

การพัฒนาขับเคลื่อนธรรมาภิบาลประมงสากล: ผลกระทบกลไกใบเหลืองของสหภาพยุโรปที่มีต่อประเทศไทย

มีนาคม 2565



EU IUU FISHING COALITION



OCEANA

The Nature Conservancy



บทสรุปผู้บริหาร

กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดตั้งระบบ Community System เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ถือเป็นเครื่องมือชั้นนำในระดับสากลที่จัดทำขึ้นเพื่อห้ามไม่ให้สัตว์น้ำจากการทำประมงผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรป (EU) ได้

ส่วนสำคัญของกฎระเบียบ IUU ดังกล่าว คือ การที่สหภาพยุโรปให้ความร่วมมือและเจรจากับประเทศที่สามารถอย่างต่อเนื่อง โดยจะมีการประกาศแจ้งเตือน (หรือให้ 'ใบเหลือง') หากประเทศนอกสหภาพยุโรป (non-EU countries) ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย หลังมีการประกาศแจ้งเตือนในลักษณะดังกล่าว สหภาพยุโรปจะเขามามีส่วนร่วมให้คำแนะนำกับประเทศที่ได้รับใบเหลือง เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาที่ตรวจพบ หากประเทศที่ได้รับใบเหลืองไม่ดำเนินการอันใดเพื่อแก้ไขปัญหา อาจกลายเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือตามกฎหมาย IUU ('ใบแดง') ซึ่งจะทำให้เรือของประเทศดังกล่าวไม่สามารถส่งออกสัตว์น้ำมายังสหภาพยุโรปได้ อีกทั้งยังห้ามไม่ให้เรือของสหภาพยุโรปเขาน่านน้ำของประเทศนั้น ๆ รวมไปถึงข้อมาอื่น ๆ อีกมากมาย ทั้งนี้ หากสหภาพยุโรปเห็นว่าประเทศดังกล่าวได้พยายามแก้ไขปัญหาแล้ว อาจพิจารณาปลดใบเหลืองและใบแดงได้ โดยหนึ่งในเป้าหมายของการแจ้งเตือนด้วยใบแดง-ใบเหลือง คือ การสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงบวกอย่างยั่งยืนระดับประเทศด้านการอภิบาลการประมงและมาตรการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายในประเทศนอกสหภาพยุโรป

จวบจนปัจจุบันมีการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวมาแล้วกว่า 10 ปี โดยรายงานฉบับนี้ได้ต่อยอดงานวิจัยในอดีต เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่การแจ้งเตือนด้วยใบแดง-ใบเหลืองได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกในด้านการอภิบาลการประมงตามกรณีศึกษาใน 4 ประเทศ ได้แก่ เบลีซ กินี หมู่เกาะโซโลมอน และประเทศไทย ทั้งนี้ หลังจากสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรายสำคัญและทำวิจัยแบบทุติยภูมิ ได้มีการวัดการพัฒนาการอภิบาลการประมงด้วยตัวชี้วัดทั้งหมด 3 ตัว ได้แก่

1. ตัวบ่งชี้กฎหมายและกฎระเบียบ
2. การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย
3. จำนวนปัญหา

การอภิบาลการประมงจากทั้ง 4 กรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงหลังบังคับใช้ใบแดง-ใบเหลืองของสหภาพยุโรป โดยมีตัวชี้วัดเป็นการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเห็นได้ว่าการใช้ใบแดง-ใบเหลืองของสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพเป็นพิเศษในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายของประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีจำนวนลดลง ซึ่งเกิดจากความพยายามในการพัฒนามาตรการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง รวมไปถึงการให้ความร่วมมือในข้อตกลงนานาชาติที่สำคัญและโครงการต่าง ๆ ที่คิดค้นขึ้นเพื่อลดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกส่วนหนึ่งถือเป็นผลพวงจากการให้ใบแดง-ใบเหลืองของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าว ถึงแม้จะยังวัดผลได้ยากก็ตาม เนื่องจากการพัฒนายังเกิดขึ้นมีระยะเวลาดำเนินการสั้น

