

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน ของประเทศไทยและระหว่างประเทศ

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน

สหภาพยุโรปในฐานะประเทศผู้นำเข้าและบริโภคสินค้าประมงรายใหญ่ที่สุดของโลก ได้ริเริ่มให้ทุกประเทศที่ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากมีสินค้าจากเรือประมงที่ทำประมงผิดกฎหมายปะปนเข้ามาจำหน่ายในสหภาพยุโรปปีละกว่า 10,000 ล้านบาท โดยออกกฎระเบียบ IUU หรือ EU Regulation No. 1005/2008 (กฎระเบียบนี้ยึดแนวจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982)) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2553 หากสหภาพยุโรปพบว่าประเทศใดไม่มีระบบควบคุมการทำประมงหรือควบคุมที่ไม่ดีพอ ก็จะประกาศให้ใบเหลืองหรือเป็นการเตือนว่าประเทศนั้นมีความเสี่ยงที่จะเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งระหว่างที่ได้ใบเหลือง สหภาพยุโรปจะให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำ เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ ปรับปรุงระบบควบคุมการทำประมงให้ได้มาตรฐาน หากเพิกเฉยไม่ดำเนินการปรับปรุงใด ๆ ก็จะประกาศให้ใบแดง หรือประกาศให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งส่งผลให้สหภาพยุโรประงับการนำเข้าสินค้าประมงที่จับโดยเรือของประเทศนั้น¹

¹ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป. (2562). *จดหมายข่าวเกษตรและสหกรณ์ IUU คืออะไร?ทำไมประเทศไทยต้องแก้ไขปัญหาการประมง IUU*. กรุงเทพฯ: สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป.

3.1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982)

ทะเลมีพื้นที่ประมาณ 3 ใน 4 ของพื้นที่โลกจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทะเล² ซึ่งพัฒนามาพร้อมกับพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ปัจจุบันกฎเกณฑ์ส่วนใหญ่ได้ประมวลอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ซึ่งครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิและหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ในเขตทางทะเล ทั้งน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป ทะเลหลวง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เป็นต้น

ความเป็นมา

การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลมีการจัดประชุมใหญ่ทั้งสิ้น 4 ครั้ง³

1) การประชุมภายใต้องค์การสันนิบาตชาติ

จัดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 13 มีนาคม-12 เมษายน ค.ศ.1930 ณ กรุงเฮก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มีผู้แทนจาก 42 ประเทศเข้าร่วมประชุม มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างข้อบังคับและมาตรการในการใช้ทะเล โดยยึดหลักความเป็นธรรมและจารีตประเพณีเป็นหลักใหญ่ แต่การประชุมล้มเหลวเนื่องจากไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขตหรือไม่

2) การประชุมภายใต้องค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการจัดการประชุมกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลขึ้นทั้งสิ้น 3 ครั้ง⁴ ดังนี้

(1) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 (The First United Nations Conference on the Law of the Sea – UNCLOS I)

² กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. (2563). *กฎหมายระหว่างประเทศด้านทะเล สิ่งแวดล้อม และสังคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://treaties.mfa.go.th/กฎหมายระหว่างประเทศ/กฎหมายทะเล.html>. [2563, 7 กรกฎาคม].

³ ศรีชัย เพ็ชรพิรุณ. (2549). *สมุทรกรรม* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁴ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

จัดขึ้นระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ – 27 เมษายน 2501 (ค.ศ. 1958) ณ กรุงเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส โดยมีผู้แทนจาก 86 ประเทศเข้าร่วมประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ (adopt) อนุสัญญา 4 ฉบับที่รวมเรียกว่า “อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1958” ประกอบด้วย อนุสัญญาดังนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)

- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (Convention on the High Seas)

- อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)

- อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental Shelf)

ประเทศไทยได้ลงนาม (Signature) “อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958” เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2501 (ค.ศ.1958) และได้ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 (ค.ศ. 1968) โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2511 เป็นต้นไป

(2) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 2 (The Second United Nations Conference on the Law of the Sea – UNCLOS II)

จัดขึ้นระหว่างวันที่ 17 มีนาคม – 26 เมษายน พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) มีผู้แทนจาก 88 ประเทศเข้าร่วมประชุม การประชุมครั้งนี้เพื่อพิจารณาปัญหาที่ยังตกลงไม่ได้จากการประชุมในครั้งแรก คือ การกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตประมง ซึ่งที่ประชุมไม่สามารถมีข้อยุติในเรื่องดังกล่าว

(3) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 (The Third United Nations Conference on the Law of the Sea – UNCLOS III)

การประชุม UNCLOS III ได้ดำเนินการต่อเนื่องเป็นระยะเวลาประมาณ 9 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1973 – 1982 มีผู้แทนจาก 159 ประเทศเข้าร่วมประชุม มีการประชุมทั้งสิ้น 11 สมัยประชุม และในที่สุดที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบและรับรอง “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982” (The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 - UNCLOS 1982)⁵

⁵ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

อนุสัญญาฉบับนี้นอกจากจะรวบรวมเนื้อหาของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ทั้งสี่ฉบับไว้ด้วยแล้ว ยังปรับปรุงและเพิ่มหลักกฎหมายใหม่ ๆ หลายเรื่อง ได้แก่ ระบบกฎหมายของรัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ สิทธิของรัฐไร้ฝั่งทะเล เป็นต้น อนุสัญญานี้ได้วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิ หน้า ที่ และเขตอำนาจของรัฐประเภทต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ทะเลของของประเทศสมาชิกในน่านน้ำอาณาเขตต่าง ๆ ทั้งในทะเลหลวง และน่านน้ำอาณาเขตของประเทศสมาชิก ได้แก่

- น่านน้ำภายใน (Internal Water)
- ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea)
- เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)
- เขตเศรษฐกิจเฉพาะ (Economic Exclusive Zone)
- ทะเลหลวง (High Seas)
- ไหล่ทวีป (Continental Shelf)

ปัจจุบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุก ๆ ด้าน อนุสัญญามีผลบังคับใช้เมื่อ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และประเทศไทยได้ลงนามรับรองในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982)⁶

ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ตามข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

อนุสัญญานี้มีบทบัญญัติครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายทะเลอย่างกว้างขวาง ทั้งส่วนที่ซ้ำซ้อนกับอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 และส่วนอื่น ๆ ที่บัญญัติขึ้นใหม่รวมทั้งสิ้น 17 ภาค มีข้อบัญญัติ 320 ข้อ มีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

ภาค 1 บทนำ (Introduction)

- การใช้ถ้อยคำและขอบเขต กำหนดนิยามเฉพาะคำศัพท์ เช่น
- บริเวณพื้นที่ (Area)
- องค์กร (Authority)
- กิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (Activities in the Area)

⁶ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

- ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Pollution of the marine environment)
- การทิ้ง (Dumping)

ภาค 2 ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (Territorial Sea and Contiguous Zone)

- รัฐชายฝั่งมีอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตกว้าง 12 ไมล์ทะเล (1 ไมล์ทะเล = 1.852 กิโลเมตร) วัดจากเส้นฐานที่กำหนดตามอนุสัญญา⁷

- เรือต่างชาติ (รวมทั้งเรือรบและเรือพาณิชย์) สามารถใช้ “สิทธิการผ่านโดยสุจริต” ในทะเลอาณาเขต การผ่านโดยสุจริตหมายความว่าไม่เสื่อมเสียต่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง

- ในเขตต่อเนื่อง ถัดจากทะเลอาณาเขตออกมา 12 ไมล์ทะเล รัฐชายฝั่งสามารถควบคุมและลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายที่กระทำภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขต เกี่ยวกับการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขาภิบาล

ภาค 3 ช่องแคบที่ใช้เพื่อการเดินเรือระหว่างประเทศ (Straits Used for International Navigation)⁷

- เรือและอากาศยานทุกชาติสามารถใช้สิทธิการเดินทางผ่านช่องแคบที่ใช้เพื่อการเดินเรือระหว่างประเทศ

- การเดินทางผ่าน หมายถึง เสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่านเพื่อมุ่งประสงค์จะผ่านช่องแคบอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว โดยปราศจากการคุกคามต่อรัฐที่อยู่ติดกับช่องแคบ

- รัฐที่อยู่ติดกับช่องแคบ อาจออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือและอื่น ๆ เกี่ยวกับการผ่าน

ภาค 4 รัฐหมู่เกาะ (Archipelagic States)

- รัฐที่ประกอบด้วยกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มของเกาะที่เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด และน่านน้ำที่เชื่อมติดต่อระหว่างกันมีอธิปไตยเหนือพื้นที่ทางทะเลที่ถูกปิดล้อมด้วยเส้นฐานตรงที่ลากเชื่อมต่อระหว่างจุดนอกสุดของเกาะ

- เรือของรัฐอื่นมีสิทธิการผ่านช่องทางทะเลที่กำหนดโดยรัฐหมู่เกาะ (right of passage through sea lanes)

ภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone)

⁷ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

- รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign right) เหนือเขต 200 ไมล์ จากชายฝั่งเกี่ยวกับทรัพยากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีเขตอำนาจ เกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการคุ้มครองรักษาลึกลับ

- รัฐอื่นมีเสรีภาพในการเดินเรือ บินผ่าน วางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล

- ให้รัฐชายฝั่งร่วมมือกันในการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอและสัตว์ทะเลที่เสี่ยงถูกค้าขายนม

- รัฐไร้ฝั่งทะเลและรัฐที่เสียเปรียบทางภูมิศาสตร์ มีสิทธิใช้ทรัพยากรส่วนที่เหลือ (surplus) ของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคเดียวกัน

- การกำหนดเขตทางทะเลระหว่างรัฐที่อยู่ตรงข้ามหรือประชิด ให้ทำความตกลงกันบนมูลฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุผลอันเที่ยงธรรม (equitable solution)

ภาค 6 ไหล่ทวีป (Continental Shelf)⁸

- รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีป ในการแสวงผลประโยชน์จากทรัพยากรบนไหล่ทวีป (สิทธินี้ไม่กระทบน่านน้ำและอากาศ)

- เขตไหล่ทวีปขยายได้อย่างน้อย 200 ไมล์จากชายฝั่ง หรืออาจถึง 350 ไมล์ หรือไม่เกิน 100 ไมล์จากเส้นน้ำลึกเท่า 2,500 เมตร ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและรูปร่างของขอบทวีป

- รัฐชายฝั่งต้องชำระเงินให้กับองค์กรพื้นที่ท้องทะเลระหว่างประเทศ (International Sea-Bed Authority) เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่เกิน 200 ไมล์ออกไป

- คณะกรรมาธิการเขตไหล่ทวีป ทำหน้าที่แนะนำรัฐเกี่ยวกับการกำหนดเขตขอบนอกของไหล่ทวีป

ภาค 7 ทะเลหลวง (High Seas)

- รัฐทั้งปวงมีเสรีภาพในการเดินเรือ บินผ่าน วิจัย และทำการประมงในทะเลหลวง ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจของรัฐใด

- รัฐมีหน้าที่ร่วมมือกันใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง

ภาค 8 ระบอบของเกาะ (Regime of Islands)

- เกาะมี ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปได้ โดยมีวิธีการกำหนดเขตเช่นเดียวกับอาณาเขตที่เป็นแผ่นดิน

⁸ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

- โขดหินที่ไม่สามารถเป็นที่อาศัยของมนุษย์ และไม่สามารถยังชีพทางเศรษฐกิจได้ (non-economic viability) ย่อมไม่มีทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปของตน

ภาค 9 ทะเลปิดหรือกึ่งปิด (Enclosed or Semi-Enclosed Sea)

- รัฐที่อยู่กับทะเลปิดหรือกึ่งปิด ควรร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากรมีชีวิต ประสานนโยบายการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ประสานงานด้านการคุ้มครองและการรักษาสัตว์น้ำ

ภาค 10 สิทธิของรัฐไร้ฝั่งทะเลที่จะออกไปสู่และเข้ามาจากทะเล และเสรีภาพในการผ่าน (Right of Access of Land-Locked State to and from the Sea, and Freedom of Transit)

- ประชาชนและสินค้าของรัฐไร้ฝั่งทะเลต้องได้รับสิทธิที่จะออกไปสู่หรือเข้ามาจากทะเลผ่านรัฐเพื่อนบ้านที่มีชายฝั่งทะเลโดยความตกลงระหว่างกัน⁹

ภาค 11 บริเวณพื้นที่ (The Area)

- บริเวณพื้นที่ หมายถึง พื้นดินท้องทะเล (sea-bed) พื้นมหาสมุทร (ocean floor) และดินใต้ผิวดิน (subsoil) ที่อยู่พ้นขอบเขตของเขตอำนาจรัฐ

- กิจกรรมทั้งปวงในบริเวณพื้นที่ต้องถูกควบคุมโดยองค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ (International Sea-Bed Authority) ภายใต้หลักการที่ว่า บริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

