ำปลา น้ำมันหอย ไส้กรอกปลา ทอดมัน ลูกชิ้น ฯลฯ (NOAA, 2016)

อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายของการเก็บข้อมูลเพื่อการตามสอบสินค้าประมงนำเข้าภายใต้ SIMP ได้กำหนดขอบเขตไว้ชัดเจนว่า สำหรับสินค้าสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติให้เริ่มจากจุดที่ทำการประมง และสำหรับสินค้าสัตว์น้ำที่มาจากทะเลเลี้ยงให้เริ่มจากจุดที่ทำการเพาะเลี้ยงเท่านั้น โดยไม่มีขอบเขตครอบคลุมถึงแหล่งที่มาของอาหารสัตว์น้ำที่ใช้ภายในฟาร์มว่ามาจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายหรือไม่ แม้ว่าส่วนผสมของอาหารสัตว์น้ำดังกล่าวจะตรงกับชนิดพันธุ์สัตว์น้ำในกลุ่มความเสี่ยง 13 รายการตามสหรัฐฯ กำหนดไว้ใน SIMP ก็ตาม

4.2 ข้อกำหนดและแนวทางปฏิบัติ

ผู้นำเข้าสินค้าประมงไปยังสหรัฐอเมริกาที่ตรงกับพิกัดอัตราศุลกากรของสัตว์น้ำ 13 ชนิดในกลุ่มเสี่ยงของ SIMP ต้องขออนุญาตการนำเข้าจากสหรัฐฯ ผ่านระบบออนไลน์ของ NMFS ที่ National Permitting System Website (<https://fisheriespermits.noaa.gov/>) เพื่อขอรับหมายเลข International Fisheries Trade Permit หรือ IFTP (มีค่าธรรมเนียมแตกต่างกันไปตามประเภทสินค้าที่นำเข้า และต้องขอใหม่ทุกปี) เพื่อใช้ในการกรอกข้อมูลลงในระบบการตามสอบสินค้าประมงของสหรัฐฯ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ SIMP ในการรายงานข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูล โดยเริ่มมีผลบังคับใช้กับสัตว์น้ำนำเข้าชนิดที่ (1) – (11) แล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2561 ส่วนสัตว์น้ำนำเข้าชนิดที่ (12) และ (13) จะเริ่มมีผลบังคับใช้กับกุ้งทะเลและหอยเป้าฮื้อนำเข้าในวันที่ 31 ธันวาคม 2561

สาระสำคัญของข้อมูลที่ต้องรายงานในระบบการตามสอบสินค้าประมงนำเข้าของสหรัฐฯ (SIMP) และข้อมูลสำหรับผู้นำเข้าต้องเก็บรักษาไว้ มีดังนี้ (NOAA, 2016 และ CBP, 2017)

1) หมายเลข IFTP

ผู้ที่มีหน้าที่กรอกข้อมูล (importer of record) คือ ผู้นำเข้าสินค้าประมงในกลุ่มเสี่ยงของ SIMP ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าสินค้าประมงเข้ามาในสหรัฐฯ ซึ่งจะได้รับหมายเลขอนุญาตการนำเข้าสัตว์น้ำ (IFTP) จาก NOAA เพื่อใช้ในการกรอกข้อมูลแบบอิเล็กทรอนิกส์ในระบบ Automated Commercial Environment (ACE) ซึ่งเป็นระบบ Single Windows ของสหรัฐฯ ดูแลโดยสำนักงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐฯ (United States Customs and Border Protection: CBP)

กรณีที่มีหลายบริษัทเกี่ยวข้องในการนำเข้าสินค้าประมงภายใต้หมายเลข IFTP ดังกล่าว เป็นหน้าที่ของแต่ละบริษัทที่จะต้องตกลงกันเองว่าจะให้บริษัทใดเป็นผู้รับผิดชอบในการกรอกข้อมูลและเก็บรักษาข้อมูลสำหรับหมายเลข IFTP นั้น

2) ข้อมูลของผู้ประกอบการที่ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ :

ชื่อเรือ สัญชาติเรือ หลักฐานที่แสดงว่าได้รับอนุญาตให้ทำการประมง อัตลักษณ์ของเรือ (ถ้ามี) เครื่องมือทำการประมง ชื่อฟาร์มหรือสถานประกอบการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

3) ข้อมูลของสัตว์น้ำ :

ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ชื่อวิทยาศาสตร์ ชื่อที่ตลาดยอมรับรหัส Aquatic Sciences Fishery Information System (ASFIS 3-alpha) ที่ตรงกับพิกัดอัตราศุลกากร (HTS code) ของสัตว์น้ำ 13 ชนิดที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงของ SIMP ลักษณะของสัตว์น้ำที่ขึ้นท่าครั้งแรก (เช่น ทั้งตัว ถอดหัว หรือควักไส้