ถึงแม้การศึกษาการใช้ใบแดง-ใบเหลืองในประเทศต่าง ๆ ตามกรณีศึกษา จะทำให้เชื่อว่าใบแดง-เหลืองส่งผลต่อการพัฒนาด้านการอภิบาลการประมง แต่ยังคงควรมีการทำวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพและจุดอ่อนของโครงการดังกล่าวผ่านกรณีศึกษาหรือวิธีการอื่น ๆ เพิ่มเติม นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังให้คำแนะนำเกี่ยวกับการให้ใบแดง-ใบเหลืองและการพัฒนาโครงการดังกล่าว ประการแรก คือ ข้อเสนอแนะให้จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณที่เพียงพอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของในสหภาพยุโรป เพื่อให้มั่นใจว่าการให้ใบแดง-ใบเหลืองจะมีประสิทธิภาพต่อไป ประการที่สอง คือ ข้อเสนอแนะให้สหภาพยุโรปสรรหาวิธีขยายโครงการดังกล่าวไปยังตลาดเศรษฐกิจที่สำคัญอื่น ๆ เพื่อลดโอกาสการถายโอนสัตว์น้ำที่มาจากการทำประมงผิดกฎหมายไปขายในตลาดอื่น ประการที่สาม คือ ข้อเสนอแนะให้สหภาพยุโรปขยายขอบเขตความช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการให้ใบแดง-ใบเหลืองในเชิงเทคนิคและการพัฒนาให้แก่ประเทศที่สาม ประการที่สี่ คือ การตระหนักถึงคำวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความไม่โปร่งใสเท่าที่ควรของการให้ใบแดง-ใบเหลืองในช่วงแรก จึงขอแนะนำให้มีการอัปเดตเรื่องการเจรจาให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษา อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง และประการที่ห้า คือ การให้ความสำคัญเรื่องความโปร่งใสในการบังคับใช้และแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมาย โดยมีข้อเสนอแนะให้สหภาพยุโรปบรรจวาระในการประชุมทั้งหมด รวมถึงประชุมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการให้ใบแดง-ใบเหลือง ประเด็นที่สนับสนุนให้ประเทศที่สามทำการปฏิรูปอย่างไร้ประสี



กรณีศึกษา

ประเทศไทย

© EFJ

อุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยแปดปีที่ผ่านมาจากการทำประมงผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง อาทิ การทำร้ายร่างกายและการคุกคามข่มขู่ลูกเรือ¹ ด้วยเหตุนี้และความบกพร่องในการอภิบาลอื่น ๆ ประเทศไทยจึงได้รับการแจ้งเตือนจากสหภาพยุโรปในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ว่าเสี่ยงจะถูกถอดสถานะเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือตามกฎหมาย และประกาศให้ใบเหลือง โดยสหภาพยุโรปได้จัดทำรายการข้อบกพร่องไว้จำนวนมาก อาทิ เรือประมงไทยที่ทำประมงโดยไม่มีใบอนุญาตที่ใช้ได้ และการนำเสนอข้อมูลที่คลาดเคลื่อนเพื่อให้ได้รับใบรับรองการจับสัตว์น้ำ นอกจากนี้ ทางกรไทยยัง ‘ไม่มีกฎหมายรองรับในการตรวจสอบ ลงโทษ หรือปฏิเสธไม่ให้เรือจากประเทศที่สามเข้าเทียบท่าไทยได้’²

ประเทศไทยได้รับการปลดใบเหลืองในเดือนมกราคม พ.ศ. 2562 โดยสหภาพยุโรปได้ให้เหตุผลในการปลดฯ ครั้งนี้ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการหลายประการ อาทิ การทบทวนตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการประมง การพัฒนาเครื่องมือติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังเรือประมง และการปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการ³

1 Human Rights Watch. (2018). Hidden chains: rights abuses and forced labor in Thailand's fishing industry. Available at: <https://www.hrw.org/report/2018/01/23/hidden-chains/rights-abuses-and-forced-labor-thailands-fishing-industry>

2 ตุลาคมที่ประเทศไทยได้ใบเหลืองได้ที่: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0429\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0429(02)&from=EN)

3 ตุลาคมที่ประเทศไทยได้รับการปลดใบเหลืองได้ที่: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/memo_19_201

การพัฒนาการอภิบาลการประมง

ตัวบทกฎหมายและกฎระเบียบ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันและกฎหมาย

ตั้งแต่ได้รับใบเหลือง ประเทศไทยได้พัฒนาโครงสร้างกฎหมายมากมาย อาทิ การปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างกฎหมายการประมง หนึ่งในนั้นคือการประกาศพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2560) ซึ่งเป็นโครงสร้างกฎหมายที่มีเป้าหมายในการยับยั้งและป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย รวมไปถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเล กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงการขึ้นทะเบียนเรือประมง ระบบใบอนุญาตทำประมง ระบบติดตามเรือประมง (VMS) การตรวจเรือประมง การตรวจลูกเรือ การตรวจการจับสัตว์น้ำ ระบบตรวจสอบย้อนกลับ การเปรียบเทียบปรับ และการลงโทษ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาโยบายการประมงและกำกับดูแลการจัดการประมง เพื่อพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย นอกน่านน้ำไทย ในอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการทำประมง และดำเนินการอนุมัติ โดยมีการประมงเชิงพาณิชย์ที่ทำประมงนอกชายฝั่งทะเลเป็นเป้าหมายหลักของโครงการจัดการประมงนี้

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นหมุดหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเคยประเทศไทยเคยเผชิญปัญหาข้างต้นมาแล้ว ในปี พ.ศ. 2558 กรรมการยุโรปด้านสิ่งแวดล้อม กิจการทางทะเล และการประมง (EU Commissioner for the Environment, Marine Affairs and Fisheries) กล่าวไว้ในประเทศไทย “ไม่มีการควบคุมใด ๆ ไม่ได้พยายามแม้แต่หน่อย การทำประมงผิดกฎหมายเป็นเหมือนเรื่องที่ไม่อนุญาตให้ทำ”⁴ โดยผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญรายหนึ่งได้เปิดการขาดการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายนี้ไว้ว่า “มีกฎไม่กี่ข้อหรือที่แหกได้” อีกทั้งยังอธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ว่า “นโยบายการประมงไทยเหมือนได้กลับลำรอบใหญ่ในแง่ของกฎหมายการประมงจากที่เคยควบคุมกฎอยู่บ้าง กลายเป็นมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด”

system) ของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างกฎหมาย และได้นำไปใช้แล้วในปี พ.ศ. 2560 โดยระบบดังกล่าวจะออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำให้กับผู้ส่งออก ทั้งนี้ ยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนใบรับรองการจับสัตว์น้ำให้เป็นสาธารณะมากนัก อย่างไรก็ตามองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสหรัฐฯ (USAID) ได้กล่าวถึงความสำเร็จนี้ไว้ในบทวิเคราะห์ที่ปี พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับระบบตรวจสอบย้อนกลับอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยว่า “กปม. (กรมประมง) ได้พัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเก็บองค์ประกอบข้อมูลหลัก (Key Data Elements: KDEs) ได้อย่างสมบูรณ์ แม่นยำ และสม่ำเสมอ สอดคล้องกับเหตุการณ์การติดตามที่สำคัญ (Critical Tracking Events: CTEs) ในกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับอาหารทะเลของไทย CTEs คือเหตุการณ์ในห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งได้รับการบันทึกไว้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและติดตามสินค้าย้อนกลับได้ตลอดห่วงโซ่อุปทาน KDEs คือรายละเอียดที่อธิบายหรือนิยามเหตุการณ์นั้น ๆ และแจ้งว่าใคร ทำอะไร เมื่อไหร่ ที่ไหน ทำไม และอย่างไรในห่วงโซ่อุปทาน โดยทั้งสองอย่างนี้ต้องได้รับการบันทึก (อย่างแม่นยำ ตรวจสอบได้ ปลอดภัย และทันที่) บนระบบ eCDT (Electronic Catch Documentation and Traceability) เพื่อให้ตรวจสอบย้อนกลับได้”⁵

ความร่วมมือในข้อตกลงนานาชาติที่สำคัญและโครงการต่างๆ

ตัวชี้วัดที่ 14.6.1 ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG) วัด “ความคืบหน้าของแต่ละประเทศในการนำเครื่องมือระดับสากลมาใช้ เพื่อต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม”⁶ 118 ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยได้รับคะแนน 5 (เต็ม 5) สำหรับตัวชี้วัดดังกล่าว⁷ 119 ซึ่งหมายความว่า “มีการนำเครื่องมือมาใช้ต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมายสูงมาก”⁸