- มีระบบในการสำรวจและแสวงประโยชน์แร่ธาตุพื้นท้องทะเลซึ่งดำเนินการโดยองค์กรและโดยรัฐภาคี (หรือรัฐวิสาหกิจ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ถือสัญชาติรัฐภาคี) ดำเนินการร่วมกับองค์กรภายใต้สัญญาาร่วม

- องค์กรฯ มีหน้าที่ กำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีการทำเหมืองแร่พื้นท้องทะเล

- องค์กรฯ ประกอบด้วย

(1) รัฐวิสาหกิจเพื่อการทำเหมืองแร่ (Enterprise for Mining)

(2) สมัชชา (Assembly)

(3) คณะมนตรี (Council)

(4) สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

ภาค 12 การคุ้มครองและรักษาสัตว์น้ำทางทะเล (Protection and Preservation of the Marine Environment)

⁹ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

- รัฐทั้งปวงมีพันธกรณีที่จะต้องใช่วิธีการที่พึงปฏิบัติได้ดีที่สุดตามแต่จะเลือก เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากแหล่งใด ๆ

- รัฐทั้งปวงจะต้องร่วมมือกันในระดับโลกและระดับภูมิภาคในการแจ้งให้รัฐอื่น ทราบเกี่ยวกับความเสียหายที่ใกล้จะเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นจริง และต้องพัฒนาแผนฉุกเฉิน (contingency plan) เพื่อต่อต้านภาวะมลพิษ

- รัฐทั้งปวงจะส่งเสริมในด้านความช่วยเหลือทางเทคนิค การติดตามตรวจสอบ และการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม

- กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายของชาติ จะต้องนำมาใช้เป็นเครื่องมือ ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล อันเกิดจากแหล่งทางบกและ กิจกรรมของมหาสมุทรและพื้นดินท้องทะเล รวมถึงการทิ้งเท (dumping)

- การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่า และรัฐเจ้าของธง ขึ้นอยู่กับธรรมชาติ แหล่ง และบริเวณที่เกิดการกระทำผิด

- มาตรการป้องกัน (Safeguards) สามารถใช้ได้ในกรณีที่ใช้วิธีการในการบังคับ ให้เป็นไปตามกฎหมายไม่เหมาะสม

- บริเวณที่ปกคลุมด้วยน้ำแข็ง (ice-covered areas) อาจได้รับความคุ้มครองโดย เกณฑ์พิเศษเพื่อต่อต้านภาวะมลพิษจากเรือ

- รัฐทั้งปวงจะต้องรับผิดชอบ สำหรับความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดพันธกรณี ระหว่างประเทศในการต่อสู้ภาวะมลพิษทางทะเล

- พันธกรณีภายใต้อนุสัญญาอื่น ๆ ว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล จะต้องไม่ถูกทำให้เสียโดยอนุสัญญานี้

- เรือรบได้รับการคุ้มกันอธิปไตย (sovereign immunity) จากข้อบังคับเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้โดยรัฐอื่น แต่รัฐที่เป็นเจ้าของจะต้องประกันว่า เรือรบของตนกระทำการ ในลักษณะที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเท่าที่จะพึงปฏิบัติได้¹⁰

ภาค 13 การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Research)

- รัฐทั้งปวงมีสิทธิในการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเฉพาะเพื่อความมุ่งประสงค์ ในทางสันติ

¹⁰ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

- การวิจัยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบนไหล่ทวีปต้องได้รับความยินยอมของรัฐชายฝั่ง

- สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ต้องไม่รบกวนเส้นทางเดินเรือและต้องติดเครื่องหมาย และสัญญาณเตือนภัย

- รัฐและองค์การระหว่างประเทศต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำวิจัย

- รัฐที่ทำการวิจัยอาจร้องขอให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ย (conciliation commission) ระบุข้อพิพาทเกี่ยวกับโครงการวิจัย

ภาค 14 การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Development and Transfer of Marine Technology)

- รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเลตามข้อกำหนดที่เป็นธรรมและตามสมควร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์อันชอบธรรมทั้งผู้เป็นเจ้าของผู้ให้ และผู้รับเทคโนโลยี

- ส่งเสริมการจัดตั้งและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของศูนย์วิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติและภูมิภาค

ภาค 15 การระงับข้อพิพาท (Settlement of Disputes)

- รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทโดยสันติ

- กรณีไม่อาจระงับระดับทวิภาคี ต้องเสนอข้อพิพาทสู่วิธีการเชิงบังคับ โดยอาจเลือกวิธีพิจารณาข้อใดข้อหนึ่งจาก

(1) ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal for the Law of the Seas)

(2) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

(3) ศาลอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ตั้งขึ้นตามภาคผนวก 7

(4) ศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษ (Special arbitrations)

(4.1) การประมง (fisheries)

(4.2) การป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล (protection and preservation of marine environment)

(4.3) การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล (marine scientific research)

(4.4) การเดินเรือ รวมถึงมลพิษจากเรือและการเททิ้ง navigation (including pollution from vessels, and dumping)

- ข้อพิพาทบางประเภทเสนอให้พิจารณาโดยไกล่เกลี่ย อันไม่มีผลผูกพันคู่กรณี
- รัฐมีข้อยกเว้น ไม่ยอมรับการพิจารณาเชิงบังคับเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดเขตแดนทางทะเลและกิจกรรมทาง ทหาร (โดยต้องตั้งข้อสงวนต่อเลขานุการสหประชาชาติ)¹¹

ภาค 16 บทบัญญัติทั่วไป (General Provisions)

- รัฐทั้งปวงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่อยู่ในอนุสัญญาด้วยความสุจริตและจะไม่ใช่สิทธิในทางที่ผิด และงดเว้นการ คุกคามโดยใช้กำลังอันขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ
- รัฐไม่มีพันธกรณีต้องเปิดเผยข้อสนเทศที่ขัดผลประโยชน์ด้านความมั่นคง
- รัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจเหนือวัตถุโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ที่พบในทะเลภายในเขตต่อเนื่อง (24 ไมล์ทะเลจากฝั่ง)

ภาค 17 บทบัญญัติสุดท้าย (Final Provisions)

- บทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับพื้นดินท้องทะเลสามารถแก้ไขเพิ่มเติม และมีผลบังคับใช้ภายหลังจาก 1 ปี นับจากวันที่ 2/3 รัฐภาคีให้สัตยาบัน
- การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพื้นดินท้องทะเล ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีและสมัชชา โดยจะมีการพิจารณาทบทวนทุก 15 ปี
- อนุสัญญามีผลบังคับใช้ 1 ปี นับจากวันที่รัฐภาคีที่ 60 ให้สัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสาร อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982)¹²

อนุสัญญาฯ ได้มีการรับรอง ณ การประชุมสหประชาชาติด้านกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea) และเปิดให้รัฐต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิสิทธิหน้าที่ของรัฐในเขตทางทะเลต่าง ๆ สิทธิการเดินทางเรือ การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล กลไกการระงับข้อพิพาท ไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2525 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

¹¹ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล Marine Knowledge. (2563). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th. [2563, 7 กรกฎาคม].

¹² ศรีณย์ เพ็ชรพิรุณ. อ่างแล้ว เชนอรรถที่ 1

สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ

การกำหนดเขตทางทะเลต่าง ๆ สถานะทางกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งและรัฐอื่น ๆ ในแต่ละเขตทางทะเล ได้แก่¹³

1) น่านน้ำภายใน (internal waters) หมายถึง น่านน้ำที่อยู่ถัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเข้ามาทางพื้นแผ่นดินของรัฐชายฝั่ง ซึ่งรัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยใน (หรือเหนือ) น่านน้ำภายใน

2) ทะเลอาณาเขต (Territorial sea) มีความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลโดยวัดจากเส้นฐานออกไป รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เหนือทะเลอาณาเขต

3) เขตต่อเนื่อง (Contiguous zone) ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดไปจากทะเลอาณาเขต มีความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในเขตต่อเนื่อง รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือลงโทษการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสาธารณสุข

4) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต มีความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในเขต EEZ รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ซึ่งเป็นสิทธิที่จำกัดกว่าอำนาจอธิปไตย แต่ครอบคลุมเรื่องการสำรวจ การแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเหนือพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป รวมถึงการสร้างเกาะเทียม สิ่งก่อสร้าง และสิ่งติดตั้งในทะเล เป็นต้น

5) ไหล่ทวีป (Continental shelf) หมายถึง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเล ซึ่งขยายเลยทะเลอาณาเขตออกไปตามธรรมชาติของดินแดนจนถึงริมนอกของขอบทวีป หรือจนถึงระยะ 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต และในบางกรณี ไหล่ทวีปสามารถขยายได้จนถึง 350 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน ในบริเวณไหล่ทวีป รัฐชายฝั่งสามารถใช้สิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนไหล่ทวีป

6) ทะเลหลวง (High seas) หมายถึง ทะเลที่ไม่ใช่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐใด ทั้งนี้ ในทะเลหลวง รัฐทั้งปวงมีเสรีภาพในการเดินเรือ การบินผ่าน

¹³ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. (2563). *กฎหมายระหว่างประเทศด้านทะเล สิ่งแวดล้อม และสังคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://treaties.mfa.go.th/กฎหมายระหว่างประเทศ/กฎหมายทะเล.html>. [2563, 7 กรกฎาคม].

การวางสายเคเบิล และท่อใต้ทะเล รวมทั้งเสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

อนึ่ง อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ทรัพยากรแร่ทั้งปวงที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว และแก๊สบริเวณ ใต้พื้นดินท้องทะเล รวมทั้งก้อนแร่ โลหะสารพัดชนิดที่อยู่ในบริเวณนอกเหนืออาณาจรรัฐใด ๆ นี้ หรือบริเวณที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้มีชื่อว่า "บริเวณพื้นที่" (The Area) เป็นมรดกกรรมของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind) ซึ่งรัฐไม่อาจอ้างหรือใช้สิทธิใดส่วนใดส่วนหนึ่งของบริเวณพื้นที่นี้ได้ โดยอนุสัญญาฯ ได้จัดตั้งองค์การพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ หรือ International Seabed Authority (ISA) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรแร่ในบริเวณดังกล่าว¹⁴

การคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อม

รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ในการนี้ รัฐใช้มาตรการทั้งปวงซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะมาจากแหล่งที่ใด รวมทั้งให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นเพื่อประกันว่า กิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจากภาวะมลพิษแก่รัฐอื่น

การระงับข้อพิพาท

อนุสัญญาฯ กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับการใช้และการตีความอนุสัญญาฯ นอกจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยังมีอนุสัญญาอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทะเล การเดินเรือ สีงแวดล้อมทางทะเล ฯลฯ¹⁵

3.1.2 ความหมายและความสำคัญของ Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ได้ให้นิยามของคำว่า IUU Fishing (Illegal Unreported and Unregulated Fishing) หรือการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยสรุปได้ดังนี้¹⁶

¹⁴ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. (2563). *กฎหมายระหว่างประเทศด้านทะเล สีงแวดล้อม และสีงคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://treaties.mfa.go.th/กฎหมายระหว่างประเทศ/กฎหมายทะเล.html>. [2563, 7 กรกฎาคม].

¹⁵ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. (2563). *กฎหมายระหว่างประเทศด้านทะเล สีงแวดล้อม และสีงคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://treaties.mfa.go.th/กฎหมายระหว่างประเทศ/กฎหมายทะเล.html>. [2563, 7 กรกฎาคม].

¹⁶ อริยพร โพธิโส. (2560). มาตรการและแนวทางป้องกันปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของประเทศไทยกับหลักการสำคัญของ IUU Fishing. *สารพันปัญหากฎหมาย จุฬานิติ*, และ อรุณฯ แสงจารึก. (2563). ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม: โอกาสในการปฏิรูปภาคการประมงไทย (ตอนที่ 1). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thaipublica.org/2016/01/iuu-reform-opportunities-1/>. [2563, 8 มิถุนายน].

