

การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย กรณีศึกษา: มาตรการลงโทษ ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ดลนภา นันทวโรไพร์¹

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย เพื่อหามาตรการในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องในการแก้ปัญหาปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีการ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า ภายใต้การปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยต่อการบังคับใช้กฎหมายประมงเรื่อง มาตรการลงโทษไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1982 (UNCLOS) และ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และเมื่อเปรียบเทียบมาตรการลงโทษของกฎหมายภายในของต่างประเทศที่มีกิจกรรมทางทะเลและบังคับใช้กฎหมายประมงเช่นเดียวกับกฎหมายประมงของประเทศไทย พบว่ามีเรื่องความไม่เหมาะสมตามหลักสัดส่วน ซึ่งปัจจุบันหลักกฎหมายดังกล่าวถือเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญที่ใช้ตรวจสอบและควบคุมการกระทำทั้งปวงของรัฐที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปอย่างพอสมควรแก่เหตุและได้สัดส่วนในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐต่อการออกกฎหมายภายในเรื่องมาตรการลงโทษ ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ดังนั้น การออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จึงต้องมีการทบทวนบทบัญญัติในเรื่องมาตรการกำหนดโทษอย่างเหมาะสมและไม่เลือกปฏิบัติต่อประมงไทย ในการอนุวัติการกฎหมายภายในที่ต่อยูติธรรมเท่าเทียมอารยประเทศ

คำสำคัญ: พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558; องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ; กฎข้อบังคับ IUU; วิกฤติประมงไทย

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

ดลนภา นันทวโรไพร์. (2567). การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย กรณีศึกษา: มาตรการลงโทษภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. *วารสารดุขุภีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 14(2), 471-486.

¹ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: annbluesky@gmail.com

Compliance with Obligations Under International Agreements Affecting the Thai Fishing Crisis Case Study: Punishment Measures Under the Royal Ordinance on Fisheries Act B.E. 2558

Dolnapa Nantawaroprai¹

Abstract

This research article aims to study the concept/theory/evolution, compare foreign and Thai laws and analyze problems and obstacles related to the fulfillment of obligations under the IUU Regulations of international agreements that affect the Thai fishing crisis. To find measures to impose appropriate and consistent sanctions to resolve the obligations under the IUU of international agreements affecting the Thai fishing crisis. The researchers used the qualitative research methodology by using 3 methods of data collection, namely documentary research, in-depth interviews and focus group discussion and analyzed the data by using content analysis techniques and comparison interpretation.

Findings are as follows: Under Thailand's obligations to fishery law enforcement, sanctions were not in line with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). The penalties of the internal laws of foreign countries with maritime activities and the enforcement of the fishing laws, as well as the fisheries laws of Thailand, were found to be inappropriate on a proportional basis, which is currently considered a legal principle at the constitutional level to monitor and control all acts of the State that violate the rights and liberties of the people in a reasonable and proportionate way to achieve the objectives of the State's policy on the enactment of internal laws on sanctions under the Royal Ordinance on Fisheries Act B.E. 2558. Therefore, the issuance of the Royal Ordinance on Fisheries Act B.E. 2558 in the implementation of domestic law that must be fair and equal to that of civilized nations.

Keywords: Royal Ordinance on Fisheries Act B.E. 2558; Food and Agriculture Organization; IUU Regulations; Thai Fishing Crisis

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Nantawaroprai, D. (2024). Compliance with obligations under international agreements affecting the Thai fishing crisis case study: Punishment measures under the Royal Ordinance on Fisheries Act B.E. 2558. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(2), 471-486.

¹ Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
110/1-4 Prachachuen Road, Thung Song Hong, Lak Si, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: annbluesky@gmail.com

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทำอาชีพประมงถือได้ว่าเป็นอาชีพหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งการผลิตสินค้า ส่งออกให้กับประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งทรัพยากรอาหารและสร้างรายได้ให้กับชาวประมง แต่ในปัจจุบันมีการทำประมงที่แตกต่างไปจากเดิม โดยส่วนใหญ่ไปในทางที่ผิดกฎหมาย (Agricultural Information Division, n.d.) เช่น การลักลอบจับปลาที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่อำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของธงหรือไม่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามอีกอย่างหนึ่งต่อทรัพยากรโดยปราศจากการควบคุมของรัฐเจ้าของธง (Dixon, McCorquodale, & Williams, 2016) จึงทำให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization--FAO) และประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันในการหามาตรการขจัดและต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน รวมทั้งความมั่นคงทางอาหารสำหรับประชากรของโลก เริ่มตั้งแต่การให้รัฐสมาชิกตระหนักถึงการมีจรรยาบรรณในการทำประมงด้วยความรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries--CCRF) และกำหนดเครื่องมือในการจัดการระดับสากลที่เรียกว่า International Plan of Action to prevent, deter and eliminate IUU fishing (IPOA-IUU) หรือแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ต่อต้าน และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Sirichai-ekawat, 2018) โดยหากประเทศใดมีการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีใบอนุญาต ชาวประมงจับสัตว์น้ำแล้วไม่รายงานเกี่ยวกับการจับและทำการประมงโดยไร้การควบคุม เช่น การทำการประมงโดยเรือไร้สัญชาติ การทำประมงในเขตที่ไม่มีการควบคุม ให้ถือว่าเป็นประเทศที่ไม่มีการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ยั่งยืน ตามที่อนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law Of the Sea--UNCLOS) กำหนดซึ่งรัฐชายฝั่งนั้นจะต้องมีแผนปฏิบัติการระดับชาติของตน (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing--NPOA-IUU) (Department of Fisheries, 2015) เพื่อกำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อป้องกันและต่อต้านการทำประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU fishing) ในฐานะของรัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) รัฐชายฝั่ง (coastal state) และมาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับอนุสัญญา นี้ด้วย

ภายหลังจากประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรป (EU) ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา (UNCLOS) แล้ว คณะกรรมาธิการยุโรปได้นำหลักเกณฑ์และมาตรการของ FAOs CCRF และ FAOs IPOA-IUU มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมง แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมาธิการยุโรปพบว่า ประเทศต่างๆ หลายประเทศที่ส่งสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงเข้าไปจำหน่ายในตลาดประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังไม่ได้ให้ความสนใจในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing ไม่มีมาตรการอนุรักษ์หรือจัดการการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งถือว่าการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปที่ทำประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมายและใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน คณะกรรมาธิการยุโรปจึงประกาศใช้กฎระเบียบสหภาพยุโรป ที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a community system to pre-

vent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing) (Council Regulation (EC) No 1005/2008, Article 2) หรือที่เรียกกันสั้นๆ ว่า EU-IUU Regulation เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2008 โดยให้มีผลบังคับใช้กับเรือประมงของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปทุกลำที่เข้าจอดเทียบท่า การขนถ่ายสินค้าทางเรือ และเรือประมงของประเทศที่สามที่นำเรือเข้าจอดเทียบท่าของสหภาพยุโรป ตลอดจนการค้าผลิตภัณฑ์ประมง ทั้งการนำเข้ามายังและส่งออกออกจากสหภาพยุโรป (Council Regulation (EC) No 1005/2008, Article 1) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2010 ในฐานะรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ภายใต้กรอบกติกาอันเป็นที่ยอมรับขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization--WTO) มาตรการหลักของ EU-IUU Regulation คือ การกำหนดให้รัฐเจ้าของธงต้องให้การรับรองแหล่งที่มา และวิธีการได้มาซึ่งสินค้าประมงทั้งชนิดที่แปรรูปแล้วและยังไม่แปรรูป (ยกเว้นสัตว์น้ำจืด สัตว์น้ำที่มาจากทะเลสาบเลี้ยง ปลาสวยงาม และหอยสองฝาบางชนิดตามที่ระบุไว้ในกฎระเบียบฯ) ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อให้มั่นใจว่าประเทศเหล่านั้นได้มีการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์และการจัดการภายในประเทศของตน ตลอดจนสอดคล้องกับกฎระเบียบระหว่างประเทศ (Council of the European Union, 2008)

คณะกรรมการฯ ได้ใช้วิธีการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) ผลิตภัณฑ์ประมงทะเลทั้งที่จะนำเข้ามาและส่งออกออกจากสหภาพยุโรป หากพบว่า สัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์ประมงดังกล่าว มีที่มาหรือเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสากลในอันที่จะป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง IUU คณะกรรมการยุโรปจะออกประกาศแจ้งเตือน (ให้ใบเหลือง) พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศดังกล่าว ดำเนินการ

แก้ไขปัญหาภายในระยะเวลาที่กำหนด หากสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามที่แนะนำ คณะกรรมการยุโรปจะอนุญาตให้ประเทศดังกล่าวส่งสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปได้ (ให้ใบเขียว) แต่หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในเวลาที่กำหนด คณะกรรมการฯ จะห้ามประเทศนั้นๆ ส่งสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป (ให้ใบแดง) หลังจาก EU-IUU Regulation มีผลบังคับใช้ คณะกรรมการยุโรปได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมและแนะนำให้ประเทศต่างๆ ที่ส่งสินค้าประมงหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในตลาดสหภาพยุโรป ดำเนินการให้เป็นไปตาม EU-IUU Regulation และต้องมีการจัดทำและเร่งดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ (NPOA-IUU) เพื่อจัดการทำประมงในแบบ “IUU Fishing” ในประเทศของตนให้หมดไป มิฉะนั้นจะไม่ยินยอมให้มีการส่งสัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปต่อไป

สหภาพยุโรปได้ดำเนินการรณรงค์ต่อต้านการทำประมงแบบ IUU มาเป็นระยะเวลานาน โดยได้นำ IPOA-IUU ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงนโยบายระหว่างประเทศ มาออกเป็นกฎหมายของตนในลักษณะเป็นข้อบังคับ (regulations) เพราะฉะนั้นข้อบังคับที่เป็นมาตรการ IUU จึงเป็นกฎหมายภายในที่ใช้บังคับกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเท่านั้น (Saenphit, 2019) อย่างไรก็ตาม เหตุที่มาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปมีผลใช้บังคับกับประเทศที่สาม หรือประเทศนอกเขตสหภาพอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปนั้น เนื่องมาจากผลการประเมินสถานการณ์การทำประมงของประเทศเหล่านั้นได้ถูกประเมินโดยสหภาพยุโรป สำหรับสมาชิกของสหภาพยุโรปมีหน้าที่ในการเคารพกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกเหล่านี้จึงต้องดำเนินการกับสินค้าประมงจากประเทศอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปตามผลการประเมินสถานการณ์การประมงดังกล่าว จึงทำให้ประเทศที่ส่งออกสินค้า

ประมงไปยังประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจากการประกาศใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปต่อมาตรการ IUU ส่งผลกระทบต่อประมงไทยจำนวนมากต้องถูกงดออกจากฝั่งเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตหรือทำผิดระเบียบจึงส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจการส่งออกอาหารทะเลของไทยที่ต้องลดลง (Sowcharoensuk, 2019) อีกทั้งยังพบว่า การบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ของไทย ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลแห่งสหประชาชาติ และไม่เพียงพอต่อความซับซ้อนของการทำกิจกรรมประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมงที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน (Thongdee, 2019) การกำหนดขอบเขตของกฎหมายรองรับครอบคลุมเพียงการจัดการกิจกรรมการทำประมงเฉพาะในน่านน้ำไทยและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดบทลงโทษมิได้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ และจำนวนค่าปรับมิได้เป็นไปตามหลักการลงโทษตามสัดส่วนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศและของไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อหามาตรการในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องในการแก้ปัญหาปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความ ตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตาม

พันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย

4. เพื่อศึกษามาตรการในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องในการแก้ปัญหาปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) เรื่องอาณาเขตทางทะเลและบทลงโทษ, Illegal Unreported Unregulated (IUU), Council Regulation (EC) No 1005/2008 กฎหมายประมงของสหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

2. ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 14 คน ได้แก่ นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านสาขากฎหมายระหว่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญในสายงานการปฏิรูปประเทศ สาขาระบบการยุติธรรม ผู้เชี่ยวชาญในสายงานการกำกับและบังคับใช้กฎหมายประมง สังกัดหน่วยงานกองทัพเรือ อดีตผู้เชี่ยวชาญในสายงานกฎหมายระหว่างประเทศกลุ่มงานสนธิสัญญา กระทรวงต่างประเทศ และผู้ประกอบการในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย

2. ทำให้ทราบข้อมูลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิถีปฏิบัติประมงไทย

3. ทำให้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อวิถีปฏิบัติประมงไทย

4. ทำให้สร้างมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อการแก้ปัญหาปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิถีปฏิบัติประมงไทย

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมาย “การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU Fishing)” “ประมงพื้นบ้าน” และ “ประมงพาณิชย์”