4 The Guardian. (2015). EU threatens Thailand with trade ban over illegal fishing. Available at: <https://www.theguardian.com/environment/2015/apr/21/eu-threatens-thailand-with-trade-ban-over-illegal-fishing>

5 USAID. (2019). Thailand CDT Gap Analysis. Available at: https://www.seafdec-oceanspartnership.org/wp-content/uploads/USAID-Oceans_Thailand-CDT-Gap-Analysis_June-2019_final.pdf

6 UNSTATS. (2020). Indicator 14.6.1: Progress by countries in the degree of implementation of international instruments aiming to combat illegal, unreported and unregulated fishing.

7 UNSTATS. (2020). Indicator 14.6.1: Progress by countries in the degree of implementation of international instruments aiming to combat illegal, unreported and unregulated fishing. Available at: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1461/en/>

8 World Bank Group. (2021) SDG Metadata Translation Project: Indicator: 14.6.1. Available at: <https://worldbank.github.io/sdg-metadata/metadata/en/14-6-1/>

หลังจากที่ได้รับใบเหลือง ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงนานาชาติที่สำคัญและเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ (วันที่ระบุไว้ในวงเล็บ)

- แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (2544) ซึ่งทำให้เกิดการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับประเทศเพื่อการป้องกันการ ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU) (2558)⁹
- PSMA (2559)
- ข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่น (UNFSA) (2560)
- บันทึกเรือประมง เรือห้องเย็น และเรือเสียบยระดับสากล (บันทึกข้อมูลล่าสุดในวันที่ 05/02/64).¹⁰

การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย

การทำงานร่วมและปฏิบัติตามองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs)

ในด้านการทำงานร่วมกับองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission: IOTC) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540¹¹ และเป็นภาคีสมาชิกตามความตกลงว่าด้วยการทำประมงในมหาสมุทรอินเดียตอนใต้ (Southern Indian Ocean Fisheries Agreement: SIOFA) ในปี พ.ศ. 2560¹²

ในปี พ.ศ. 2561 IUU Fishing Index ให้คะแนนประเทศไทยต่ำในด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ RFMO ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังสามารถพัฒนาได้อีกมากในแง่การปฏิบัติตามหน้าที่รัฐ เพื่อป้องกันการทำประมงผิดกฎหมายในช่วงหลายปีที่ผ่านมา (ได้รับคะแนนเท่ากับ 4 ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยอยู่ในรายงานการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ RFMO หลายครั้ง โดยอาจเป็นการรายงานหรือมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ (Conservation and Management Measures: CMMs) ว่าไม่ทำตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับธงของ RFMO).¹³ ประเทศไทยได้รับคะแนนด้านการปฏิบัติตามหน้าที่รัฐเจ้าของท่าของ RFMO สูงกว่า (ได้รับคะแนน 1 ซึ่งเป็นคะแนนสูงสุด แสดงให้เห็นว่าไม่เคยถูกรายงานว่าไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเลย)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลล่าสุดแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดในทางที่ดีขึ้น รายงานการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ IOTC ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของประเทศสมาชิก ซึ่งแบ่งเป็นแต่ละประเภท ได้แก่ (ทั้งด้านความทันท่วงทีและความสามารถในการปฏิบัติตาม) หน้าที่ในการนำไปปฏิบัติ มาตรฐานการจัดการ การรายงานเรือประมง ระบบติดตามเรือประมง ข้อกำหนดเชิงสถิติสำคัญ การบังคับใช้มาตรการลดการจับสัตว์น้ำและการจับสัตว์น้ำพลอยได้นอกเหนือจากที่ IOTC กำหนดไว้ เรือประมงผิดกฎหมาย การขนถ่ายสินค้า การเฝ้าสังเกตการณ์ โปรแกรมเอกสารเชิงสถิติ รวมไปถึงการตรวจเรือและตลาด โดยใช้ระบบโค้ดตั้ง (coding system) ได้แก่ ปฏิบัติตามข้อกำหนด (compliant) ปฏิบัติตามข้อกำหนดบางส่วน (partially comply) ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด (non-compliant) ปฏิบัติตามช้า (late) ซึ่งเกี่ยวกับความทันท่วงทีเท่านั้น และไม่สามารถระบุได้ (not applicable) ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยถูกระบุว่า ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนด 40% และปฏิบัติตามอย่างทันท่วงที 31% และได้มีการปรับปรุงพัฒนาหลังได้รับใบเหลือง จนได้คะแนนสูงขึ้นเป็น 92% และ 98% ตามลำดับ