1) “การทำประมงที่ผิดกฎหมาย” (Illegal fishing) หมายถึง การทำประมงโดยไม่ได้ รับประทานหรือข้อตกลงหมาย การทำประมงโดยเรือของรัฐบาลหรือรัฐเจ้าของแหล่งทำการ ประมงเอง หรือโดยเรือต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใด ๆ โดยไม่ได้รับประทาน หรือข้อตกลงหมาย หรือระเบียบของรัฐเจ้าของแหล่งประมง หรือการทำประมงโดยเรือของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก ขององค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO)¹⁷ แต่ข้อตกลงมาตรการอนุรักษ์และการจัดการตามมติขององค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ซึ่งประเทศนั้นมีข้อผูกพัน หรือข้อตกลงหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือการทำประมงที่ฝ่า ฟืนกฎหมายของประเทศหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ โดยครอบคลุมถึงการกระทำของรัฐที่ใ้ ความร่วมมือกับองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ที่เกี่ยวข้อง

2) “การประมงที่ขาดการรายงาน” (Unreported Fishing) หมายถึงการทำประมงโดย ไม่ได้แจ้ง หรือไม่รายงาน หรือรายงานเท็จต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำที่ข้อตกลงหมาย และระเบียบของรัฐนั้น หรือการทำประมงในพื้นที่ที่ความรับผิดชอบขององค์การจัดการประมงระดับ ภูมิภาค (RFMO) โดยไม่แจ้ง หรือไม่รายงาน หรือรายงานข้อมูลเท็จ อันเป็นการขัดต่อวิธีปฏิบัติของ องค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) นั้น

3) “การทำประมงที่ไร้การควบคุม” (Unregulated fishing) หมายถึง การเข้าทำประมง ในเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ขององค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) โดยเรือที่ไม่แสดง สัญชาติ (ไม่ชักธง) หรือเรือชักธงของชาติใด ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกขององค์การ จัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) หรือการทำประมง ในลักษณะที่ไม่สอดคล้อง หรือฝ่าฝืนมาตรการ อนุรักษ์และการจัดการขององค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) นั้น หรือการเข้าทำประมง ในพื้นที่ หรือจับสัตว์น้ำประเภทที่ยังไม่มีมาตรการอนุรักษ์หรือมาตรการในการจัดการรองรับ และ การทำกิจกรรมการประมงในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐในการอนุรักษ์ ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเล ตามข้อผูกพันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing) คือ การทำการประมงที่ฝ่าฝืน หรือละเมิดกฎหมายกฎระเบียบ หรือมาตรการในการอนุรักษ์และ จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งของรัฐเจ้าของแหล่งประมง และตราสารระหว่างประเทศในแหล่ง ประมงใด ๆ หรือทำการประมงโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเก็บรวบรวมข้อมูล และ

¹⁷ องค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO).

รายงานการทำประมงทั้งกรณีไม่มีการรายงาน หรือรายงานข้อมูลอันเป็นเท็จแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของแหล่งประมง และองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO)¹⁸

ทั้งนี้ การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งจากการทำกิจกรรมประมงของเรือประมงขนาดเล็กที่ทำการประมงบริเวณชายฝั่ง และในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ไปจนถึงการทำประมงของเรือประมงขนาดใหญ่ในมหาสมุทร หรือในทะเลหลวง (High Seas) ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ในกรณีที่เรือประมงออกไปทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศอื่น หากมีกิจกรรมการประมงที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นการทำประมงแบบ IUU fishing เช่นกัน คือ

1) ลักลอบทำการประมงโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมง หรือทำการปลอมแปลงใบอนุญาตทำการประมง หรือทำการปลอมแปลงเรือให้เหมือนกับเรือที่ได้รับใบอนุญาตทำการประมง หรือ

2) ทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และกฎระเบียบ ทั้งของรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมง และพันธสัญญาระหว่างประเทศ เช่น ใช้เครื่องมือประมงผิดประเภท ทำการประมงนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต หลีกเลี่ยงมาตรการตรวจสอบของรัฐเจ้าของพื้นที่ทำการประมง และกระทำการที่ผิดกฎหมายประมงในประเทศเจ้าของพื้นที่ทำการประมงที่แม้ว่าจะได้รับสัมปทานการทำประมงแล้วก็ตาม

แนวคิดและมาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing)

ทรัพยากรสัตว์น้ำถือเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของประชากรโลก เนื่องจากเป็นแหล่งโปรตีนที่สำคัญหาได้ง่าย และสามารถสร้างเงินทดแทนได้เองตามธรรมชาติแต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัตว์น้ำจะเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างเงินทดแทนได้เองตามธรรมชาติ แต่ถ้าหากขาดการจัดการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมมีการจับสัตว์น้ำมาใช้กันจนเกินขนาด (over fishing) ก็จะทำให้สัตว์น้ำเติบโตไม่ทันความต้องการ และหมดลงได้ในที่สุด ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแหล่งทำการประมงส่วนใหญ่ของโลกกำลังประสบกับปัญหาการลดลงอย่างต่อเนื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจับสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ไม่ได้ขนาด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงที่มากจนเกินกว่าธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนได้ทัน ซึ่งหากยังมีการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะส่งผลกระทบต่อ

¹⁸ อริยพร โพธิโส. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15. และ อรรณู แสงจารึก. (2563). *ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม: โอกาสในการปฏิรูปภาคการประมงไทย (ตอนที่ 1)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thaipublica.org/2016/01/iuu-reform-opportunities-1/>. [2563, 8 มิถุนายน].

ทรัพยากรธรรมชาติ ห่วงโซ่อาหาร ความสมดุลของระบบนิเวศทางทะเล และมหาสมุทร และที่สำคัญคือความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต¹⁹

ดังนั้น เพื่อให้การนำทรัพยากรสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างยั่งยืนและเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) จึงได้เริ่มดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยมีการบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรการและแผนปฏิบัติการออกมาเพื่อบังคับใช้ และเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการป้องกัน ขยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งนี้ การที่จะป้องกัน ขยับยั้งและจัดการทำประมงแบบ IUU ให้หมดสิ้นไปนั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกประเทศ ไม่แต่เฉพาะรัฐชายฝั่งที่มีอาณาเขตทางทะเลและมีการดำเนินกิจกรรมการประมงทางทะเลเท่านั้น รัฐภายในซึ่งเป็นตลาดสินค้าสัตว์น้ำก็สามารถกำหนดมาตรการในการป้องกัน ขยับยั้งและจัดการทำประมงแบบ IUU ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่าเรือ รัฐชายฝั่ง และมาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศไว้เพื่อให้แต่ละประเทศและองค์กรบริหารจัดการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติด้านการประมง โดยสรุปได้ดังนี้²⁰

1) มาตรการสำหรับรัฐเจ้าของธง (flag state measures) คือรัฐเจ้าของธงควรดำเนินการจดทะเบียนเรือประมงที่ชักธงของตนทุกลำ โดยให้มีระบบการจดทะเบียน การพักหรือการถอนทะเบียนอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเรือประมง และการทำประมงของเรือดังกล่าวไว้อย่างครบถ้วน มีระบบการออกใบอนุญาตการทำประมง การพักและถอนใบอนุญาตทำการประมง และมีระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) เพื่อตรวจสอบติดตามการทำประมงของเรือเหล่านั้น ตลอดจนให้เรือประมงเหล่านั้นมีการรายงานข้อมูลการทำประมงอย่างสม่ำเสมอ

2) มาตรการสำหรับรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state measure) รัฐเจ้าของท่าเรือควรดำเนินการคือ มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมเรือประมงเข้าเทียบท่าให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

¹⁹ อริยพร โปธิโส. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 15.

²⁰ อริยพร โปธิโส. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 15.

ต้องมีระบบตรวจสอบหลักฐานการทำประมงของเรือประมง หรือสินค้าประมงว่ามาจากการทำประมง IUU หรือไม่และต้องปฏิเสธการนำเข้าสินค้าประมงจากเรือที่ทำการประมง IUU หรือเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU รัฐทำเรือควรมีระบบการตรวจสอบและเก็บข้อมูลเรือประมง และไม่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ของเรือที่ทำการประมง IUU เช่น การเติมน้ำมัน เติมน้ำมัน การเข้าท่าเรือเพื่อขนถ่ายสัตว์น้ำที่ทำเรือของรัฐตน นอกจากนี้ควรแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธงด้วย

3) มาตรการสำหรับรัฐชายฝั่ง (coastal state measure) รัฐชายฝั่งเจ้าของทรัพยากรควรปฏิบัติและดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด โดยควรกำหนดมาตรการในการป้องกันการทำประมง IUU ปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น กำหนดระเบียบการทำประมงภายในรัฐตน มีระบบควบคุมและเฝ้าระวัง เพื่อตรวจสอบการทำประมงในน่านน้ำอธิปไตย และมีระบบป้องกันและลงโทษการทำประมง IUU

4) มาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ (internationally agreed marketing-related measures) เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศในส่วนของสินค้าผลิตภัณฑ์ประมงทั่วโลกในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล อีกทั้งยังมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การนำมาตรการทางการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้เพื่อขจัดปัญหาการทำประมง IUU จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ²¹

ดังนั้น แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)²² จึงได้เรียกร้องให้นานาชาติประเทศ และระดับภูมิภาคร่วมกันพัฒนามาตรการทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมง IUU ให้เพิ่มมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้สัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมง IUU เข้าสู่ตลาด ทั้งนี้ มาตรการทางการค้าควรครอบคลุมทั้งการนำเข้าและส่งออกสินค้า โดยควรจะประกอบด้วยข้อกำหนดให้มีใบรับรองสัตว์น้ำที่จับได้ และเอกสารควบคุมการค้าสัตว์น้ำข้อจำกัด และข้อห้ามในการนำเข้าและส่งออกสินค้าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมง IUU

²¹ อริยพร โปธิโส. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15.

²² แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU).

3.1.3 ระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ฉบับที่ 1005/2008

เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกสหประชาชาติ (United Nations: UN)²³ จึงอยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982)²⁴ อันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุก ๆ ด้านรวมถึงพันธกรณีด้านการประกอบการประมงซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของคณะกรรมการประมง (Committee on Fisheries : COFI)²⁵ แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO)²⁶ แต่ที่ผ่านมประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเลรายใหญ่ของโลกโดยถือเป็นหนึ่งในสี่ส่วนของการบริโภคอาหารทะเลของโลกหรือเกือบร้อยละ 70 ที่มีกรนำเข้าอาหารทะเลปริมาณสัตว์น้ำ 1,000 กิโลกรัมต่อวัน ที่ถูกนำเข้ามายังในตลาดยุโรปแต่ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่าสัตว์น้ำเหล่านี้ถูกจับมาด้วยวิธีการใด และมีกระบวนการในการเก็บรักษาอย่างไรกว่าที่จะนำมาขายในตลาด²⁷ เมื่อเป็นเช่นนั้นในปี ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรปจึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้ การควบคุม (Council Regulation Establishing a Community System to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated (IUU) Fishing) ฉบับที่ 1005/2008²⁸ โดยให้มีการตรวจสอบและสามารถการนำเข้าสัตว์น้ำไปในสหภาพยุโรปได้ เฉพาะกรณีที่มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) เพื่อยืนยันว่าสัตว์น้ำดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงหรือเรือประมงที่ผิดกฎหมายตามระเบียบ เมื่อพบว่าประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ยังไม่สามารถ

²³ พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน. (2561). ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและ ไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน: กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 10 (2), หน้า 399-424.

²⁴ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982).

²⁵ คณะกรรมการประมง (Committee on Fisheries: COFI).

²⁶ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO).

²⁷ The EU IUU Regulation, 2016.

²⁸ ระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้ การควบคุม (Council Regulation Establishing a Community System to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated (IUU) Fishing) ฉบับที่ 1005/2008.

ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากลประกอบกับขาดการติดตามควบคุมกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่นำเข้ามาเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังประเทศในแถบยุโรป ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจึงประกาศแจ้งเตือนโดยการให้ “ใบเหลือง” (Yellow Card) แก่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปด้วยเหตุนี้หากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากสองสาเหตุหลัก คือ

1) คำวินิจฉัยกรมการยุโรปในการดำเนินการทางประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการรายงาน และไม่มีการควบคุมของประเทศไทย จากประกาศระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ขั้วยัง และกาจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ส่วนที่ 6 กำหนดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการแจ้งเตือนและระบุประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้าน IUU สำหรับประเทศไทยกรณีที่ไม่ดำเนินการในเรื่องใบรับรองการจับสัตว์น้ำตาม ตามข้อ 20 (1) ของกฎระเบียบ IUU ในฐานะรัฐเจ้าของธง แต่กระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง เช่น การจับปลาโดยไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง ทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบการติดตามเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในชายฝั่ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบ ตามมาตรา 94 ของ UNCLOS 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU) รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากทางการไทย อีกทั้งมีการปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย สถานะ หรือการลงทะเบียน ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบตามระเบียบ นอกจากนี้เรือประมงบางลำยังไม่มีการบันทึกและรายงานการเข้า-ออก และให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ในมุมมองของสหภาพยุโรปประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์²⁹

2) สถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมงของประเทศไทยใน “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons Report : TIP Report)³⁰ ของสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม 2 หรือ “Tier 2 Watch List” คือ รัฐบาลไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

²⁹ Council Regulation (EC) No 1005/2008, 2008, pp. 13-18.

³⁰ Trafficking in Persons Report : TIP Report.