เพราะเป็นข้อมูลที่จำเป็นในการประมาณการน้ำหนักของสัตว์น้ำที่ขึ้นท่า เพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีการนำสินค้าประมง IUU ปะปนเพิ่มเข้ามาในขั้นตอนการผลิตในภายหลัง) ปริมาณและ/หรือน้ำหนักรวมของสัตว์น้ำที่ขึ้นท่าหรือที่ได้จากการรวบรวมสัตว์น้ำ

4) ข้อมูลสถานที่และเวลาในการทำประมงและการนำสัตว์น้ำขึ้นท่า :

แหล่งทำการประมงหรือพื้นที่จับสัตว์น้ำที่เพาะเลี้ยงสถานที่ตั้งฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จุดที่ขึ้นที่ขึ้นท่าครั้งแรกวันที่ขึ้นท่าหรือวันที่ขนย้ายสัตว์น้ำออกจากฟาร์มชื่อผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องหลังจากที่สัตว์น้ำขึ้นท่า เช่น ผู้ประกอบการแปรรูป พ่อค้าคนกลาง ผู้กระจายสินค้า

5) การเก็บรักษาข้อมูล

ผู้นำเข้าเก็บรักษาข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิต (chain of custody) เพื่อใช้เป็นหลักฐานที่เพียงพอในการตรวจสอบย้อนกลับตั้งแต่จุดที่นำเข้ามาในสหรัฐฯ ณ ด้านศุลกากร จนถึงจุดที่เริ่มต้นจับสัตว์น้ำ ไว้เป็นระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่นำเข้าสินค้า เช่น แบบฟอร์มรายงานการจับสัตว์น้ำทั้งแบบเดี่ยวและแบบรวมกลุ่ม เอกสารที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำ การขึ้นท่า การขนถ่าย การเคลื่อนย้าย การซื้อ-ขาย การเก็บรักษา การแปรรูป การกระจายสินค้า การ re-export และการส่งออก (ตารางที่ 1) ที่เก็บรักษาไว้ในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์หรือกระดาษ เพื่อแสดงว่าสินค้าประมงที่นำเข้าในครั้งนั้น วัตถุดิบสัตว์น้ำที่ถูกใช้ในแต่ละขั้นตอนการผลิตมีที่มาและที่ไปอย่างไร

ตารางที่ 1 ตัวอย่างเอกสารที่สามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อการตามสอบในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตสินค้าประมง (chain of custody) (ที่มา NOAA, 2018)

HARVEST AND LANDING RECORDS	SHIPMENT RECORDS	PROCESSING AND STORAGE RECORDS
Vessel Harvest Manifest Records	Processor’s Bill of Lading	Daily Product Log
Raw Material Invoice	Processor Receiving Bill	Finished Product Packaging Label
Fish Tickets at Landing Port	Cold Storage Receiving Ticket	Cold Storage Discharge Log
Off Loading Reports with Vessel Name(s)	Vessel Transferred Ticket	Cold Storage Receiving Log
Country Catch Certificate	Mate’s Receipt	Processor’s Raw Material Receiving Log
Performa Invoice	Transshipment Log	Packing Log
	Cold Storage Unloading Log	

ข้อมูลที่ผู้นำเข้ากรอกในระบบ ACE ก็จะถูกเก็บรักษาไว้ในระบบเป็นระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่นำเข้าสินค้าเช่นกัน เพื่อให้ NMFS สามารถตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับได้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และเนื่องจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมในระบบ ACE เป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหวมากและเป็นความลับทางการค้า ดังนั้นจะไม่มี การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ต่อสาธารณะตามกฎหมาย Freedom of Information Act และ Trade Secret Act ของสหรัฐฯ

ข้อมูลที่ผู้นำเข้ากรอกในระบบจะถูกตรวจสอบความถูกต้องแบบอัตโนมัติ โดย NMFS อาจสุ่มตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในบางชิปเมนต์และอาจขอเอกสารเพิ่มเติมจากผู้นำเข้า โดยขอให้ CBP กักสินค้าไว้ก่อนหรือปล่อยสินค้าแบบมีเงื่อนไข หาก NMFS พบว่าข้อมูลที่กรอกไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีความถูกต้อง ทั้ง CBP และ NMFS จะร่วมกันดำเนินการทางกฎหมายกับผู้นำเข้าที่รายงานข้อมูลบิดเบือนความเป็นจริงและนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าว โดยใช้มาตรการที่เหมาะสม