เหตุการณ์การบังคับใช้กฎหมาย

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 ประเทศไทยได้ระบุและลงโทษเรือประมงเชิงพาณิชย์จำนวน 1,098 ลำที่ทำประมงโดยไม่มีใบอนุญาต¹⁴ ตัวอย่างเช่น มีการสืบสวน ลงโทษ และแม่แต่ทำลายเรือประมงที่ทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) ในบางกรณี

จำนวนและมูลค่าการลงโทษ

รายงานฉบับนี้ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษก่อนและหลังได้รับใบเหลืองที่แน่ชัด ทั้งนี้ มีข้อมูลที่ชี้ชัดได้ว่ามีการลงโทษเพิ่มขึ้น อาทิเช่น ในกรณีที่กรมประมงของไทยแถลงว่า ได้ดำเนินคดีเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายไปกว่า 4,200 คดีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 และในปี พ.ศ. 2561 มีการเปรียบเทียบปรับโทษฐานละเมิดกฎกองเรือในต่างประเทศรวมเป็นมูลค่ากว่า 3 ล้านยูโร¹⁵ โดยในเหตุการณ์หนึ่งมีการลงโทษเรื่องการทำผิดเกี่ยวกับสมุดปูเรือ ซึ่งเปรียบเทียบปรับเรือประมงเป็นเงิน 13,000 ยูโร.¹⁶

9 Government of Thailand. (2015). Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (Thailand NPOA-IUU) 2015 – 2019. Available at: https://www.iotc.org/sites/default/files/documents/2015/10/IOTC-2015-WPDC511-INF05_-_Thailand_NPOA_IUU.pdf

10 Thailand has only signed regarding the Vessel Data component of the programme.

11 IOTC. Structure of the Committee – Commission Contracting Parties (Members). Available at: <https://www.iotc.org/about-iotc/structure-commission>

12 Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC). About WCPFC. Available at: <https://www.wcpfc.int/about-wcpfc>

13 IUU Fishing Index. Country profile – Thailand. Available at: <https://www.iuufishingindex.net/reports/iuu-fishing-index-country-profile-thailand.pdf>

14 Euractiv. (2018). Thailand confident to ban illegal fishing, forced labour by end of year, says ambassador. Available at: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/thailand-confident-to-ban-illegal-fishing-forced-labor-by-end-of-year-says-ambassador/>

15 Thailand Department of Fisheries. (2020). Thailand's success in Combating IUU fishing. Available at: https://www4.fisheries.go.th/dof_en/view_message/232

16 Amfori. (2018). Progress in the Thai Fisheries Sector. Available at: <https://www.amfori.org/news/progress-thai-fisheries-sector>

การเปลี่ยนแปลงด้านการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง

การเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงสร้างกฎหมายด้านการประมงทำให้มีเครื่องมือติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังมากขึ้น การปรับปรุงพัฒนาดังกล่าว ได้แก่

- การริเริ่มควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO)
- การตรวจเรือที่ท่าเรือและกลางทะเล
- การติดตามทางอากาศ
- การตรวจสอบสถานภาพของแรงงาน
- การติดตามระยะไกลของศูนย์ติดตามและควบคุมเรือประมง โดยใช้ฐานข้อมูลและระบบ IT สมัยใหม่
- การจัดตั้งศูนย์แจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) 30 แห่งและจุดตรวจเรือประมงส่วนหน้า 19 แห่ง เพื่อตรวจเรือประมงไทยก่อนและหลังการทำประมง
- การบังคับใช้ระบบติดตามเรือประมงบนเรือประมงเชิงพาณิชย์ (เรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป) เครื่องมือดังกล่าวเป็นรากฐานในการบังคับใช้กฎหมายด้านการทำประมงผิดกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น
- การใช้ระบบรายงานอิเล็กทรอนิกส์ (E-logbook) เพื่อติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังเรือประมงที่ทำประมงในต่างประเทศ
- การใช้ CCTV เพื่อบันทึกกิจกรรมการทำประมงและขนถ่ายสัตว์น้ำ
- การใช้เซ็นเซอร์ตรวจจับความเคลื่อนไหวแบบหมุน (Drum-rotation sensors) เพื่อติดตามการใช้เครื่องมือทำประมง
- การใช้เซ็นเซอร์แบบฝาเปิด (Hatch sensors) เพื่อติดตามปริมาณการถือครองสัตว์น้ำบนเรือประมง
- การริเริ่มจัดตั้งเครือข่ายอาเซียน เพื่อต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย (AN-IUU) ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน เพื่อต่อสู้และดำเนินคดีกับเรือประมงที่ทำประมงผิดกฎหมายในภูมิภาค

เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายครั้งใหญ่ได้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ และจัดแบ่งทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการฝึกอบรมเพิ่มขึ้น (ด้วยความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป) ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายแก่ภาครัฐ

- ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 มีการส่งตำรวจ 13 นายไปประจำที่ศูนย์ติดตามและควบคุมเรือประมง เพื่อช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานในระยะเริ่มต้น ภายใต้วิธีการทำงานแบบสหสาขาวิชาชีพ
- ในปัจจุบัน มีเจ้าหน้าที่กว่า 4,000 ราย ทำหน้าที่ติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะ “ช่วยบ่งชี้ ยับยั้ง และหยุดยั้งการทำประมงผิดกฎหมาย”¹⁷
- มีการจัดตั้งหลักสูตร “การสร้างผู้สังเกตการณ์บนเรือ” (Observer Onboard Program) ตามแผนนโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 กรมประมงได้ฝึกสอนผู้สังเกตการณ์เป็นจำนวนทั้งหมด 20 ราย และอีก 30 รายในเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 และ 30 รายในเดือนสิงหาคม-กันยายน พ.ศ. 2560

17 Politico. (2018). Thailand's fight to eliminate illegal activity and promote human rights in the fishing industry. Available at: <https://www.politico.eu/sponsored-content/thailand-fight-to-eliminate-illegal-activity-and-promote-human-rights-in-the-fishing-industry/>

จำนวนปัญหา

จำนวนเรือที่ขึ้นทะเบียน

ตามข้อมูลจากกองบริหารจัดการเรือประมงและการทำการประมง จำนวนเรือประมงเชิงพาณิชย์ไทยลดลงจาก 25,002 ลำในปี พ.ศ. 2558¹⁸ เหลือ 10,376 ลำในปี พ.ศ. 2563

จำนวนเรือประมงในรายการเรือผิดกฎหมาย

ตามข้อมูลในฐานข้อมูลเรือประมงผิดกฎหมาย ประเทศไทยไม่มีเรือลำใดติดอยู่ในรายการเรือขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ในตอนที่ได้รับใบเหลือง และยังไม่เคยมีเรือลำใดติดอยู่ในรายการดังกล่าวเพิ่มเติมนับแต่นั้นเป็นต้นมา

การระบุมความกังวลเรื่องการทำประมงผิดกฎหมายขององค์การบริหารมหาสมุทรและชั้นบรรยากาศแห่งชาติ (US National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA)

NOAA ยังไม่เคยระบุว่าประเทศไทยมีความน่ากังวลเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย

สรุป

ประเทศไทยได้ทำการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ด้านการอภิบาลการประมงนับตั้งแต่ที่ได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ. 2558 และมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบการประมงอย่างชัดเจนในปีถัดมา ตัวชี้วัดต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติตาม RFMO และจำนวน/มูลค่าในการถูกลงโทษ แสดงให้เห็นว่ามีการพัฒนาเรื่องการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายแล้วจริง ในเชิงจำนวนปัญหา จำนวนเรือประมงที่ลดลงอาจทำให้มีการทำประมงผิดกฎหมายลดลงด้วย ในขณะที่ตัวชี้วัดเรื่องจำนวนปัญหาอื่น ๆ ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะไม่สามารถดำเนินการได้จริง (อาทิ จำนวนเรือที่ติดรายการเรือผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่เคยมีเรือไทยติดอยู่ในรายการดังกล่าวอยู่แล้ว แม้กระทั่งก่อนจะได้รับใบเหลือง)



EU IUU FISHING COALITION

IUUwatch.eu