และมีเหตุการค้านุญช์เพิ่มขึ้นหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้านุญช์เป็นระยะเวลา 4 ปี ติดต่อกันจนกระทั่งปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยถูกลดระดับลงไปอยู่กลุ่ม 3 หรือ Tier 3 สถานะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหตุการค้านุญช์ และไม่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว กล่าวได้ว่าการจัดอันดับการค้านุญช์ของสหรัฐอเมริกา (TIP) มีผลผูกพันกับมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการหาประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures) ของสหภาพยุโรป เพราะสหภาพยุโรปนำมาตรการทางด้านการค้านุญช์มาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมป้องกันมิให้สินค้าที่เกิดขึ้นจากการค้านุญช์เข้าสู่ตลาดในประชาคมยุโรป³¹

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของรัฐบาลไทยภายหลังจากถูกลดระดับลงมาอยู่ที่ Tier 3 รัฐบาลไทยพยายามปรับปรุงการใช้แรงงานบนเรือประมงให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าประมงได้ อย่างไรก็ตามแล้วแต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ประกอบกับข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายอย่างทันทีทันใดทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแสดงให้เห็นนาชาติเห็นถึงผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในช่วงเวลาเพียงแค่ 1 ปี กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สหภาพยุโรปประกาศให้ “ไบเหลือง” แก่ประเทศไทย ส่งผลให้อุตสาหกรรมการประมง อาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารแปรรูปจากอาหารทะเลรวมถึงสินค้าอื่น ๆ ถูกกีดกันเนื่องจากเป็นสินค้าของประเทศกลุ่ม Tier 3 หรือถูกเรียกว่า “สินค้ามาจากการค้านุญช์” ต่อมา รัฐบาลไทยเร่งดำเนินการแก้ปัญหาการค้านุญช์และการทำประมงผิดกฎหมาย โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีผลบังคับใช้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวดและเป็นรูปธรรมมากขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้ยกระดับการจัดอันดับรายงานสถานการณ์การค้านุญช์ (TIP Report) ของประเทศไทยขึ้นมาอยู่ในกลุ่ม Tier 2 Watch List³²

ภายหลังประเทศไทยได้ “ไบเหลือง” จากคำวินิจฉัยกรรมมาธิการยุโรป และต้องรายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU ต่อคณะกรรมมาธิการยุโรปภายใน 6 เดือน ส่งผลให้รัฐบาลไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557³³

³¹ แสงจันทร์ มาน้อย. (2557). การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้านุญช์. *สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา*, หน้า 10-13. และ สันติพจน์ กลัปดี. (2558). *รู้จัก Tier 1 Tier 2 และ Tier 3 ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเหตุการค้านุญช์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4391&filename=index. [2563, 14 มีนาคม].

³² Department of State, United States of America, 2017.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557. มาตรา 44

ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490³⁴ ฉบับเดิมซึ่งมีผลบังคับใช้มาเกือบ 70 ปี รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สามารถบังคับใช้ในการจัดการปัญหา IUU ได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับกฎหมายสากลที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมถึงการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่า

เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมของ FAO (FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลในการนำมาตราฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้แก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยถือเป็นการดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาล ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคประมงไทยทั้งระบบ และการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อให้ไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 หรือ UN Fish Stock Agreement (UNFSA) ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการร่วมกันจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศและองค์กรจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค³⁵

3.1.4 แผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)³⁶

1) แผนปฏิบัติการสากลนี้จัดเตรียมเครื่องมือหลายแบบไว้เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้ต่อต้านการทำประมงเถื่อน โดยที่ประเทศเหล่านั้นอาจระทำการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายหรือการทำประมงเถื่อนด้วยตนเอง หรืออาจร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ก็ได้

³⁴ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

³⁵ กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). *ไทยยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลง สหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7157&filename=index_.php [2563, 14 มีนาคม].

³⁶ แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU).

เครื่องมือบางประเภทนั้น ได้รับการออกแบบมาใช้กับทุกประเทศแต่มีเครื่องมือบางชนิดที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อให้ประเทศบางกลุ่มได้ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ คือ³⁷

- (1) รัฐเจ้าของธง (รัฐที่จดทะเบียนเรือและอนุญาตให้เรือลำนั้นซักรงของรัฐตน)
- (2) รัฐชายฝั่ง (รัฐที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลหรือมหาสมุทร)
- (3) รัฐเจ้าของท่า (รัฐที่อนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาเทียบท่าเรือรัฐตน)

นอกจากนี้แผนปฏิบัติการสากลเพื่อขจัดประมงเถื่อนได้เรียกร้องให้มีการนำมาตรการตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามาใช้ซึ่งจะมีผลทำให้สัตว์น้ำที่ถูกจับขึ้นมาโดยชาวประมงที่กระทำการประมงเถื่อน หรือการประมง IUU ไม่อาจนำสัตว์น้ำที่ตนจับมาได้ขึ้นมาขาย หรือไม่สามารถนำไปทำการแปรรูปเพื่อส่งออกไปจำหน่ายในตลาดโลกได้

2) ลักษณะและขอบเขตของ IUU Fishing และแผนปฏิบัติการสากลในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ย่อมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการประมงนั้นเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญทำให้เกิดการจ้างแรงงานเกิดแหล่งรายได้ประชากรจำนวนมากนับล้านคนดำรงชีวิตโดยการพึ่งพาสัตว์น้ำ ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงทุกคนจึงต้องช่วยกันอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงของโลกให้ยั่งยืนสืบไป ทั้งนี้เพื่อให้มีทรัพยากรสัตว์น้ำในจำนวนที่เพียงพอต่อการบริโภคของคนรุ่นปัจจุบัน และอนุชนรุ่นหลังสืบต่อกันไปเป็นระยะเวลานาน ดังนั้นโดยความมุ่งประสงค์หรือเจตนารมณ์ดังกล่าวประเทศสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติหรือเรียกโดยย่อว่า “FAO” จำนวนกว่า 170 ประเทศจึงร่วมกันให้การรับรองจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ หรือมีชื่อเป็นทางการซึ่งได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่า The Code of Conduct for Responsible Fisheries หรือ CCRF ขึ้นในปี 2538 หรือ ค.ศ. 1995 ดังได้กล่าวถึงลักษณะและขอบเขตของจรรยาบรรณฉบับนี้มาแล้วในตอนต้น

ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบฉบับนี้ มิได้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่มีสภาพบังคับเพียงแต่มุ่งประสงค์ให้ทุกคนที่ประกอบอาชีพประมง หรือเกี่ยวข้องกับการประมงได้นำเอาแนวทางในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบของจรรยาบรรณ ไปปรับใช้ในทางปฏิบัติด้วยความสมัครใจ แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะได้มีการยอมรับจรรยาบรรณฉบับนี้กันเป็นการทั่วไปประกอบกับมีการนำเอาบทบัญญัติของจรรยาบรรณฯ ไปปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นแต่ก็มีการทำการประมงบางส่วน เท่านั้นที่ทำการประมงอย่างรับผิดชอบยังคงมีชาวประมงบางกลุ่มที่ไม่เคารพและไม่ยึดถือกฎระเบียบในการทำการประมง

³⁷ พวงทอง อ่อนอุระ. (ม.ป.ป.). *แผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

รวมทั้งกฎระเบียบที่ปรากฏอยู่ในจรรยาบรรณและในตราสารระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ชาวประมงบางคนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมงบางรายไม่เคยรายงานผลการจับหรือรายงานอย่างไม่ถูกต้องเจ้าของเรือประมงบางรายได้สลับเปลี่ยนธงเรือของตน โดยเฉพาะในประเทศไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะควบคุมการทำ การประมงอย่างเพียงพอ การทำการประมงโดยขาดความรับผิดชอบเช่นนี้มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อ ความพยายามในการบริหารจัดการประมงอย่างถูกต้อง ว่าการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ รายงาน และไร้การควบคุม หรือการประมงเถื่อนนี้ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้กับการทำการประมง อย่างไร้ความรับผิดชอบ ด้วยการทำงานอย่างจริงจังของ FAO เป็นเวลากว่าสองปีประเทศสมาชิก ได้ร่วมกันพัฒนาแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ขยับยั้ง และขจัดประมงเถื่อน (IPOA-IUU) ขึ้นในปี 2544 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามแผนปฏิบัติการสากลเพื่อขจัด ประมงเถื่อนนี้ยังเป็นเรื่องของสมัครใจของรัฐทั้งปวงเช่นเดียวกับจรรยาบรรณในการทำการประมง อย่างรับผิดชอบเพราะเป็นเสมือน “กล่องเครื่องมือ” ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือหลายชนิดที่ควร นำมาใช้ในการจัดการกับการประมงเถื่อนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ใน การประมงแต่ละประเภทเท่านั้นว่าจำเป็นต้องเลือกใช้เครื่องมือชนิดใดจึงจะเหมาะสมไม่ใช่ว่า เครื่องมือทั้งหมดที่มีอยู่ในกล่องเครื่องมือนี้จะเหมาะสมกับทุกกรณี ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือใน กล่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จได้³⁸

3) วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing

วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing คือการป้องกันขยับยั้ง และขจัด การทำประมงเถื่อน โดยการจัดหามาตรการที่เคร่งครัดมีประสิทธิภาพและโปร่งใสให้แก่ทุกรัฐ ในการปฏิบัติรวมทั้งจัดตั้งองค์กรจัดการประมงที่เหมาะสมในแต่ละภูมิภาคตามหลักการของ กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อเป็นการป้องกันขยับยั้ง และจัดการทำประมงเถื่อนแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้นำมาตรการรวมทั้งกลยุทธ์ต่าง ๆ มาใช้บังคับ โดยเฉพาะการมุ่งให้ความสำคัญแก่ ความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาตามมาตรา 5 ของจรรยาบรรณในการทำการประมง อย่างรับผิดชอบ³⁹

(1) การมีส่วนร่วมและการประสานงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ควรจะนำแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ไปใช้บังคับโดยทางตรงกับรัฐทั้งปวงโดยการร่วมมือ กับรัฐอื่น ๆ หรือการ บังคับโดยทางอ้อมโดยผ่านองค์กรจัดการประมงในระดับภูมิภาค หรือโดย ผ่าน FAO และองค์กรระหว่าง ประเทศที่เหมาะสมอื่น ๆ องค์กรประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ พวงทอง อ่อนอุระ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36.

มีผลสำเร็จขึ้นอยู่กับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพรวมทั้งการปรึกษาหารือและการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันเพื่อที่จะลดการทำประมงเถื่อนระหว่างรัฐ และองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและระดับโลกควรมุ่งเน้นให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์การดังกล่าว การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการที่จะขจัด IUU Fishing รวมทั้งอุตสาหกรรมชุมชนประมง และองค์การภาคเอกชน

(2) การนำไปปฏิบัติมาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำประมงเถื่อนควรตั้งอยู่บน พื้นฐานที่ว่าจะนำแผนปฏิบัติการระดับชาติระดับภูมิภาคและระดับโลกไปปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

(3) วิธีการและการปฏิบัติที่เข้มงวดมาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำประมงเถื่อน ควรกล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจับสัตว์น้ำทุกประเภทในการใช้วิธีการนี้รัฐควรจะนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อสร้างความรับผิดชอบเบื้องต้นของรัฐเจ้าของธง (Flag State) และบังคับใช้ในเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งมาตรการของรัฐเจ้าของท่ารัฐชายฝั่ง มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและมาตรการที่โปร่งเพื่อให้อุ่นใจว่ารัฐจะไม่ให้การสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมใน IUU Fishing รัฐควรจะใช้มาตรการเหล่านี้ตามความเหมาะสมและให้ความร่วมมือเพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้มีการนำมาตรการเหล่านี้มาใช้บังคับแบบบูรณาการ แผนปฏิบัติการฯ ควรจะแยกแยะถึงผลกระทบของ IUU Fishing ต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

(4) การอนุรักษ์มาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำประมงเถื่อนควรสอดคล้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระยะยาวของประชากรสัตว์น้ำและการคุ้มครองสถานะแวดล้อม

(5) ความโปร่งใสแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ควรจะถูกนำไปใช้อย่างโปร่งใสตาม มาตรา 6.13 ของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ

(6) การไม่เลือกปฏิบัติแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ควรจะมีการพัฒนาและนำไปใช้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือเรือประมงของรัฐตนทั้งในลักษณะของรูปแบบหรือในลักษณะของ ข้อเท็จจริง

4) การนำมาตรการป้องกันยับยั้งและจัดการทำประมงเถื่อนมาใช้ปฏิบัติ⁴⁰

(1) ความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง ดังนี้:

⁴⁰ พวงทอง อ่อนอุระ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 36.

(1.1) รัฐควรมีให้การยอมรับและเคารพต่อแนวทางปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เพื่อให้นำไปใช้ในการป้องกัน ปราบปรามและจัดการทำประมงเถื่อน

(1.2) รัฐที่พึ่งพิงได้รับการกระตุ้นให้สัตยาบัน ยอมรับ หรือภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ความตกลงสหประชาชาติ ค.ศ. 1995 และความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993 และหากรัฐใดยังมีได้เข้าเป็นภาคีตราสารเหล่านี้ ถือว่าไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของตราสารเหล่านี้...