ผู้นำเข้าที่ได้รับแจ้งผ่านทาง IFTP ให้ส่งหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูลตลอดห่วงโซ่การผลิตให้แก่ NMFS หากเป็นการจัดส่งแบบอิเล็กทรอนิกส์ หลักฐานต้องส่งถึง NMFS ภายใน 5 วันทำการ และหากเป็นการจัดส่งแบบชิปปิง หลักฐานต้องส่งถึง NMFS ภายใน 10 วันทำการ และ NMFS จะแจ้งผลการตรวจสอบภายใน 30 วันหลังจากที่ได้รับหลักฐานว่าข้อมูลการตามสอบตลอดห่วงโซ่การผลิตของสินค้าประมงที่นำเข้ามีความสมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ (NOAA, 2018)

6) ข้อยกเว้นพิเศษสำหรับรายย่อย

การรายงานข้อมูลสัตว์น้ำในระบบตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมงนำเข้าของสหรัฐฯ (SIMP) มีข้อยกเว้นพิเศษสำหรับสินค้าประมงนำเข้าที่มาจาก การรวบรวมวัตถุดิบสัตว์น้ำจากชาวประมงขนาดเล็กและเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรายย่อย (Aggregated Harvest Report Exemption) กล่าวคือ การรายงานข้อมูลใน SIMP สำหรับผู้ผลิตรายย่อย จะเริ่มจากจุดที่รวบรวมสัตว์น้ำเท่านั้น ผู้นำเข้าสามารถใช้แบบฟอร์มรายงานข้อมูลการจับสัตว์น้ำแบบรวมกลุ่ม (Model Aggregated Catch Certificate) เพื่อกรอกในระบบได้ โดยไม่จำเป็นต้องกรอกข้อมูลของผู้ผลิตรายย่อย

แต่ละราย และไม่จำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ผลิตรายย่อยไว้เพื่อใช้เป็นหลักฐานใน chain of custody ผู้นำเข้าที่สามารถใช้แบบฟอร์มรายงานข้อมูลการจับสัตว์น้ำแบบรวมกลุ่มได้เมื่อการจับสัตว์น้ำในครั้งนั้นต้องตรงตามเงื่อนไขต่อไปนี้

- สินค้าสัตว์น้ำที่รวบรวมจากเรือประมงขนาดเล็ก

การรวบรวมวัตถุดิบสัตว์น้ำจากเรือประมงขนาดเล็กที่มีการรวมกลุ่มกันทำการประมง หมายถึง การขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมงขนาดเล็กขึ้นท่าหรือขึ้นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำที่ดำเนินการภายใน 1 วันปฏิทิน โดยเรือประมงขนาดเล็กต้องมีขนาดไม่เกิน 20 ตันกรอสหรือมีความยาวไม่เกิน 12 เมตร

- สินค้าสัตว์น้ำที่รวบรวมจากฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรายย่อย

การรวบรวมผลผลิตสัตว์น้ำจากฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรายย่อย หมายถึง การที่ศูนย์รวบรวมผลผลิตสัตว์น้ำ ห้องเย็น หรือสถานประกอบการแปรรูป รวบรวมผลผลิตสัตว์น้ำจากแต่ละฟาร์ม ภายใน 1 วันปฏิทิน โดยผลผลิตที่รวบรวมในครั้งนั้น ต้องไม่เกิน 1,000 กิโลกรัม/ฟาร์ม/วัน

ทั้งนี้ ในการนำเข้า 1 ครั้ง สินค้าประมงนั้นสามารถมาจากการจับสัตว์น้ำหลายครั้งก็ได้ แต่ต้องมีการรายงานข้อมูลสำหรับการจับสัตว์น้ำในแต่ละครั้งให้ครบถ้วน โดยผู้นำเข้าไม่จำเป็นต้องระบุความเชื่อมโยงว่าการจับสัตว์น้ำครั้งใดอยู่ในชิปเมนต์ใด

4.3 ความแตกต่างระหว่าง SIMP ของสหรัฐฯ กับ Catch Certificates ของ EU

สำหรับสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ แม้ว่าการเก็บข้อมูลการจับสัตว์น้ำและการขึ้นท่าภายใต้ SIMP ของสหรัฐอเมริกาจะเหมือนกับข้อมูลที่เก็บในระบบการรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Documentation Program) ของสหภาพยุโรป แต่สิ่งที่แตกต่างคือภายใต้ระบบของสหภาพยุโรป เป็นความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาล-รัฐบาลในการกรอกข้อมูลและรับผิดชอบความถูกต้องของข้อมูล ในขณะที่ระบบ SIMP ของสหรัฐอเมริกา เป็นความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลสหรัฐฯ-ภาคเอกชน โดยให้ผู้นำเข้าเป็นผู้รับผิดชอบในการกรอกข้อมูลและรับรองความถูกต้องของข้อมูลแทนหน่วยงานภาครัฐ