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้นิยามของการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated fishing หรือ IUU Fishing) ไว้ดังนี้ (1) Illegal Fishing เป็นการทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศต่างๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบและกฎหมายที่กำหนดขึ้นหรือฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการประมง รวมทั้งพันธกรณีตามความตกลงหรือร่วมมือทางประมงในภูมิภาคด้วย (2) Unreported Fishing เป็นการทำการประมงโดยไม่รายงาน หรือรายงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ต่อหน่วยงานที่ดูแลการประมงแห่งชาติ หรือองค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาค และ (3) Unregulated Fishing เป็นกรณีการทำประมงในเขตพื้นที่ต่างๆ โดยเรือไม่ปรากฏสัญชาติ หรือเรือที่ไม่ติดธงของประเทศ เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรการที่กำหนดขึ้น รวมทั้งทำการ

ประมงในที่สงวนที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ไว้ ส่วนความคำว่า “ประมงพื้นบ้าน” และ “ประมงพาณิชย์” พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้ประมงพาณิชย์ และ “ประมงพาณิชย์” หมายความว่า การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไป หรือที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือใช้เรือประมงโดยมีหรือใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภท วิธี จำนวนแรงงานที่ใช้ หรือลักษณะการทำการประมงตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้หมายความรวมถึงการใช้เรือประมงดังกล่าวทำการแปรรูปสัตว์น้ำไม่ว่าจะมีการทำการประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม

การกำหนดโทษความผิดทางทะเลและมาตรการลงโทษเรือต่างชาติ

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 73 ได้กำหนดการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งไว้ว่า (1) ในการใช้สิทธิอธิปไตยของตนเพื่อสำรวจ แสวงประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งอาจใช้มาตรการต่างๆ รวมทั้งการขึ้นเรือตรวจค้น จับกุม และดำเนินคดี เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่ตนได้วางไว้โดยสอดคล้องกับอนุสัญญานี้ (2) เรือที่ถูกจับกุมและลูกเรือ จะได้รับการปล่อยโดยพลันเมื่อมีการวางประกันหรือหลักประกันอื่นๆ ที่สมเหตุสมผล (3) บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุก ถ้ามิได้มีการตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างอื่น หรือการลงโทษทางร่างกายในรูปแบบใด

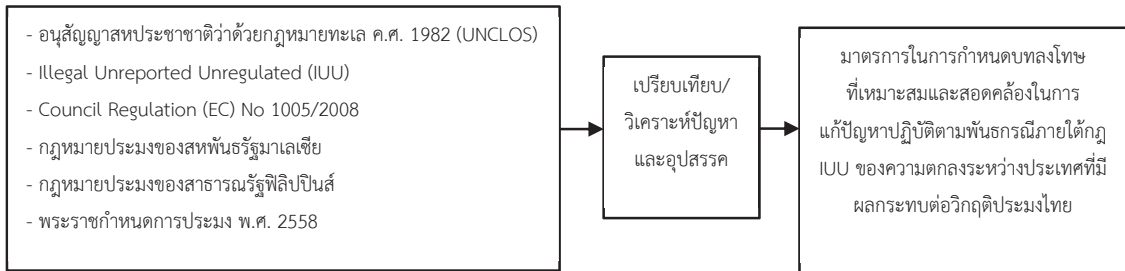
และ (4) ในกรณีที่มีการจับกุมเรือต่างชาติ รัฐชายฝั่งต้องแจ้งผ่านช่องทางที่เหมาะสมให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยพลันเกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการลงโทษที่ได้ลงไปแล้ว (Ministry of Foreign Affairs, Department of Treaties, 2005) ส่วนมาตรการลงโทษเรือต่างชาติของราชอาณาจักรไทยไม่ได้บัญญัติบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะลงโทษเฉพาะเรือต่างชาติที่ปฏิบัติผิดข้อกำหนด IUU คือ ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 36 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ใดจะทำการประมงพาณิชย์ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์จากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย การออกใบอนุญาตดังกล่าวให้ออกสำหรับเรือประมงแต่ละลำและในใบอนุญาตต้องระบุจำนวนและประเภทของเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงพื้นที่ในการทำประมงปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่อนุญาตให้ทำการประมงหรือห้วงเวลาที่กำหนดให้ทำการประมงได้ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำประมงและปริมาณผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงอย่างยั่งยืนที่กำหนดไว้ในแผนบริหารจัดการประมง ทั้งนี้ มาตรา 129 กำหนดไว้ว่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 1 แสนบาทถึงสองแสนบาท หรือปรับจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงขึ้นอยู่กับจำนวนใดจะสูงกว่า ถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวใช้เรือตั้งแต่ 20 ตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึง 60 ตันกรอสต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 2 แสนบาทถึงหกแสนบาทหรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า หรือถ้าใช้เรือตั้งแต่ 60 ตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึง 150 ตันกรอสต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 6 แสนบาทถึง 6 ล้านบาท

หรือปรับจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า หรือถ้าใช้เรือตั้งแต่ 150 ตันกรอสขึ้นไปต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 6 ล้านบาทถึง 30 ล้านบาทหรือปรับจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

สำหรับมาตรการลงโทษเรือต่างชาติของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 87 กำหนดไว้ว่า การทำประมงในน่านน้ำโดยการรุกรานในน่านน้ำฟิลิปปินส์จะผิดกฎหมายสำหรับบุคคล บริษัทหรือนิติบุคคลต่างประเทศ และการเข้ามาของเรือประมงต่างประเทศในน่านน้ำฟิลิปปินส์ถือเป็นหลักฐานเบื้องต้นว่าเรือลำนั้นทำการประมงในน่านน้ำฟิลิปปินส์ การละเมิดดังกล่าวจะต้องระวางโทษปรับ 1 แสนเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 3,471,800 บาท) นอกเหนือจากการริบสัตว์น้ำที่จับได้ อุปกรณ์ประมง และเรือประมง โดยหน่วยงานที่มีอำนาจสั่งปรับตามมาตรการทางปกครองไม่น้อยกว่า 5 หมื่นดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 1,734,490 บาท) แต่ไม่เกิน 2 แสนดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 6,940,000 บาท) หรือเทียบเท่าในสกุลเงินฟิลิปปินส์

ส่วนมาตรการลงโทษเรือต่างชาติของสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 25 กำหนดให้ในกรณีที่เรือที่เกี่ยวข้องเป็นเรือประมงต่างชาติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นคนต่างด้าว ปรับไม่เกิน 1 ล้านริงกิต (ประมาณ 7,544,936.59 บาท) ในกรณีของเจ้าของหรือหรือผู้ควบคุมเรือ และค่าปรับ 1 แสนริงกิต (ประมาณ 753,137.90 บาท) ในกรณีของลูกเรือทุกคน หากทำผิดในกรณีอื่นปรับไม่เกิน 2 หมื่นริงกิตหรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