(1.3) รัฐที่พึ่งพิงควรปฏิบัติตามตราสารด้านประมงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทุกฉบับซึ่งรัฐตนได้ให้สัตยาบัน ยอมรับหรือภาคยานุวัติไปอย่างเคร่งครัด

(1.4) การทำการประมงในมหาสมุทรต่าง ๆ นั้นองค์กรประมงในระดับภูมิภาคจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลทุกรัฐที่มีเรือประมงเข้าไปทำการประมงในแหล่งทำการประมงเหล่านี้จึงควรเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าว หรือต้องควบคุมเรือประมงของตนมิให้กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดกฎข้อบังคับที่องค์กรเหล่านี้ได้กำหนดขึ้นไว้

(1.5) รัฐต่าง ๆ ควรทบทวนกฎหมายประมงรวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของตนเป็นอันดับแรก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสามารถใช้กฎหมายเหล่านี้ได้อย่างสอดคล้องกับวิธีการที่แจ้งไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ในการดำเนินการทบทวนกฎหมายนั้นควรพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ภายใต้ข้อเสนอแนะของแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing นั้นจำเป็นต้องเพิ่มหน่วยงานตามกฎหมายขึ้นอีกหรือไม่?

- บทลงโทษสำหรับการทำประมงที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันรุนแรงเพียงพอแล้วหรือไม่?

- ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันจะสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือประมงของรัฐตนได้จริงหรือไม่?

- หากคนถือสัญชาติของรัฐเป็นเจ้าของเรือประมงที่ไปจดทะเบียนในรัฐอื่นหรือไปทำหน้าที่นายเรือในเรือประมงของรัฐอื่นจะสามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อป้องกันมิให้คนเหล่านั้นทำการประมงที่ผิดกฎหมายได้หรือไม่?

- หากรัฐได้ยินยอมให้มีการนำขึ้นท่าหรือขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมงต่างชาติที่ทำเทียบเรือของรัฐตนมีกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่สามารถใช้ในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าว เช่นการตรวจสอบหรือไม่?

- ในกรณีที่รัฐได้มีการอนุญาตให้กองเรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของรัฐตนควรจะเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมายในข้อตกลงที่ทำไว้ได้หรือไม่?

(1.6) ชาวประมงที่ทำผิดกฎหมายย่อมพยายามหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ จึงมักจะทำการประมงในเขตที่มีการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance หรือ MCS) ไม่เข้มงวดนัก ดังนั้นแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing จึงได้กำหนดเครื่องมือสำหรับการติดตามตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการประมงเถื่อนไว้ดังต่อไปนี้⁴¹

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

- วิธีอื่น ๆ

(1.7) รัฐควรสนับสนุนให้ชาวประมงทุกคนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับด้านการประมงโดยวิธีการสร้างสรรค์ซึ่งรวมถึง:

- การให้การศึกษาและบริการต่าง ๆ แก่ชุมชนและชาวประมง
- การให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎระเบียบด้านการประมง
- การสร้างจิตสำนึกเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ
- การจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ชาวประมงสามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย

(1.8) รัฐควรปรับปรุงความสามารถในการตรวจตราเรือประมงและตรวจสอบในกรณีที่เชื่อว่าการทำการประมงเถื่อนเกิดขึ้นและจำเป็นต้องดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎข้อบังคับด้านการประมงอย่างจริงจัง

(1.9) รัฐควรเข้าร่วมในเครือข่ายสากลเพื่อร่วมมือและประสานงานระหว่างกันในการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังในกิจกรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการประมงซึ่งจะช่วยให้รัฐต่าง ๆ สามารถหาข้อมูลที่ต้องการทราบได้อย่างรวดเร็ว

⁴¹ พวงทอง อ่อนอุระ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 36.

(2) ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง ดังนี้:

(2.1) ควบคุมกิจกรรมการทำการประมงของเรือที่ชักธงของรัฐตนรวมไปถึงเรือประมง และเรือที่ใช้สนับสนุนการทำการประมง (เช่น เรือขนส่งหรือเรือแม่ที่ทำหน้าที่ส่ง เสาบียง และน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เรือประมงและรับสัตว์น้ำกลับเข้าท่า)

(2.2) รัฐบาลของรัฐเจ้าของธงจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะทำให้เกิดผล

(2.3) การจดทะเบียนเรือประมงก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้เรือประมงของตนชักธงของรัฐตนรัฐนั้นควรจะต้องมั่นใจในความสามารถในการควบคุมการทำการประมงของเรือลำนั้นให้ได้ก่อน

(2.4) รัฐจึงควรจดทะเบียนเรือประมงทุกประเภททุกขนาดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ และรวบรวมทะเบียนประวัติของเรือแต่ละลำไว้เป็นหลักฐาน

(2.5) รัฐควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนเรือที่เคยมีประวัติทำการประมงเถื่อนมาก่อน

(2.6) รัฐควรให้เจ้าของเรือลำที่ขอจดทะเบียนเรือนี้ในชื่ออื่น ๆ มาก่อนด้วย และรัฐควรให้เจ้าของเรืออธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเรือเป็นนิจสินด้วย

(2.7) ทะเบียนประวัติเรือประมง แต่ละรัฐควรจัดทำทะเบียนประวัติของเรือประมงแต่ละลำขึ้นไว้ ข้อมูลที่ควรบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติของเรือนี้ ซึ่งนอกจากจะแจ้งถึงลักษณะทางกายภาพต่าง ๆ ของเรือ และประวัติการทำการประมงแล้วยังควรมีข้อมูลดังต่อไปนี้ด้วย

- ชื่อของเรือประมง หมายเลขทะเบียน ชื่อเรือเดิม (หากทราบ) และชื่อประเทศที่จดทะเบียนให้

- ธงที่เคยใช้ (ถ้ามี)
- สัญญาเรียกวิทยุสากล (ถ้ามี)
- สถานที่และปีที่ต่อเรือ
- ประเภทของเรือ
- ประเภทของเครื่องมือหรือวิธีการทำการประมง
- ระวังจับน้ำที่จดทะเบียน (กรอสตัน)
- ขนาดแรงม้าของเครื่องยนต์
- ความยาวเรือ
- ความลึกของเรือ

- ความกว้างของเรือ
 - รูปถ่ายแสดงด้านข้างของเรือในวันที่จดทะเบียน หรือหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเรือตามความเหมาะสม
 - ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ
 - ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่รับผิดชอบในการใช้เรือ
 - ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่มีส่วนรับผลประโยชน์จากเรือ
 - ประวัติการถือครองเรือ และประวัติการทำประมงเดือนของเรือลำนี้
- (หากทราบ)

ข้อสังเกต หากเป็นไปได้ควรแจ้งในทะเบียนประวัติเรือด้วยว่าเรือลำนี้ยังคงทำการประมงอยู่หรือไม่

(2.8) การอนุญาตให้ทำการประมง รัฐเจ้าของธงควรห้ามมิให้เรือของตนออกไปทำการประมงในทะเลหรือมหาสมุทรอื่นใด ๆ เว้นแต่เรือลำนั้นได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้จากรัฐ รัฐเจ้าของธงจึงควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะกับเรือที่จดทะเบียนในรัฐของตนอย่างถูกต้อง และมีบันทึกทะเบียนประวัติของเรือประมงลำนี้ไว้แล้ว ดังนั้น เรือต่าง ๆ ควรจะได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ยินยอมที่จะทำการประมงตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในอาชญาบัตรเพื่อให้รัฐเจ้าของธงสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือลำนั้นได้ อนึ่ง เงื่อนไขเหล่านี้ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน เช่น

- อนุญาตให้จับสัตว์น้ำชนิดใด
- อนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใด
- อนุญาตให้ทำการประมงได้ในแหล่งใดและเมื่อใด

(2.9) มาตรการในการควบคุมอื่น ๆ การจดทะเบียนเรือประมง การทำทะเบียนประวัติเรือประมง และการอนุญาตให้ทำการประมงนั้นจะทำให้รัฐเจ้าของธงมีพื้นฐานทางกฎหมายในการควบคุมการทำการประมงของเรือประมงของตน แต่เพื่อให้การควบคุมเรือประมงเกิดผลอย่างจริงจังรัฐเจ้าของธงควรจะได้เลือกใช้เครื่องมือที่ใช้ปฏิบัติจริงต่าง ๆ ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing นั้น เช่น

- รัฐเจ้าของธงควรรู้ตำแหน่งเรือทุกลำหรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรรู้เป็นช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐเจ้าของธงจึงต้องหาวิธีการอื่นเพื่อให้ทราบตำแหน่งของเรือของตนทุกลำในทะเลให้ได้
- รัฐเจ้าของธงควรเพิ่มขีดความสามารถในการลาดตระเวนทางทะเลในบริเวณที่รู้แน่ชัดว่าเรือประมงของตนมักเข้าไปทำการประมงด้วย

- รัฐเจ้าของธงควรกำหนดให้เรือทุกลำรายงานผลการทำการประมงเป็นระยะ โดยสม่ำเสมอ การใช้ระบบติดตามเรือวิทยุ และ โทรสารอันเป็นการสะดวกและประหยัดเวลา

- แม้ว่าข้อมูลที่ต้องรายงานจะแตกต่างกันไปตามประเภทของการประมง รัฐเจ้าของธงควรกำหนดให้เรือประมงของตนรายงานข้อมูลในการทำการประมงที่สมบูรณ์และถูกต้องตามกำหนดเวลา ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ควร รวมถึง:

- (1) รายละเอียดของเรือ
- (2) ตำแหน่งเรือ
- (3) เส้นทางเดินเรือ
- (4) การลงแรงทำการประมง
- (5) องค์กรประกอบสัตว์น้ำที่จับได้ และน้ำหนักรวมของสัตว์น้ำสดที่จำหน่าย
- (6) การแจ้งการเข้า/ออกจากแหล่งทำการประมง
- (7) การแจ้งกำหนดเข้าเทียบท่า

ขึ้นท่า

- รัฐเจ้าของธงควรจะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับรายงาน และควรลงโทษผู้ที่ไม่รายงานหรือรายงานข้อมูลเท็จวิธีการตรวจสอบนี้รวมถึงการตรวจสอบเป็นประจำ ทำเทียบเรือ และการใช้ผู้สังเกตการณ์อิสระประจำอยู่บนเรือ

- รัฐเจ้าของธงควรทำให้มั่นใจว่ามีการลงโทษผู้ทำการประมงเถื่อนรุนแรงเพียงพอต่อการกระทำความผิดในกรณีที่มีการกระทำผิดขั้นรุนแรงนั้นเรือดังกล่าวควรถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงหรือให้ระงับการใช้ใบอนุญาตชั่วคราว การลงโทษอย่างเข้มงวดนี้จะช่วยให้ชาวประมงไม่กล้าทำการประมงเถื่อนอีกต่อไป

(3) ความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง ดังนี้:

(3.1) ก่อนที่รัฐชายฝั่งจะอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตนควรตรวจสอบว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงให้ไปทำการประมงนอกน่านน้ำของตนได้จริงหรือไม่เสียก่อน

(3.2) รัฐชายฝั่งจึงควรทำในทุกวิถีทางเพื่อขจัดประมงเถื่อนให้สิ้นไปจากน่านน้ำของรัฐตน

(3.3) รัฐชายฝั่งไม่ควรออกใบอนุญาตการทำประมงให้แก่เรือประมงเถื่อน ดังนั้น รัฐชายฝั่งควรขอร้องให้รัฐเจ้าของธงรับรองว่าเรือที่ตนได้จดทะเบียนให้มันไม่เคยมีประวัติเสีย

เกี่ยวกับการประมงเดือนมาก่อนหลังจากที่รัฐเจ้าของธงได้รับรองแล้วรัฐชายฝั่งจึงจะออกใบอนุญาตให้เข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของคนได้

(3.4) รัฐชายฝั่งอาจกำหนดให้เรือต่างชาติใช้ระบบติดตามเรือเพื่อให้รู้ตำแหน่งในแต่ละช่วงเวลา หรือตำแหน่งที่ใกล้เคียงของเรือเหล่านี้ได้ตลอดเวลา และรับข้อมูลต่าง ๆ ที่ระบบนี้จะต้องรายงานเข้ามาเป็นระยะและกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำ หรือบางส่วนมีผู้สังเกตการณ์อิสระประจำอยู่บนเรือ

(3.5) รัฐชายฝั่งควรมีข้อบังคับให้เรือประมงทุกลำต้องนำสัตว์น้ำที่จับได้มายังท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ทั้งนี้เพราะการตรวจตราการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลนั้นทำได้ยาก ชาวประมงเดือนจึงนิยมขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลเสียมากกว่าที่จะนำขึ้นท่า

(4) ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่าเรือ แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State Responsibilities) ไว้ดังนี้:⁴²

(4.1) ปฏิเสธมิให้เรือต่างชาติเข้าเทียบท่า (ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะอันตราย)

(4.2) ห้ามมิให้เรือประมงต่างชาตินำสัตว์น้ำขึ้นท่า หรือทำการขนถ่ายสัตว์น้ำบริเวณท่าเทียบเรือ

(4.3) กำหนดให้เรือประมงที่จะเข้าเทียบท่าต้องมอบข้อมูลเกี่ยวกับเรือและข้อมูลในการทำการประมง และ

(4.4) ตรวจสอบเรือที่สมัครใจให้ตรวจขณะจอดเทียบท่า

(4.5) รัฐเจ้าของท่าเรือควรกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำที่ขออนุญาตเข้าเทียบท่าดำเนินการ

- แจ้งขออนุญาตเข้าเทียบท่าล่วงหน้าตามควร

- มอบสำเนาใบอนุญาตทำการประมง

- แจ้งรายละเอียดการทำการประมงในเที่ยวเรือนั้น

- แจ้งปริมาณสัตว์น้ำที่มีอยู่บนเรือ

(4.6) ก่อนที่รัฐเจ้าของท่าเรือจะอนุญาตให้เรือต่างชาติลำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมประมงควรจะมีการสอบถามข้อมูลดังกล่าวก่อนอนุญาตด้วยเช่นกัน

(4.7) รัฐเจ้าของท่าเรือควรรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้เพื่อแจ้งต่อรัฐเจ้าของธงและองค์กรประมงในระดับภูมิภาค

- ชื่อรัฐเจ้าของธงของเรือลำนั้นและรูปพรรณ โดยละเอียดของเรือ

⁴² พวงทอง อ่อนอุระ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 36.