5. บทสรุป

สถานการณ์การการทำประมง IUU เป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและพยายามป้องกันไม่ให้ประเทศของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU ดังจะเห็นได้ว่าประเทศผู้นำเข้าสินค้าประมงรายใหญ่ของโลก เช่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำกฎระเบียบควบคุมการนำเข้าใหม่ โดยนำระบบการตามสอบมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ เน้นการรายงานและการเก็บรักษาข้อมูลเพื่อการสืบค้นหลักฐานในอนาคตแทนที่กฎหมายเดิมที่ยังเข้มแข็งไม่เพียงพอที่จะป้องกันการนำเข้าสินค้าประมง IUU เข้ามาสู่ห่วงโซ่การผลิตและการบริโภคภายในประเทศ

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการของไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกที่จะร่วมกันดำเนินการดังนี้

(1) สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ผลิตที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมง ตั้งแต่เรือประมง เรือขนถ่ายสัตว์น้ำ แพปลา ฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ศูนย์รวบรวมวัตถุดิบสัตว์น้ำ ห้องเย็น จนถึงโรงงานแปรรูป ตระหนักถึงความสำคัญ

ของการบันทึกข้อมูลตามความเป็นจริง เพื่อป้องกันความเสียหายหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าประมงในอนาคต

(2) ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ผลิตที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมงได้ทราบว่าข้อมูลใดสำคัญและข้อมูลใดไม่สำคัญในการตามสอบสินค้าประมง เพื่อลดภาระและการเสียเวลาในการบันทึกและการเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้ผลิต

(3) สนับสนุนและส่งเสริมให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมงตระหนักถึงแนวโน้มการส่งออกในอนาคตที่จะต้องนำระบบการตามสอบสินค้ามาใช้ในทุกขั้นตอนของการผลิต เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า

(4) คำนึงถึงความยืดหยุ่นในการบันทึกและเก็บรักษาข้อมูลหลักฐานเพื่อการตามสอบสินค้าประมงสำหรับชาวประมงขนาดเล็ก เกษตรกรรายย่อย และผู้ประกอบการธุรกิจขนาดย่อม เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ปฏิบัติ และไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการตามสอบสินค้าประมงตามข้อกำหนดและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจาก ดร.ชำนาญ พงษ์ศรี รองอธิบดีกรมประมง ผู้จุดประกายความคิดในการเขียนบทความเรื่องนี้ให้แก่ผู้เขียน และนางสาวสุวิมล กิรติวิริยาภรณ์ ผู้ตรวจราชการกรมประมง ที่กรุณาสละเวลาพิจารณา ให้คำแนะนำและทบทวนแก้ไขเนื้อหาด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งมาโดยตลอด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของท่านทั้งสอง ณ โอกาสนี้

- กรมประมง. 2560. สถิติการค้าสินค้าประมงของไทย ปี 2559. กลุ่มวิเคราะห์การค้าสินค้าประมงระหว่างประเทศ. กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง. 157 หน้า.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. 2558. การประมงไทยกับ IUU: มุมมองทางกฎหมายทะเลและองค์การการค้าโลก. Available source: <https://prachatai.com/journal/2015/07/60439>, May 14, 2018.
- Agnew, D. J., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J.R., Pitcher, T.J. 2009. Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing. *PloS One*. 4 (2): e4570.
- National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). 2018. Guide to Audit Requirements for the Seafood Import Monitoring Program: Frequently Asked Questions. 9 p.
- National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). 2016. Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program. Rules and Regulations. *Fed. Reg.* 81(237): 88975-88998.
- National Ocean Council Committee on Combating IUU Fishing and Seafood Fraud (NOC Committee). 2017. Accomplishments Report. Executive Office of the President of the United States. 9 p.
- Pramod, G., Nakamura, K., Pitcher, T.J., Delagran, L. 2014. Estimates of Illegal and Unreported Fish in Seafood Imports to the USA. *Mar. Policy*. 48: 102–133.
- United States Customs and Border Protection (CBP). 2017. ACE, Automated Broker Interface, Automated Interface Requirements: Implementation Guide for Seafood Import Monitoring Program, National Marine Fisheries Service. 30 p.
- Warner, K., Mustain, P., Lowell, B., Geren S., Talmage S. 2016. Deceptive Dishes: Seafood Swaps Found Worldwide. *OCEANA*. pp. 12.