วิถีชีวิตและการทำอาชีพประมงล้วนมีความเกี่ยวข้องกับจารีตประเพณีระหว่างประเทศมาแต่เดิม ในการต้องใช้ทรัพยากรทางทะเลร่วมกัน และเมื่อวิวัฒนาการกฎหมายทะเลได้พัฒนาขึ้นมาในยุคปัจจุบัน แต่ยังคงยึดถือหลักจารีตประเพณีทางทะเลในการบัญญัติอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังนั้น การปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการประมงจึงยึดหลักภายใต้อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 การที่ออกกฎข้อบังคับ Illegal Unreported Unregulated มาเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกขององค์การ FAO ปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการที่เหมาะสมในการบังคับใช้และลงโทษสอดคล้องกับสภาพการทำประมงของแต่ละภูมิภาคหรือตามจารีตประเพณีเดิมในแต่ละท้องถิ่น และพันธกรณีที่ต้องบังคับใช้แต่ละรัฐปฏิบัติต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เหมือนกันทุกประเทศไม่เลือกปฏิบัติต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยทำการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากตำรา หนังสือ บทความในวารสาร งานวิจัย คำพิพากษาศาลสูง และเอกสารที่อยู่ในเว็บไซต์ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการลงโทษภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎข้อบังคับขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป ที่มีผลกระทบต่อวิกฤติประมงไทย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 คน

3. การอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง (focus group discussion) ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดสนทนากลุ่มโดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องจำนวน 10 คน พิจารณาตรวจสอบข้อค้นพบ และประเมินแนวทางที่ได้นำมาสรุปเปรียบเทียบ เพื่อสร้างมาตรการและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎ IUU ของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตประมงไทย พบว่า มาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปที่ออกมาควบคุม คณะกรรมาธิการยุโรปเห็นว่า ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล กล่าวคือ ในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบในการป้องกันกองเรือประมงของไทยจากการมีส่วนร่วมในทำกิจกรรมประมง IUU ตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เนื่องจากมีรายงานว่าเรือที่ติดธงไทยมีความตั้งใจที่จะกระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง โดยทำการจับปลาโดยไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง หรือมีใบอนุญาตหรือเอกสารการอนุญาตที่ออกโดยรัฐเจ้าของธงหรือรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง เรือประมงไทยทำการประมงโดยไม่ติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) เพื่อใช้ในการตรวจสอบแหล่งประมง โดยเฉพาะเรือประมงนอกน่านน้ำไทย ทำให้เรือประมงส่วนมากของไทยมีจุดอ่อนในการเชื่อมโยงข้อมูลกับรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความถูกต้องของกระบวนการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำของไทย นอกจากนี้กฎระเบียบการขึ้นทะเบียนเรือและการออกอาชญาบัตรไม่มีความชัดเจน เพื่อใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบตามมาตรา 94 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากรัฐไทย รวมทั้งทางการไทยยังไม่มีวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติที่เป็นไปตามภาระผูกพันในการขึ้นทะเบียนเรือตามกฎหมายไทยอย่างเพียงพอ กรมเจ้าท่าและกรมประมงซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจดทะเบียน

เรือไม่มีความร่วมมือกันในการดำเนินการจดทะเบียนเรือ และกรมเจ้าท่าไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบ อนุมัติ หรือปฏิเสธการเข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้าประมงจากเรือของประเทศที่สามขึ้นฝั่งในประเทศไทย อีกทั้งประเทศไทยขาดความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ ในการอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร โดยไม่มีการแจ้งเกี่ยวกับศูนย์ปฏิบัติการอย่างเป็นทางการเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ และไม่มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงกับรัฐที่ไทยนำเข้าสินค้าประมงเพื่อการแปรรูป หรือขาดความร่วมมือกับรัฐเจ้าของธงที่ไทยนำเข้าวัตถุดิบอีกด้วย

ส่วนในฐานะรัฐเจ้าของท่า (port state) พบว่า ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนในฐานะรัฐเจ้าของท่าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่า สัตว์น้ำที่นำเข้ามาสู่ท่าเรือของตนมิได้เป็นสัตว์น้ำที่จับได้จากเรือประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไม่ปฏิบัติตามกฎการทำประมงหรือ IUU เนื่องจากมีสัตว์น้ำบางส่วนซึ่งนำเข้ามาเป็นวัตถุดิบในการแปรรูปบางส่วนได้มาจากเรือที่ติดธงของประเทศที่สามที่ได้รับ การประกาศแจ้งเตือนจากคณะกรรมาธิการยุโรปว่าเป็นประเทศที่มีได้ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงแบบ IUU

ในฐานะรัฐชายฝั่ง (coastal state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่รัฐมีสิทธิเพื่อเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของประเทศไทยตามปัจจัยทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on Law of the Sea 1982) และแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-Illegal Unreported Unregulated)

ในฐานะรัฐเจ้าของตลาด (market state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสากลในการป้องกันมิให้ผลิตภัณฑ์ประมง

ที่เกิดจากการทำประมง IUU เข้าสู่ตลาด เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถทำให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งเข้ามายังท่าเรือไทย และโรงงานแปรรูปมิได้เกิดจากการทำประมง IUU

ดังนั้น จะเห็นว่าปัญหาการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) ดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุให้ประเทศไทยได้รับใบเหลืองนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พบว่า จากการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ทำให้การทำประมงของราชอาณาจักรไทยที่มีการทำประมงที่อาศัยวิธีการทำประมงแบบดั้งเดิม และสภาพการใช้เครื่องมือประมง ยังคงใช้เครื่องมือที่มีได้เอื้อต่อการคุ้มครองสัตว์ทะเล อีกทั้งการที่มีปัญหาด้านแรงงานประมงเมื่อประเทศไทยไม่ได้เตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ในการรับมือกับมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรป การออกมาตรการทางกฎหมายที่เร่งรัดย่อมไม่ได้ศึกษาสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปอย่างถี่ถ้วนหรือศึกษาเปรียบเทียบจากกฎหมายประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกันที่มีพื้นที่ลักษณะภูมิประเทศการทำประมงแบบเดียวกัน พัฒนาการทางการทำประมงใกล้เคียงกัน มีแหล่งปลาสายพันธุ์ปลาชนิดเดียวกัน อันแสดงถึงมูลค่าของทรัพยากรสัตว์ทะเลชนิดเดียวกัน จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หากใช้การทำประมงไทยที่ไปเปรียบเทียบกับการทำประมงในทะเลเหนือของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เช่น ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรสวีเดน ที่มีการทำประมงในบางช่วงฤดูเท่านั้น เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นประเทศที่อยู่ติดแถบขั้วโลกเหนือ การหาปลา และชนิดของปลา ก็ต่างจากปลาในแหล่งของอ่าวไทยหรืออันดามัน อันส่งผลให้มูลค่าราคาล่าปลานั้นไม่อาจเทียบกันได้