- ชื่อ สัญชาติ และคุณสมบัติของนายท้ายเรือและได้ก้าง
- ประเภทของเครื่องมือประมงที่ใช้บนเรือ
- สัตว์น้ำที่มีอยู่บนเรือ โดยระบุแหล่งที่จับ ชนิดและลักษณะของสัตว์น้ำและ

ปริมาณ

- ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ตามที่องค์กรประมงในระดับภูมิภาค และข้อตกลงสากลต้องการ และ

- ปริมาณสัตว์น้ำที่นำขึ้นและขนถ่ายที่ทำ

(4.8) หากรัฐเจ้าของท่าเรือมีเหตุอันชวนให้เชื่อได้ว่าเรือลำใดที่เทียบท่าอยู่นั้น ได้มีส่วนร่วมในการทำการประมงเถื่อนแล้วรัฐเจ้าของท่าเรือควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

- ไม่อนุญาตให้เรือลำนั้นนำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือขนถ่ายที่ทำ
- แจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยทันที และ

- หากสงสัยว่าการทำการประมงเถื่อนในน่านน้ำของรัฐอื่น หรือในน่านน้ำที่จัดการดูแลโดยองค์กรประมงระดับภูมิภาครัฐเจ้าของท่าเรือจะต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้องทราบโดยทันที

(4.9) รัฐเจ้าของท่าเรือสามารถใช้มาตรการอื่นเพิ่มเติมแก่เรือและผู้ประกอบการนั้นได้ โดยความเห็นชอบหรือคำขอร้องจากรัฐเจ้าของธงอีกด้วย⁴³

(5) มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ ในปัจจุบันมีความพยายามเพื่อร่วมมือกันในการควบคุมการค้าสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงเถื่อนแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing จึงได้เรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมกันพัฒนามาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ (International Trade-related Measures) เพิ่มขึ้นเพื่อยุติการทำการประมงเถื่อน ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะสอดคล้องกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในการค้าระหว่างประเทศโดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการค้าสัตว์น้ำที่จับได้จากการประมงเถื่อนโดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นใด ๆ ในการค้าสัตว์น้ำชนิดอื่น อนึ่ง มาตรการการค้านี้จะครอบคลุมในรูปแบบต่าง ๆ ของการนำเข้าและส่งออกสินค้า อันประกอบด้วย

(5.1) ข้อกำหนดให้มีใบรับรองสัตว์น้ำที่จับได้และเอกสารควบคุมการค้าสัตว์น้ำ

(5.2) ข้อจำกัดและข้อห้ามในการนำเข้าและส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ องค์กรประมงในระดับภูมิภาคจะมีบทบาทที่สำคัญในการประสานงานกับรัฐต่าง ๆ ในการจัดทำ และบังคับใช้มาตรการทางการค้าเหล่านี้โดยเฉพาะมีบทบาทนำในการจัดประมงเถื่อนเพราะกลุ่มสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงส่วนใหญ่ของโลก และกลุ่มสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่พลอยถูกจับได้ในการประมงเถื่อนนั้นอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยองค์กรประมงในระดับภูมิภาคองค์กรเหล่านี้จึงอยู่ในฐานะที่โดดเด่น

⁴³ พวงทอง อ่อนอุระ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 36.

ในการส่งเสริมและประสานความพยายามด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการสากล เพื่อจัดประมงเดือนนี้ อนึ่ง สิ่งที่ต้องกระทำประมงในระดับภูมิภาคสามารถกระทำได้นั้นรวมถึง

- (5.3) การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประมงเดือนในภูมิภาคของตน
- (5.4) จำแนกเรือประมงเกี่ยวข้องกับทำการประมงเดือนและประสานงาน เพื่อใช้มาตรการต่าง ๆ ในการกำจัดเรือเหล่านั้นออกไป
- (5.5) เร่งรัดให้ประเทศที่ยังมีเรือที่เกี่ยวข้องกับการประมงเดือนดำเนินการให้ เรือเหล่านั้นยุติการทำการประมงเดือนโดยเร็ว
- (5.6) เรียกร้องให้รัฐภาคีสมาชิกทำการต่อต้านเรือไม่แจ้งสัญชาติที่เข้ามาทำการ ประมงในภูมิภาค
- (5.7) รับรองข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการเช่าเรือใดออกไปทำการ ประมงเดือน
- (5.8) รับรองแผนตรวจสอบที่ทำเทียบเรือกำหนดข้อจำกัดในการขนถ่าย สัตว์น้ำในทะเล และ ข้อกำหนดเพื่อห้ามเรือของรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกขององค์การซึ่งเข้ามาทำ การประมงในภูมิภาคที่องค์กรนั้นดูแลอยู่นำสัตว์น้ำมาขึ้นที่ท่าเรือของภาคีสมาชิก
- (5.9) รับรองมาตรการทางการค้าที่จะนำมาใช้ต่อต้านการประมงเดือน และ
- (5.10) รับรองวิธีการออกไปรับรองสัตว์น้ำที่จับได้ และ/หรือ เอกสารที่ใช้ใน การค้าสินค้าสัตว์น้ำ

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านในประเทศไทย

หลังจากที่สหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยหรือที่เรียกว่า “ไบเหลือง” เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายที่เห็นว่ายังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาได้ ซึ่งไทยมีระยะเวลาก่อนเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 ในการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU และ ดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปเพื่อปลดไบเหลืองดังกล่าว มิฉะนั้น ไทยอาจจะได้รับไบแดงและไม่สามารถส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปได้อีกต่อไป ซึ่งถ้าเป็นอย่างนั้นจะส่งผลกระทบต่อการค้าทะเลอย่างสูง สหภาพยุโรปได้เสนอแนะให้ ไทยปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU ดังนี้⁴⁴

⁴⁴ ดวงพร เพชรคง. (2563). *วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1837. [2563, 15 มีนาคม].

- 1) การปรับปรุงกฎหมายด้านการประมงในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการสากล
- 2) การปรับปรุงแผนระดับชาติในการป้องกัน ขจัดและยับยั้งการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หรือ NPOA-IUU พ.ศ. 2558 – 2562 ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง
- 3) ติดตั้งระบบติดตามเรือ (วีเอ็มเอส) โดยเฉพาะเรือประมงขนาดใหญ่ที่ออกไปทำประมงในน่านน้ำต่างประเทศให้ทั่วถึงเพื่อควบคุมการทำผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) จัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมงที่จะต้องทำให้ทราบได้ว่าปลาหรือสินค้าประมงที่จับมาได้มาจากเรือลำใดในน่านน้ำใด อาทิ การมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประเทศไทยจึงต้องแก้ไขปัญหอย่างจริงจังโดยเร่งด่วนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ซึ่งภาคการประมงของไทย ทั้งฝ่ายภาครัฐ ชาวประมง และผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ประมงต้องปรับตัว ร่วมกันแก้ไขปัญห ให้เป็นการปฏิรูปการประมงและภาคเกษตร

รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาทรัพยากรทางทะเลและกำหนดให้การแก้ไขปัญหการทำประมงแบบ IUU เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ต้องแก้ไขโดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานหลักได้เป็นผู้นำในการบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งดำเนินการตามแผนงานหลัก 6 แผนงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่

- 1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงและกฎหมายลำดับรอง
- 2) การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ขจัดและขจัดการทำประมงแบบ IUU
- 3) การเร่งจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง
- 4) การพัฒนาระบบควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง โดยเฉพาะการควบคุมการเข้าออกท่าของเรือประมง
- 5) การจัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System - VMS)
- 6) การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

3.2.1 แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ขจัดและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทยนโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 – 2562

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴⁵ ได้มีประกาศของกรมประมง เรื่อง แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 - 2562 ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมประมง ร่วมกับศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ สปมผ. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 (Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2015 - 2019 หรือ NPOA-IUU) และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 - 2562 (Marine Fisheries Management Plan of Thailand หรือ FMP) ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 เห็นชอบแผนปฏิบัติการระดับชาติและแผนบริหารจัดการ ทั้ง 2 ฉบับ จึงประกาศใช้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ รวมทั้งบูรณาการ ในการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประสบความสำเร็จในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการ ประมงผิดกฎหมาย และเกิดความยั่งยืนของทรัพยากรประมงและการทำการประมงต่อไปประกาศ ณ วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558 โดยนายวิมล จันทโรทัย อธิบดีกรมประมงในขณะนั้น

ความยั่งยืนในระยะยาวของทรัพยากรประมงทะเลของประเทศไทย และการส่งออกสินค้า ประมงถูกคุกคามจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated fishing ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าการทำประมง IUU) ล่าสุดประมาณการ ค่าใช้จ่ายจากการทำประมง IUU ของประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ 230 ล้านดอลลาร์ต่อปีสำหรับ ผลกระทบที่สำคัญของการทำประมง IUU ในระดับโลกนั้นรวมถึงการสูญเสียความหลากหลายทาง ชีวภาพ และแหล่งที่อยู่อาศัยทางทะเลความมั่นคงทางอาหารลดลง และการสูญเสียทางด้าน เศรษฐกิจของรัฐชายฝั่ง การประเมินความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการทำประมง IUU ทั่วโลก พบว่าในแต่ละปีมีมูลค่าอยู่ระหว่าง 10.0 ถึง 23.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น โดยที่ ทรัพยากรทะเลเป็นแหล่งโปรตีนที่สำคัญสำหรับประชากรโลก ดังนั้นการทำประมง IUU จึงเป็นภัยคุกคามที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางอาหารของโลก นอกจากนี้การทำประมง IUU

⁴⁵ ประกาศของกรมประมง เรื่อง แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิด กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของ ประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 - 2562 (2558). กรมประมง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์.

ยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติทางทะเล เช่น การลักลอบค้ามนุษย์ การล่า และการค้าสัตว์ทะเลหายาก การลักลอบค้ายาเสพติด และอาวุธ ซึ่งเกิดขึ้นในบางส่วนของโลก⁴⁶

ประเทศไทยตระหนักว่าการทำการประมง IUU เป็นปัญหาสำคัญทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับชาติ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาซึ่งชุมชนประมงชายฝั่งต้องพึ่งพาการทำประมงเพื่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนของตน โดยเหตุนี้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของประเทศไทย (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า NPOA-IUU) จึงได้แสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อผูกพันของประเทศไทยอย่างเป็นทางการต่อความพยายามร่วมกันของโลก เพื่อป้องกันยับยั้งและจัดการทำการประมง IUU NPOA-IUU ได้ถูกจัดทำขึ้นตามหลักการและบทบัญญัติของแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของ FAO (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า IPOA-IUU) ซึ่งสะท้อนถึงแผนปฏิบัติการสากลในระดับภูมิภาค (RPOA) ในการส่งเสริมการปฏิบัติการทางการประมงอย่างรับผิดชอบ ซึ่งรวมทั้งการจัดการทำการประมง IUU ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการระดับชาติของประเทศไทยได้ระบุ และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาล่าช้าที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมง IUU ของประเทศไทย อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของประกาศฉบับนี้ คือ ประเทศไทยได้พัฒนาและจะนำ NPOA-IUU ไปใช้ในการดำเนินงานผ่านการดำเนินการ และมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ เพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งในน่านน้ำไทย และนอคน่านน้ำไทย (เขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง และในทะเลหลวง)

1) แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย

(1) การบริหารจัดการประมง

หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการ การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย

จากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดอำนาจในการควบคุมและบริหารจัดการประมงของไทยออกเป็น 2 ส่วน คือ⁴⁷

⁴⁶ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประเทศไทย. (2558). *แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562*. Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2015 - 2019 (Thailand NPOA-IUU 2015 - 2019).

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

การบริหารจัดการเรือประมงและผู้ควบคุมเรือประมง การบริหารจัดการเรือประมง และผู้ควบคุมเรือประมงในประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยผ่านกฎกระทรวง/ประกาศกระทรวงคมนาคมเพื่อใช้บังคับการบริหารจัดการมีหน่วยงานในสังกัดกรมเจ้าท่าทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ

การบริหารจัดการการทำประมง เครื่องมือประมง และแหล่งทำการประมง ประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสัตว์น้ำมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2558 การบริหารจัดการให้มีผลบังคับใช้โดยการใช้บทกำหนดโทษประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศจังหวัด และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการมีหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (DMCR)

การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายดำเนินการโดยใช้ความร่วมมือระหว่างกองทัพเรือกองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมประมง กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(2) การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ของประเทศไทย มีกองทัพเรือเป็นหัวหน้าชุดผู้ควบคุมศูนย์ร่วมกับหลายหน่วยงานในจังหวัด โดยประสานกับกองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมประมง กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- กรมประมง (มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตทำการประมง) และกรมเจ้าท่า (มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนเรือและออกใบอนุญาตใช้เรือ) มีการดำเนินงานวิจัยและร่วมมือกันในการจดทะเบียนเรือไทย และการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลเรือประมง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ กรมประมงยังได้มีหนังสือขอความร่วมมือ และจัดทำบันทึกความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกันในการจดทะเบียนเรือประมงให้ถูกต้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554

(3) การประสานงานกับหน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศ

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกหรือประเทศซึ่งมิใช่ประเทศสมาชิกแต่ให้ความร่วมมือ ได้มีการประสานและให้ความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารกับองค์กรระดับโลก และระดับภูมิภาค ดังนี้⁴⁸

- ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) คณะกรรมาธิการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (IOTC) ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC) อาเซียน (ASEAN) และแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคต่อต้านการทำประมง IUU (RPOA-IUU)

- ประเทศไทยซึ่งมิใช่ประเทศสมาชิก แต่เป็นประเทศที่ให้ความร่วมมือกับ คณะกรรมาธิการประมงแห่งมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกตอนกลาง (WCPFC) กรมประมงได้จัดส่งผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมประจำปีขององค์การระหว่างประเทศ และตามความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ IOTC, WCPFC, SEAFDEC, ASEAN และ RPOA-IUU เพื่อเข้าร่วมพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการประมงและรายงานมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการทำการประมง IUU

เป้าหมาย:

(1) ปฏิรูปการประมงทะเลของประเทศไทยให้เป็นระบบการประมงแบบจำกัดสิทธิ์ การเข้าถึง ทำให้ระดับการลงแรงประมงสอดคล้องกับผลจับสูงสุดที่ยั่งยืน (MSY)

(2) ป้องกัน ยับยั้ง และจัดการประมง IUU

(3) เพิ่มผลประโยชน์ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

(4) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางทะเล และ

(5) เสริมสร้างศักยภาพในการจัดการประมงที่ยั่งยืน

2) หลักการสำคัญของแผนการบริหารจัดการประมงทะเล

(1) การพัฒนาที่ยั่งยืน ส่งเสริมความสมดุลระหว่างระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์ (เช่น สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรสัตว์น้ำที่สมบูรณ์) และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน (เช่น ความมั่นคงทางอาหาร การจ้างงาน การดำรงชีวิต รายได้) เพื่อผลประโยชน์อันเกิดจากการประมงจะได้ยั่งยืนสืบต่อไปให้กับคนรุ่นหลัง

(2) ธรรมชาติบาล ช่วยให้การกำหนดกฎระเบียบเกิดขึ้นได้สะดวก และสนับสนุนให้มีทรัพยากรและการจัดการที่พอเพียงต่อการบังคับใช้ และปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านั้น

⁴⁸ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประเทศไทย. อังแล้ว เจริญรทที่ 45.

(3) การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการการจัดการได้รับการปฏิบัติตาม

(4) การให้ความร่วมมือและประสานความร่วมมือตลอดทุกระดับชั้นภายในองค์กรภาครัฐและภาคประชาชน และระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ

(5) การบริหารจัดการที่ปรับเปลี่ยนได้ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นมาจากกระบวนการเรียนรู้และดัดแปลง

(6) หลักการป้องกันล่วงหน้าที่ไม่ทำให้การลงมือปฏิบัติล่าช้าเพราะขาดข้อมูลและเป็นการจัดการอย่างระมัดระวัง เมื่อมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นเช่น ความไม่แน่นอนในการประมาณ (ค่า MSY)⁴⁹

3.2.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

1) เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

กฎหมายว่าด้วยการประมงได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานนับทศวรรษบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำจำนวนจำกัดในขณะที่เทคโนโลยีด้านการประมงได้พัฒนาไปอย่างมากและถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทำการประมงอันส่งผลให้สัตว์น้ำลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว⁵⁰ จึงสมควรปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมงของประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการประมง และสภาพของสังคมในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนประมงท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสมดุล เพื่อให้สามารถนำทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและกำหนดมาตรการในการส่งเสริมให้สัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงหรือจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีคุณภาพได้มาตรฐานด้านสุขอนามัย มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค และมีให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

⁴⁹ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประเทศไทย. อังแล้ว เชียงอรรถที่ 45.

⁵⁰ ดวงพร เพชรคง. (2563). *วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1837. [2563, 15 มีนาคม].

รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและจัดระเบียบการใช้เรือประมงไทยในการทำการประมงทั้งในน่านน้ำและนอคน่านน้ำไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ⁵¹

2) หลักการของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนไป เนื่องจากเทคโนโลยีด้านการประมงได้พัฒนาเป็นอย่างมาก แต่ทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำกัด ส่งผลให้สัตว์น้ำลดจำนวนลง จึงสมควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ขึ้นใหม่ โดยยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและยกร่างใหม่ทั้งฉบับ โดยมีหลักการที่สำคัญดังนี้

(1) ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำการประมงแบบครบวงจร กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงกระบวนการแปรรูป สำหรับใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภค

(2) การบริหารจัดการด้านการประมงกำหนดมาตรการในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจประกาศควบคุมการทำการประมงในเขตประมงน้ำจืดและเขตประมงทะเลชายฝั่ง และกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกประกาศเพื่อกำหนดเขตพื้นที่รับผิดชอบของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดในเขตประมงทะเลชายฝั่ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนเพื่อควบคุมผู้ประกอบการประมงหรืออาชีพในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง

(3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นกำหนดให้กรมประมงมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งกำหนดให้นิติบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการประมงในท้องถิ่นมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่องค์กรนั้นตั้งอยู่ โดยองค์กรดังกล่าวจะมีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการออกประกาศต่อคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด และกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกของ

⁵¹ ดวงพร เพชรคง. (2563). *วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1837. [2563, 15 มีนาคม].

องค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้⁵²

(4) คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับด้านการประมง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีอธิบดีกรมประมงเป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการประมง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายดังกล่าว

(5) คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดกำหนดให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยมีประมงจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อเสนอแนะและแนวทางในการจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำขององค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาจัดทำนโยบายพัฒนาการประมง พิจารณาและเสนอแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมงต่อรัฐมนตรีคณะกรรมการ หรืออธิบดีรวมทั้งออกประกาศเพื่อการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ในที่จับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(6) สถิติการประมงกำหนดให้มีการเก็บสถิติการประมง เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและการบริหารจัดการด้านการประมง โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับประมงแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของตนต่อกรมประมงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เริ่มประกอบอาชีพการประมง และกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ประกอบกิจการหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมงเพื่อทำการตรวจสอบและจัดเก็บสถิติการประมง

(7) การควบคุมการทำประมงกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงหรืออาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ ได้แก่ การปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุอันตรายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำมีเน่าหรือปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ การใช้กระแสไฟฟ้าในการทำประมงหรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดห้ามครอบครองสัตว์น้ำที่ได้มาโดยรู้ว่าเป็นสัตว์น้ำที่ได้มาจากการกระทำความผิด

⁵² ดวงพร เพชรคง. (2563). *วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1837. [2563, 15 มีนาคม].

ดังกล่าว การห้ามครอบครองเครื่องมือทำการประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างร้ายแรงและการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้ผู้ประกอบอาชีพการประมงปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการทำการประมง

(8) เขตการประมงกำหนดเขตการประมงในน่านน้ำไทย โดยแบ่งออกเป็นสามเขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด ซึ่งเป็นการแบ่งเขตตามลักษณะของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่และไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการประมงรายเล็กและรายใหญ่ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมงในแต่ละเขตการประมงมีหน้าที่ต้องชำระค่าอากรการใช้เครื่องมือทำการประมง

(9) การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อให้ได้สัตว์น้ำที่มีคุณภาพและมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตร กำหนดมาตรฐานในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อให้ผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนำไปใช้เป็นแนวทางในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีคุณภาพ และกำหนดให้กรมประมงมีอำนาจออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ได้มาตรฐาน

(10) สุขอนามัยของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำกำหนดมาตรการในการควบคุมสุขอนามัยของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เพื่อให้ได้สัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่มีคุณภาพได้มาตรฐานด้านสุขอนามัยและมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค โดยกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานด้านสุขอนามัยในการจับ การดูแลรักษาสัตว์น้ำหลังการจับ การแปรรูปสัตว์น้ำ การเก็บรักษา⁵³ การขนส่งหรือขนถ่ายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการการประมงนำไปใช้ปฏิบัติในกิจการของตน ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตรก่อน เพื่อมิให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการกำหนดมาตรฐาน

(11) การนำเข้าและส่งออกสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำกำหนดมาตรการในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำ

⁵³ ดวงพร เพชรคง. (2563). *วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1837. [2563, 15 มีนาคม].

หรือป้องกันอันตรายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสัตว์น้ำอื่น หรือการก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายมนุษย์หรือทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณสมบัติ

(12) คณะกรรมการการประมงนอกน่านน้ำไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการการประมงนอกน่านน้ำไทย ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยมีอธิบดีกรมประมงเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและนำเสนอการแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำไทย และเสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการประมงนอกน่านน้ำไทยต่อคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ

(13) การทำการประมงนอกน่านน้ำไทยกำหนดให้บุคคลที่ได้สิทธิตามข้อตกลงหรือสัญญาในการทำการประมงในน่านน้ำของรัฐต่างประเทศ มีหน้าที่ต้องแจ้งการได้สิทธิตามข้อตกลงหรือสัญญานั้นต่ออธิบดีกรมประมงตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีการนำเอกสารสิทธิในการทำการประมงอันเป็นเท็จมาใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ

(14) พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถให้บริการในการตรวจสอบ การขอรับใบอนุญาต การออกหนังสืออนุญาต และการขอหนังสือรับรองต่าง ๆ ตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้นอกเวลาราชการหรือนอกสถานที่ทำการโดยปกติไม่ว่าในหรือนอกราชอาณาจักรได้โดยผู้ยื่นคำขอต้องชำระค่าเบี่ยงเบี่ยง ค่าพาหนะเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่นตามความจำเป็น⁵⁴

(15) มาตรการทางปกครองเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีการนำระบบอนุญาตมาใช้ควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจึงได้กำหนดมาตรการทางปกครองโดยนำมาตรการในการพักใช้ใบอนุญาต การระงับการอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมาใช้บังคับ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่ม่เจตนาในการกระทำผิด

(16) บทกำหนดโทษโดยที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ 2 ลักษณะ คือ โทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูง และกำหนดอัตราโทษไว้แตกต่างกัน ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ยังคงหลักการในการกำหนดโทษไว้ตามแนวทางดังกล่าว แต่ได้ปรับปรุง

⁵⁴ ดวงพร เพชรคง. (2563). *วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1837. [2563, 15 มีนาคม].