ในราชอาณาจักรไทย พบว่า การจัดแบ่งประเภทการทำประมงแต่เดิมแบ่งเป็นเรือพื้นบ้าน เรือพาณิชย์

เรือนอกน่านน้ำไทย พิจารณาจากศักยภาพของขนาดต้นเรือ ดังนั้น การออกพระราชกำหนดฉบับเดียวมาควบคุมเรือทุกประเภทในลักษณะฐานความผิดเช่นเดียวกัน และอัตราค่าปรับของเรือแต่ละประเภท มิได้เป็นไปตามหลักสัดส่วน และความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเรื่องมาตรการลงโทษและค่าปรับ พบว่ากำหนดมาตรการทางปกครองสำหรับความผิดที่เป็นการทำประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เครื่องมือทำการประมง กักเรือประมง ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง พักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งผู้กระทำความผิดที่ถูกสั่งมาตรการทางปกครองจะถูกห้ามมิให้ขอรับใบอนุญาตตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 และนอกจากมาตรการทางปกครองดังกล่าวยังได้มีการกำหนดโทษทางอาญาโดยยกเลิกโทษจำคุกและใช้โทษปรับสถานเดียวซึ่งอัตราโทษขั้นสูงที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ 73 ของ UNCLOS 1982 ที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด ซึ่งอัตราค่าปรับได้กำหนดตามขนาดของเรือและปริมาณสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิดโดยปรับเป็น 5 เท่าของปริมาณสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ รวมทั้งให้รับสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เครื่องมือทำการประมงและเรือประมงโดยเทียบเคียงจากกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐมาเลเซีย จะพบว่าการออกกฎหมายโดยตราพระราชกำหนดขึ้นมาอย่างเร่งด่วน จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ที่สร้างมาตรการลงโทษมุ่งเน้นเพื่อการปราบปรามและให้หยุดประกอบอาชีพประมง มิใช่เพื่อการป้องกันและใช้หลักเมตตาธรรมต่อผู้ประกอบการ

อาชีพประมง โดยมิได้คำนึงถึงหลักสัดส่วนในการกำหนดโทษปรับกับกิจกรรมของเรือตามประเภทที่เหมาะสม ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันควบคุมกำกับ เช่น เรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพของเรือที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะหาปลาและสร้างมูลค่าได้เทียบเท่าอัตราค่าปรับที่นำมาใช้กับเรือประมงพื้นบ้านและในเรือประมงพาณิชย์ เมื่อพิจารณาจากมาตรการลงโทษในเรื่องค่าปรับจะมีอัตราค่าปรับที่สูงสุดในประเทศอาเซียน เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่มีกฎหมายประมงควบคุมกิจกรรมการทำประมงของชาวประมงในรัฐของตน จะพบว่าอัตราค่าปรับจะมีเพียงเล็กน้อย แต่ที่สำคัญคือค่าปรับจำนวนสูงจะเป็นมาตรการสำหรับคน/เรือต่างชาติ ในขณะที่เรือของคนในชาติจะได้รับการคุ้มครองที่มากกว่า และในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงซ้ำภายใน 5 ปีจะต้องรับโทษเพิ่มเป็น 2 เท่า ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2525 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล (UN Fish Stocks Agreement) และข้อตกลงเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการระหว่างประเทศของเรือประมงในน่านน้ำสากล (Compliance Agreement)

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายประมงของไทยและของต่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันพบว่า ไม่มีการใช้หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลมาวางเป็นหลักแนวคิดในการสร้างมาตรการในด้านการกำหนดโทษ และการออกมาตรการบังคับใช้ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในลักษณะของการเลือกปฏิบัติต่อประเภทของเรือ โดยการบัญญัติกฎหมายที่แย้งกัน กล่าวคือ เมื่อ

พิจารณานิยามในมาตรา 5 มีข้อสังเกตว่า “ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า “การทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้จะต้องใช้เรือประมงที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ตันกรอส หรือไม่ใช่เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (สำหรับเรือประมงพาณิชย์) หรือใช้เรือประมงโดยไม่มีหรือไม่ใช่เครื่องมือทำการประมงตามประเภท วิธี จำนวน แรงงานที่ใช้ หรือลักษณะการทำประมงตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (สำหรับเรือประมงพาณิชย์) และให้หมายความรวมถึงการไม่ใช่เรือประมงดังกล่าวทำการแปรรูปสัตว์น้ำไม่ว่าจะมีการทำการประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม” แต่เมื่อพิจารณากฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่า คำว่า “ชาวประมงพื้นบ้าน” จะกล่าวถึงชาวประมงที่ใช้เรือประมงขนาดเล็ก เครื่องมือขนาดเล็ก และทำการประมงเพื่อการยังชีพ (บริโภคนภายในครอบครัวเป็นหลัก มีเหลือขายในตลาดท้องถิ่น) โดยเจ้าของเรือออกไปทำการประมงด้วยตนเองหรือมีสมาชิกในครอบครัวเป็นลูกมือ เมื่อตีความตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ได้อนุญาตให้เรือประมงขนาดใหญ่ (5-10 ตันกรอส) กว่าเรือประมงพื้นบ้านปกติ (1-5 ตันกรอส) จัดอยู่ในจำพวก “เรือประมงพื้นบ้าน” ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องนักเนื่องจากกฎหมายไทยได้อนุญาตให้เจ้าของเรือประมงพื้นบ้านเหล่านี้มีเรือได้ไม่จำกัดจำนวน ทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านี้ (พ.ศ. 2557) เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 33,000 ลำเศษ เป็น 50,000 ลำ และยังอ้างว่าไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ทันหรือไม่ยอมขึ้นทะเบียนอีกกว่า 30,000 ลำ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเกินกว่าศักยภาพของเขตทะเลชายฝั่งที่จะยอมรับเรือประมงจำนวนนี้ได้ ฉะนั้น จะเห็นว่า กฎหมายไทยไม่บังคับให้ต้องมีการกำหนดจำนวนเครื่องมือหรือขนาดความยาวเครื่องมือ ทำให้เรือประมงเล็กๆ เหล่านี้ สามารถใช้เครื่องมือขนาดใหญ่เชิงพาณิชย์ได้โดยไม่มีการจำกัดหรือจำกัด

ในปริมาณที่มากเกินไปจนกว่าที่จะพึงอนุญาตได้ อีกทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายไทยละเลยที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกับเรือประมงพาณิชย์

ทั้งนี้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของการบัญญัติกฎหมายที่แย้งกันอย่างมาก คือ ในเรื่องการควบคุมปริมาณเรือประมงพาณิชย์ในมาตรา 24 (3) ที่กำหนดให้ต้อง “ลดจำนวนเรือที่ทำการประมงพาณิชย์” ทั้งที่ก่อนกฎหมายนี้บังคับใช้ มีการลดจำนวนเรือประมงพาณิชย์ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำประมงและปริมาณสูงสุดของสัตว์น้ำ (MSY) เพื่อต้องการให้จำนวนสัตว์น้ำได้มีโอกาสขยายพันธุ์ในฤดูวางไข่และรอการเติบโต พร้อมทั้งจะให้มนุษย์ได้บริโภคตามวัฏจักรที่ควรจะเป็นอยู่ตามสภาพของการอนุรักษ์สัตว์น้ำอย่างแท้จริง และการพัฒนาทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน แต่ว่าการอนุญาตให้เรือประมงพื้นบ้านกระทำการโดยมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และมุ่งประสงค์ให้เรือพื้นบ้านเพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยการยกเว้นการกระทำการที่กฎหมายบัญญัติใช้กับเรือประมงพาณิชย์ อาทิ การไม่บังคับให้ต้องมีการแจ้งเรือเข้า-ออก การไม่นำผลการจับมาเป็นส่วนหนึ่งของ MSY การไม่ต้องตรวจสอบรายชื่อ การไม่ต้องมีการตรวจลูกเรือ การอนุญาตให้ใช้คนต่างด้าว ฯลฯ และในบทบัญญัติที่มีความแย้งในการเลือกปฏิบัติต่อการบังคับใช้กฎหมาย นั่นคือ ในมาตรา 4 (2) “เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น” และทั้งหมดนี้ คือ การอนุญาตให้ “เรือประมงพื้นบ้าน” เหล่านี้ “ทำลายทรัพยากรได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย” โดยความยินยอมของรัฐอันขัดกับหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ดังนั้น หลักเกณฑ์การทำประมงพื้นบ้าน ควรประกอบไปด้วย

1. พื้นที่ที่อนุญาตให้ทำประมงพื้นบ้าน คือ พื้นที่ตามแม่น้ำ ลำคลอง หรือตามชายฝั่งทะเลที่อยู่ใกล้ฝั่งระยะไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล สำหรับเรือไม่เกิน 5 ตันกรอส
2. แม่น้ำ ลำคลอง หรือตามชายฝั่งทะเลที่อยู่ใกล้

ฝั่งนั้น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และอนุบาลของสัตว์น้ำวัยอ่อน ก่อนที่จะเติบโตสู่ทะเลเปิด ควรกำหนดช่วงฤดูการการออกหาปลาให้ชัดเจน

3. แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และอนุบาลของสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นพื้นที่ที่ควรจะต้องมีการอนุรักษ์และจำกัดการใช้ประโยชน์เป็นพิเศษ เพื่อให้สัตว์น้ำวัยอ่อนมีโอกาสและสามารถเจริญเติบโตและเจริญพันธุ์ได้ในทะเลกว้าง

4. การอนุญาตให้ทำประมงในพื้นที่ที่มีการอนุรักษ์และจำกัดการใช้ประโยชน์เป็นพิเศษนั้น ควรจะต้องมีข้อกำหนดเฉพาะที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ การเจริญเติบโต และเจริญพันธุ์

5. การอนุญาตดังกล่าวจะต้องจำกัดให้เฉพาะชาวประมงผู้ที่มีโอกาสและมีทุนทรัพย์น้อย เช่น ชาวประมงพื้นบ้านที่มีศักยภาพในการแข่งขันต่ำ และข้อกำหนดเฉพาะต่างๆ รวมทั้งคุณสมบัติของผู้รับอนุญาต ซึ่งต้องมีความจำเพาะเจาะจงที่ชัดเจน ระดับรายได้ ค่าครองชีพ

6. การอนุญาตดังกล่าวจะต้องจำกัดจำนวนชนิด ขนาดของเรือ เครื่องมือ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่พิเศษด้วย

ดังนั้น การจะอนุญาตให้ทำ “ประมงพื้นบ้าน” จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกติกา เงื่อนไขการแก้ปัญหาประมงพื้นบ้านโดยอนุญาตให้มีเรือโดยไม่จำกัด จึงไม่ใช่การส่งเสริมการทำประมงแบบยั่งยืนและการควบคุมเรือพาณิชย์ ก็ควรออกมาตรการที่ไม่เลือกปฏิบัติ มีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่เน้นการสร้างงานอาชีพประมงอย่างมีคุณภาพ และรักษาสีงแวดล้อมสำหรับเรือประมงพาณิชย์ที่มีปัญหาต้องหยุดจอด ควรพิจารณาเรื่องแนวทางช่วยเหลือปรับปรุงเรือให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กติการะหว่างประเทศกำหนด แต่หากรัฐแก้ปัญหาเรื่องประมงโดยใช้มาตรการให้เรือหยุด และจอด เพราะเท่ากับเป็นการทำลายอาชีพของประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งรัฐไทยมี

อำนาจอธิปไตย และเรือสัญชาติไทย ควรที่จะได้แสวงประโยชน์ทางทะเลที่พึงมีภายใต้กติกากฎหมายทะเลแห่งสหประชาชาติได้กำหนดในสิทธิของรัฐชายฝั่งไว้ในข้อ 62 ต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยกล่าวไว้ดังนี้

1. รัฐชายฝั่งจะต้องส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อข้อ 61

2. รัฐชายฝั่งกำหนดขีดความสามารถในการจับ หากไม่มีขีดความสามารถในการจับ รัฐชายฝั่งควรเปิดโอกาสให้รัฐอื่นเข้าแสวงประโยชน์ในการทำประมงก็ได้

3. ในการให้รัฐอื่นเข้าแสวงประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ต้องคำนึงถึงความสำคัญประการหนึ่งคือความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในรัฐ ซึ่งคนในชาติได้ทำประมงในเขตนั้นเป็นปกติวิสัย

4. การออกใบอนุญาตให้แก่ชาวประมง เรือประมง และอุปกรณ์รวมทั้งการชำระค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนในรูปอื่นๆ ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวกับรัฐชายฝั่งที่กำลังพัฒนาอาจประกอบด้วยค่าชดเชย ที่เพียงพอด้านการเงิน อุปกรณ์ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมง ประกอบกับข้อ 87 เรื่องเสรีภาพในทะเลหลวง อันกล่าวว่าทะเลหลวงเปิดกว้างให้แก่รัฐทั้งปวงไม่ว่ารัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่งเสรีภาพ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยอนุสัญญา

การอภิปรายผล

จากผลวิจัยดังกล่าวจะเห็นว่า ภายใต้พันธกรณีที่ราชอาณาจักรไทยต้องปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยกระทำหรืองดเว้นกระทำการใดๆ เพื่ออนุวัติการหรือดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งการอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศไทย โดยการออกพระราชกำหนดการประมง