สัดส่วนในการกำหนดอัตราโทษของแต่ละลักษณะให้สอดคล้องกันและเหมาะสมกับการกระทำ ความผิดในแต่ละเรื่อง

(17) อัตราค่าอากรและอัตราค่าธรรมเนียมปรับปรุงบัญชีแสดงอัตราค่าอากร ใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภทเครื่องมือทำการประมงและอัตราค่าธรรมเนียมให้ มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

(18) บทเฉพาะกาลกำหนดให้กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2490 ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับ

บทสรุป

ประโยชน์ที่จะได้รับจากพระราชบัญญัตินี้จะช่วยให้ประเทศไทยมีทรัพยากรประมงที่ อุดมสมบูรณ์และมีใช้อย่างยั่งยืน มีสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่มีคุณภาพและปลอดภัยต่อ ผู้บริโภค และสามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ในตลาดโลก

3) ประมงพื้นบ้านตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

มาตรา 5 ในพระราชกำหนดนี้⁵⁵

“ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้ เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้เป็นการประมงพาณิชย์

มาตรา 32 ผู้ใดจะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงหรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือ ลักษณะ ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือ ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดี ประกาศกำหนด

การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ออกสำหรับเรือประมงแต่ละลำ และต้องระบุ จำนวน และประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง ไว้ในใบอนุญาต ด้วย⁵⁶

มาตรา 33 ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการ ทำการประมง ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

⁵⁵ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. มาตรา 5.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558. มาตรา 32.

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบ อธิบดีจะกำหนดให้ผู้ทำการประมงพื้นบ้าน ต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำงานประมง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ และพื้นที่ที่ทำการประมงก็ได้⁵⁷

ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องเก็บรักษาสมุดบันทึกการทำงานประมงตามวรรคสองไว้ และพร้อมที่จะแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อนำเรือประมงกลับเข้าฝั่ง

3.2.3 กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560⁵⁸

อาศัยอำนาจตามความในบทนิยามคำว่า “ทะเลชายฝั่ง” ในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กำหนดให้จังหวัดกระบี่ มีเขตทะเลชายฝั่งนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่งและบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 1/9

ข้อ 2 กำหนดให้จังหวัดชลบุรี มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

(1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง

(2) ระยะหนึ่งจุดหกไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 2/9

ข้อ 3 กำหนดให้จังหวัดตรัง มีเขตทะเลชายฝั่งนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่งและบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 3/9

ข้อ 4 กำหนดให้จังหวัดตราด มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

(1) ระยะห้าไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง

(2) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 4/9

ข้อ 5 กำหนดให้จังหวัดพังงา มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

(1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง

(2) ระยะหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 5/9

⁵⁷ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558. มาตรา 33.

⁵⁸ กฎกระทรวง กำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560.

ข้อ 6 กำหนดให้จังหวัดภูเก็ต มีเขตทะเลชายฝั่งระยะหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเล นับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 6/9

ข้อ 7 กำหนดให้จังหวัดระนอง มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง
- (2) ระยะหนึ่งจุดหกไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 7/9

ข้อ 8 กำหนดให้จังหวัดสตูล มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง
- (2) ระยะหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 8/9

ข้อ 9 กำหนดให้จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่งและบริเวณชายเกาะเต่า
- (2) ระยะสองไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะยกเว้นเกาะเต่า ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหมายเลข 9/9

ข้อ 10 เขตทะเลชายฝั่งตามข้อ 1 ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ไม่รวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

3.2.4 ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560⁵⁹

โดยที่เป็นการสมควร กำหนดหลักเกณฑ์การส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุน ชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560”

⁵⁹ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“นโยบายและแผน” หมายความว่า นโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติหรือจังหวัด แล้วแต่กรณี

“การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า การบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“โครงการ” หมายความว่า การดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชน ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“ชุมชนชายฝั่ง” หมายความว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ผู้ได้รับอนุมัติ” หมายความว่า ชุมชนที่ได้รับการสนับสนุน โครงการหรือกิจกรรม

“กรม” หมายความว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“หน่วยงานรับผิดชอบ” หมายความว่า หน่วยงานในสังกัดกรมตามที่อธิบดีมอบหมาย

ข้อ 4 บรรดาระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดที่กรมได้กำหนดไว้แล้วซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ

ข้อ 5 ให้อธิบดีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ คำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด

หมวด 1

การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายและแผน

ข้อ 6 เมื่อมีกรณีต้องจัดทำนโยบายและแผน ให้หน่วยงานรับผิดชอบจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการตามที่เห็นสมควรเหมาะสม

หมวด 2

การช่วยเหลือและสนับสนุน

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ข้อ 7 เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้หน่วยงานรับผิดชอบพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสม

(1) ให้คำปรึกษา ข้อมูล หรือการจัดวิทยากรเพื่อให้ความรู้อันจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่ได้รับ การร้องขอ

(2) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(3) สนับสนุน โครงการ หรือกิจกรรมแก่ชุมชนชายฝั่งในการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การดำเนินการตาม (2) จะกระทำการโดยวิธีการใดก็ได้เพื่อให้ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องรับทราบข้อมูลดังกล่าว แต่อย่างน้อยให้หน่วยงานรับผิดชอบเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลดังกล่าวลงในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม

ส่วนที่ 1

การช่วยเหลือหรือสนับสนุน

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ข้อ 8 โครงการหรือกิจกรรมที่ชุมชนจะขอรับการสนับสนุน ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็น โครงการหรือกิจกรรมที่อยู่ในพื้นที่และอำนาจที่กรมจะให้การสนับสนุนได้ และไม่ซ้ำซ้อนกับการสนับสนุนจากแหล่งอื่น

(2) เป็น โครงการหรือกิจกรรมที่จะจัดทำขึ้นในเขตพื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ หรือที่ชุมชนซึ่งยื่นคำขอจะได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยโครงการหรือกิจกรรมต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผน

(3) เป็น โครงการหรือกิจกรรมที่ชุมชนเห็นว่ามีความจำเป็นในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และไม่เกิดผลกระทบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของหน่วยงานอื่น

(4) เป็น โครงการหรือกิจกรรมที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี

(5) เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชุมชนมีความพร้อมและในการดำเนินงาน ไม่มีข้อขัดข้องหรือขัดแย้งต่อกฎหมาย

ส่วนที่ 2

การรายงาน ติดตาม และสรุปผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ข้อ 9 ให้ผู้ได้รับอนุมัติรายงานผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม รายงานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบทุกสิ้นเดือน หรือตามระยะเวลาที่หัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบกำหนด จนกว่าจะสิ้นสุดการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ข้อ 10 ให้หัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความช่วยเหลืออื่นใดที่จำเป็นรวมทั้งกำกับติดตามให้ผู้ได้รับอนุมัติดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายละเอียดของโครงการหรือกิจกรรม แล้วรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้กรมทราบทุกสิ้นเดือน หรือระยะเวลาอื่นตามที่อธิบดีกำหนด

ข้อ 11 ให้หน่วยงานรับผิดชอบรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน รายงานให้กรมทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือวันสิ้นสุดโครงการหรือกิจกรรมนั้น

หมวด 3

การเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสาร

ข้อ 12 ในกรณีที่กรมหรือหน่วยงานรับผิดชอบใดเห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ หรือข้อเสนอแนะของโครงการหรือกิจกรรมใดเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นแบบอย่างที่ดีต่อชุมชนชายฝั่งหรือผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของบุคคลใดเป็นแบบอย่างที่ดีสมควรได้รับการเชิดชูเกียรติ ให้กรมหรือหน่วยงานรับผิดชอบเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมหรือการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม หรือจะเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์โดยวิธีอื่นใดด้วยก็ได้

3.2.5 ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนำเฝ้าหอยและโฮมสเตย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี

เรื่อง ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนำเฝ้าหอยและโฮมสเตย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้ง ในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากสถานการณ์การบุกรุกพื้นที่สาธารณะบริเวณอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานีและมีการยึดครองพื้นที่ทะเล ตลอดจนมีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนำเฝ้าหอยและโฮมสเตย์) หรือติดตั้งสิ่งใด ๆ ลงในที่จับสัตว์น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นลักษณะกีดขวางทางเรือเดิน หรือกีดกันผู้อื่นไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้พื้นที่ที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกันได้ เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงของประชาชนในพื้นที่

กรณีดังกล่าวถือเป็นการสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือติดตั้งสิ่งใด ๆ ลงในที่จับสัตว์น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้สร้างหรือติดตั้ง รื้อถอนสิ่งนั้นออกจากที่จับสัตว์น้ำภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนหรือทำลายเสียได้โดยให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการนั้น และในกรณีไม่ปรากฏตัวผู้สร้างหรือผู้ติดตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนได้ทันที

จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๔๐๗/๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงออกประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้าง(ขนำเฝ้าหอยและโฮมสเตย์) หรือสิ่งใด ๆ ในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งใด ๆ ดังกล่าว ออกจากที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ออกประกาศฉบับนี้ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะใช้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัดต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายวิฑูรย์ จีนโต)

ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

3.2.6 ประกาศคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง กำหนดเขต เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล พ.ศ. 2560

โดยที่กฎกระทรวงกำหนดกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
ควบคุม พ.ศ. 2559 ออกตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 76 แห่งพระราชกำหนดการ
ประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชังเป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
ควบคุม และความในมาตรา 77 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการ
การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมนอกเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้
เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชกำหนดการ
ประมง พ.ศ. 2558 คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานีออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้พื้นที่ดังต่อไปนี้ เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
ควบคุมประเภท การเพาะเลี้ยงหอยทะเล

(1) อ่าวพุมเรียง เขตท้องที่หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 5 พื้นที่ตำบลพุมเรียง อำเภอไชยา จังหวัด
สุราษฎร์ธานี

(2) อ่าวท่าฉาง พื้นที่ตำบลเขาถ่าน ตำบลท่าฉาง ตำบลท่าเคย อำเภอท่าฉาง จังหวัด
สุราษฎร์ธานี

(3) อ่าวท้องปึก อ่าวท้องนา อ่าวท้องเขา อ่าวบางอูน พื้นที่ตำบลกะแดะ ตำบลท่าทอง
ตำบลท่าทองใหม่ อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(4) อ่าวบ้านพอด พื้นที่ตำบลชลคราม อำเภอกอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(5) อ่าวหน้าเกาะมัดสุ่ม พื้นที่ตำบลตะลิ่งงาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

บทสรุปจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านของประเทศไทย
และระหว่างประเทศ เมื่อสหภาพยุโรปไปให้ใบเหลืองประเทศไทยเพื่อเป็นการเตือนอย่างเป็นทางการ
ต่อกรณีของไทยไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมในการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing
เนื่องจากสหภาพยุโรปประเมินว่าไทยไม่มีระบบควบคุมการทำประมงที่ดีพอกฎหมายประมงของ
ไทยล้าสมัย นับตั้งแต่ได้ใบเหลืองไทยดำเนินการตามข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปทุกด้าน คือ
ปรับปรุงกรอบกฎหมาย, การจัดทำแผนการบริหารจัดการประมงระดับชาติ, การสร้างระบบควบคุม
ตรวจสอบ และติดตามการทำประมง, การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและจัดทำระบบ
ตรวจสอบย้อนกลับเพื่อออกไปรับรองการจับสัตว์น้ำส่งออกไปยังสหภาพยุโรป การได้ใบเหลือง
ในครั้งนี้ถือเป็นการปฏิรูปการประมงไทยครั้งยิ่งใหญ่โดยมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558
และฉบับแก้ไข ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงที่สุด มีโทษปรับสูงสุดถึง 30 ล้านบาท นอกจากนี้ ประเทศไทย
ได้จัดทำแผนบริหารจัดการประมงระดับชาติ จัดทำระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring

System หรือ VMS) ทำให้สามารถติดตามพฤติกรรมเรือประมงไทยด้วยอุปกรณ์ที่ทันสมัย มีการจัดตั้งศูนย์ PIPO (Port-in Port-out Center) ในจังหวัดชายทะเล จัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบเรือประมงเพิ่มเติมอีกกว่า 200 ตำแหน่ง เพื่อตรวจสอบเรือประมงที่ทำเทียบเรือก่อนออกไปทำประมงและหลังจากกลับจากทำประมง จัดทำระบบการออกใบอนุญาตทำประมงแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดเก็บข้อมูลใบอนุญาตระบบคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบใบอนุญาตผ่าน QR Code รวมถึงกำหนดให้เรือประมงติดเครื่องหมายรหัสใบอนุญาตไว้บนเรืออย่างเด่นชัดสามารถตรวจสอบได้ง่ายว่าเรือประมงนั้นมีใบอนุญาตหรือไม่

ดังนั้น ภายใต้บริบทของสังคมไทยยังคงมีปัญหาและความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมง โดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข (Conditions)” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาหลากหลายรูปแบบตามมา ขณะที่มาตรการแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ ข้างต้น ก็เป็นการแก้ปัญหาแบบสั่งการและควบคุม โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจาก “ไบเบิลอิง” ของสหภาพยุโรปมากกว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนหรือทำการประมงที่มีความรับผิดชอบ และการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้านไว้ในบทความต่อไป