พ.ศ. 2558 เพื่อแก้ไขปัญหาการออกมาตรการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในเรื่องการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งคณะกรรมการการสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบที่ 1005/2008 เพื่อรองรับมาตรการดังกล่าวและนำมาใช้บังคับกับประเทศกำลังพัฒนาที่ทำประมง ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ที่ทำการประมง การออกพระราชกำหนดการประมงดังกล่าว ซึ่งมีใช้การอนุวัติการกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือการรักษาสิทธิอธิปไตยและปกป้องผลประโยชน์ชาติทางทะเลของไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามหลักการของอนุสัญญาฯ อันหมายถึงสิทธิในการส่งเสริมสนับสนุนในการทำประมงภายใต้เขตอธิปไตยของรัฐชายฝั่งตามที่กฎหมายทะเลกำหนดไว้ในอาณาเขตทางทะเล สิทธิในการประมง การใช้สิทธิโดยมิชอบของรัฐภาคีอื่น โดยราชอาณาจักรไทยจะได้สิทธิในการประมงหรือกักตักการใช้สิทธิ การออกประกาศหรือออกกฎหมายของประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ที่ใช้สิทธิในการออกมาตรการเกินกว่าที่อนุสัญญากำหนดไว้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทะเลเหนือกว่าประเทศที่มีศักยภาพทางทะเลด้อยกว่าในด้านเทคโนโลยี ตลอดจนทำให้ประเทศไทยได้ออกกฎหมายที่เหมาะสมและบังคับใช้อย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและสามารถเรียกร้องสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทะเลหลวง และในทะเลของรัฐภาคีอื่นตามสิทธิพึงกระทำได้ตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ รวมทั้งสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศ ในกรณีที่มติดีที่เกี่ยวข้องกับเรือธงของไทย กฎหมายชายฝั่งอื่นใช้อำนาจเหนือเรือโดยมิชอบ ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลทางทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal Law of the Sea) ซึ่งเป็นอนุญาโตตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมทั้งสิทธิในการส่งผู้แทนไทยเข้าร่วมเป็นผู้เชี่ยวชาญผู้พิพากษาในองค์กรต่างๆ ที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญา

การออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 จึงมิได้สอดคล้องรองรับสนธิสัญญา อันเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลของราชอาณาจักรไทยอย่างเหมาะสมและเพียงพอ แต่กำหนดในเรื่องมาตรการที่ใช้บังคับกับเรือทุกประเภท และมาตรการกำหนดโทษที่ไม่เป็นธรรมควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมประมงของประเทศไทย

การบังคับใช้กฎหมายของรัฐไทยภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้น มี 4 สถานะ คือ รัฐชายฝั่ง (coastal state) รัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐเจ้าของท่า (port state) และรัฐเจ้าของตลาด (market state) ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลการประมงของตนและสินค้าประมงทั้งหมดให้อยู่ในกรอบของการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ และไม่เป็น IUU Fishing ในขณะเดียวกันก็ต้องดูแลมิให้สินค้าประมงที่ได้จากการทำประมงแบบ IUU เข้าสู่หรือผ่านท่าและตลาดของตนด้วย โดยมาตรการออกกฎหมายบังคับใช้ ควรมีหลักพิจารณาดังต่อไปนี้ (1) การบังคับใช้กฎหมายรัฐไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง (coastal state) มีหน้าที่ในการดูแลการใช้ทะเล การอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในน่านน้ำไทยให้เกิดความยั่งยืน ด้วยศักยภาพสูงสุด ดังนั้น ในการออกกฎหมาย รัฐไทยมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์แต่อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงบริบทของสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศด้วย ทั้งยังต้องสอดคล้องกับหลักคิดและกติกาสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสอดคล้องกับอนุสัญญาต่างๆ ที่รัฐไทยได้เป็นภาคีและให้สัตยาบันแล้ว (2) การบังคับใช้กฎหมายของรัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง (Flag State) มีหน้าที่ในการดูแลเรือ การใช้ และการใช้คนบนเรือ ทั้งที่อยู่ในน่าน

น้ำไทย เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่น และเขตทะเลหลวง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เรือและการใช้เรือ ซึ่งการใช้เรือก็ประกอบด้วยคนประจำเรือ การใช้เรือในน่านน้ำไทย การใช้เรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น และการใช้เรือในเขตทะเลหลวง ในการออกกฎหมาย รัฐไทยมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในการกำหนดกติกาเรือที่จดทะเบียนเป็นเรือไทยไม่ว่าเรือลำนั้นจะอยู่ในน่านน้ำใดก็ตาม รวมทั้งเรืออื่นๆ ซึ่งแม้จดทะเบียนในสัญชาติอื่น แต่เมื่อเข้ามาเดินเรือในน่านน้ำไทย รัฐไทยก็สามารถกำหนดกติกาให้เรือเหล่านั้นต้องปฏิบัติตามได้ ในขณะที่เรือไทยที่ออกไปเดินเรือนอกน่านน้ำไทย ต้องเคารพกติกาของรัฐชายฝั่งอื่น รวมถึงกติการะหว่างประเทศที่เรือเหล่านั้นแล่นอยู่ในเขตอำนาจขององค์กรระหว่างประเทศนั้น หลักคิดที่ว่า “เรือไทย คือ แผ่นดินไทย” ที่มีกรกล่าวกันนั้น รัฐไทยมิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามหลักคิดนี้ ในกรณีที่อยู่ในน่านน้ำของรัฐอื่นและเรือลำนั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐชายฝั่ง แต่ในทางกลับกัน หากเรือไทยถูกรัฐชายฝั่งอื่นกั้นกั้นกั้นจับกุม รัฐไทยก็สามารถเข้าไปคุ้มครองและช่วยเหลือในทางกฎหมายและใช้สิทธิตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลได้ (3) รัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า (port state) มีหน้าที่ในการดูแลมิให้เรือทุกประเภท (รวมทั้งเรือประมง) ที่บรรทุกสัตว์น้ำที่เกิดจากการประมงที่ผิดกฎหมายแบบ IUU Fishing เข้าเทียบท่าและนำสัตว์น้ำดังกล่าวขึ้นท่า ไม่ว่าสัตว์น้ำนั้นจะจับได้โดยเรือประมงของชาติใดก็ตาม ทั้งยังสามารถออกกฎหมายเพื่อเป็นการป้องปรามเรือเหล่านั้นได้ด้วย และ (4) รัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของตลาด (market state) มีหน้าที่ในการดูแลมิให้สัตว์น้ำที่เกิดจากการประมงที่ผิดกฎหมายแบบ IUU Fishing เข้าสู่ตลาดของตน และเมื่อสินค้าสัตว์น้ำเข้าสู่ตลาดแล้ว ต้องสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปยังต้นทางได้อย่างถูกต้อง

สำหรับมาตรการกำหนดโทษนั้นเป็นที่ประจักษ์

ว่าขัดต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จากกรณีศึกษาในคดีหมายเลขดำที่ 996/2559 คดีหมายเลขแดงที่ 1090/2559 ศาลพิพากษาว่า จำเลยกระทำความผิดตามมาตรา 147 พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2559 ซึ่งปรากฏความผิดมีกรรมเดียว ค่าปรับจะต้องเป็นกรรมเดียว ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระค่าปรับรายบุคคล ซึ่งหมายถึงลูกเรือทุกคนจะต้องชำระค่าปรับในจำนวนที่กำหนดไว้ในบทลงโทษ ซึ่งโทษตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบคือผู้ควบคุมเรือหรือได้กึ่งเรือ และเจ้าของเรือต้องรับผิดชอบร่วม การปรับก็ใช้ค่าปรับครั้งเดียวต่อกรรมเดียวการนำค่าปรับมาคูณกับจำนวนแรงงานที่อยู่ในเรือ แล้วให้ลูกเรือทุกคนรับผิดชอบค่าปรับรายบุคคล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อนึ่ง การกำหนดบทลงโทษนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงลักษณะของการกระทำความผิด องค์ประกอบ เจตนา ข้อจำกัด การกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งบริบทของสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศด้วย ทั้งยังต้องสอดคล้องกับหลักคิดและกติกาสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสอดคล้องกับอนุสัญญาต่างๆ ที่รัฐไทยได้เป็นภาคีและให้สัตยาบันแล้ว เช่น การไม่ลงโทษด้วยการยึดเรือ การไม่ลงโทษด้วยการจำคุกลูกเรือ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นต้น มาตรการการลงโทษผู้กระทำความผิด ควรเริ่มด้วยการตักเตือน การลงโทษจากขั้นต่ำ และเพิ่มโทษให้สูงขึ้น ทั้งยังคงต้องให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดโดยไม่เจตนา หรือมีสำนึกในความผิดที่ได้กระทำลงไป และในทางกลับกัน ต้องต้องเพิ่มโทษให้กับผู้กระทำละเมิดซ้ำ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤติประมงไทยภายหลังการออกพระราชกำหนด พ.ศ. 2558 ควรมีมาตรการดังต่อไปนี้

1. ควรจัดทำรวบรวมกฎหมายประมงในลักษณะประมวลกฎหมาย ที่มีการแยกประเภทกิจการประมงทั้ง 3 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดการประมงแต่ละชนิดที่แตกต่างกันในเรื่องของอุปกรณ์ เครื่องมือ ขนาดเรือ ศักยภาพของเรือ สอดคล้องกับมาตรการสั่งการในการใช้อำนาจควบคุม กำกับ ดูแล ที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้มีการกำกับ ดูแล แยกประเภทตามกลุ่มประมงแต่ละประเภท เพราะการทำประมงแต่ละประเภทอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ทั้งความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม ประเภทสัตว์น้ำตามแหล่งถิ่นที่อยู่ในแต่ละอาณาเขตทางทะเล

2. มาตรการกำหนดบทลงโทษ ควรเป็นไปตามหลักสัดส่วนของฐานความผิด และตามความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจ และจารีตประเพณีทางทะเลแห่งท้องถิ่น

3. มาตรการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐในเรื่องภายในเรื่องการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือพัฒนา หรือการส่งเสริมให้มีการสร้างนิคมอุตสาหกรรมต่อเรือให้กับประเทศไทย โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพตัวเรือให้มีความเป็นมาตรฐานสากลตามกฎเกณฑ์ที่ความตกลงระหว่างประเทศกำหนดไว้

4. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่น รัฐไทยต้องยอมรับอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งที่เรือของรัฐไทยเข้าไปใช้ประโยชน์ การออกกฎหมายของรัฐไทยจะต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจและกติกาที่รัฐชายฝั่งนั้นกำหนด ดังนั้น จึงควรออกกฎหมายกำกับเฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น (flag state)

5. ในเขตทะเลหลวง รัฐไทยต้องยอมรับหลักคิดในเรื่องสิทธิโดยเสรีที่มีอยู่ในทะเลหลวงเว้นแต่ในเขตประมงต่างๆ ที่มีองค์กรระหว่างประเทศกำกับดูแลอยู่ การออกกฎหมายของรัฐไทยจะต้องไม่เกินกว่าที่ องค์การระหว่างประเทศมีความตกลงกันไว้และกติกาที่องค์กรระหว่างประเทศนั้นกำหนด ดังนั้น จึงควรออกกฎหมายกำกับเฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น (flag state)

References

- Agricultural Information Division. (n.d.). *IUU Regulations and Thai fisheries*. Retrieved from https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20170301102240_file.pdf [In Thai]
- Council of the European Union. (2008). *Council Regulation (EC) No 1005/2008*. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1005/oj>
- Department of Fisheries. (2015). *National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing 2015-2019 (Thailand NPOA-IUU 2015-2019)*. Retrieved from https://thaituna.org/home/download/info-fishery/regulation/Jan_31_fishery.pdf [In Thai]
- Dixon, M., McCorquodale, R., & Williams, S. (2016). *Cases & materials on international law* (6th ed.). Oxford University Press.
- Ministry of Foreign Affairs, Department of Treaties. (2005). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*. Retrieved from <https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/301214/46794.%20pdf?sequence=1> [In Thai]
- Saenphit, N. (2019). Summary of the 20 th anniversary academic seminar of the Institute of Transport and Maritime Law Project on “Is ICAO’s Red Flag on Thailand Ended? At Marut Bunnag Room, Faculty of Law, Thammasat University, Tha Prachan, Tuesday, August 6, 2019, 8:45 a.m. - 12:00 noon.” *Journal of Transport and Maritime Law*, 14(19), 110-111. [In Thai]
- Sirichai-ekawat, V. (2018). Defense of national interests at sea in accordance with the obligations of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 of Thailand. *Julniti Journal*, 15(6), 66-70. [In Thai]
- Sowcharoensuk, C. (2019). *Industrial business trends 2019-2021: Processed seafood industry*. Retrieved from https://www.krungsri.com/getmedia/46c4fb72-52a9-4661-9174-0821b3cf0980/IO_Seafood_190725_TH_EX.pdf.aspx [In Thai]
- Thongdee., P (2019). *The study of the impact using the measures to solve the problem of Illegal fishing without regulations from (IUU Fishing) that affects local fishing groups in the province of Samut Sakhon*. Retrieved from http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1582275479_6114830063.pdf [In Thai]