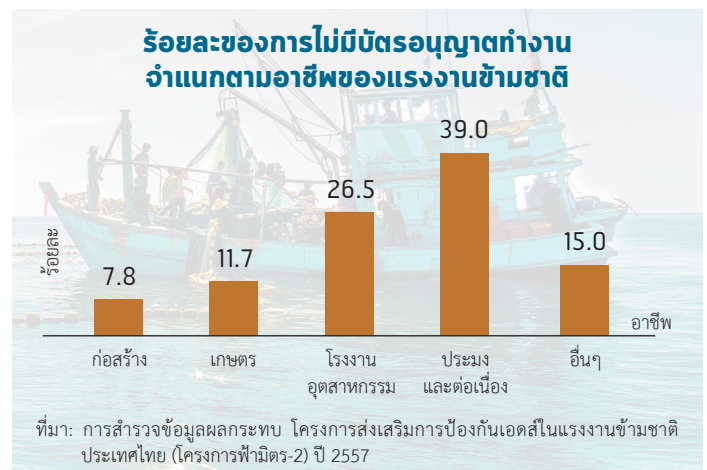


ประมงไทย โดนแจกใบเหลือง IUU ช่างดี หรือ ช่างร้าย?

ประเทศไทยประสบกับปัญหาสถานการณ์การค้ามนุษย์มานาน สหรัฐอเมริกาได้จัดอันดับให้ไทยอยู่ในบัญชีกลุ่ม 2 ของประเทศซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) ในรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report: TIP Report) มาตั้งแต่ปี 2553¹ และในปี 2557 ได้ถูกปรับลดอันดับมาอยู่ในกลุ่ม 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ในระดับเลวร้ายที่สุด² หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายการค้ามนุษย์ในสหรัฐฯ และไม่มี ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

ประเทศไทยปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ที่ผ่านมาระงงานข้ามชาติในไทยจำนวนหนึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยส่วนใหญ่ถูกบังคับให้ทำงานบนเรือประมง ซึ่งการตรวจสอบเป็นได้ยากลำบาก จากการวิจัยประเมินผลกระทบโครงการส่งเสริมการป้องกันเอดส์ในแรงงานข้ามชาติประเทศไทย: โครงการฟ้ามิตร - 2 พบว่า อาชีพที่ไม่มีบัตรอนุญาตทำงานมากที่สุดคือ อาชีพประมงและต่อเนื่องประมง ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้รับการกดดันจากคณะกรรมการสิทธิยุโรปด้านประมงและทะเล (DG-MARE) ให้เร่งแก้ไขปัญหาวงจรการค้ามนุษย์ซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายมาตั้งแต่ปี 2554 นอกจากนี้ DG-MARE ได้ส่งตัวแทนมาตรวจสอบและพบว่าประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขควบคุมประมงผิดกฎหมายได้ จึงให้ใบเหลือง IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated fishing) กับประเทศไทย (เมื่อวันที่ 21

เมษายน 2558) และกดดันว่าหากรัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมได้ จะพิจารณาให้ใบแดงกับไทยต่อไป³ ซึ่งอาจนำไปสู่การห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากไทย และจะส่งผลกระทบต่ออย่างมากทางเศรษฐกิจทั้งในเรื่องการส่งออกและการจ้างงาน



IUU Fishing คือ อะไร?

การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม³ (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) เป็นกฎระเบียบที่ออกโดยกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU) ใช้บังคับกับสินค้าประมงที่วางจำหน่ายใน EU ทั้งหมด มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย และอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลไปพร้อมๆ กัน ระเบียบของ IUU แตกต่างจาก TIP Report คือ มีกฎระเบียบที่ชัดเจนและมีมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง หากประเทศนั้นๆ ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง จะโดนแจกใบเตือน ซึ่ง IUU Fishing แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่ไม่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing 2) กลุ่มประเทศที่ได้รับ “ใบเหลือง” ตักเตือนให้มีการปรับปรุงแก้ไข 3) กลุ่มประเทศที่ได้รับ “ใบแดง” ซึ่งอาจโดนคว่ำบาตรการนำเข้าสินค้าประมง กรณีได้ใบแดงประเทศนั้นๆ อาจถูกระงับนำเข้าสินค้าประมงทุกประเภทที่จับโดยเรือที่ซักธงของประเทศนั้นๆ ยกเว้นสินค้าที่มาจาก การเพาะเลี้ยง เช่น กุ้งเลี้ยง ปลานิล ปลาสวยงาม เป็นต้น⁴

ผลกระทบการทำประมง IUU Fishing

นอกเหนือจากปัญหาการค้ำมนุษย์ในธุรกิจประมง และต่อเนื่องประมงแล้ว ประเทศไทยมีพฤติกรรมการทำประมงผิดกฎหมายมาเป็นเวลานาน จนก่อให้เกิดผลกระทบมากมายต่อทรัพยากรทางทะเล และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

ผลกระทบต่อความยั่งยืนทรัพยากรทางทะเล
จากรายงานของ FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nation) ค.ศ. 2014 พบว่าผลผลิตมวลรวมการจับปลาของประเทศไทยลดลงถึงร้อยละ 39 เมื่อเทียบย้อนกลับไป 10 ปี (ปี 2546 – ปี 2555)⁵ การลดลงดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการทำประมงที่เกินขนาด ใช้อุปกรณ์เกินมาตรฐานที่กำหนด โดยไม่คำนึงถึงปลาเล็กปลาน้อยที่มีโอกาสเจริญเติบโตต่อไป ซึ่งสื่อเค้านางว่า ระบบนิเวศกำลังเสื่อมโทรมลงไป และหากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ ในอนาคตประเทศไทยคงต้องนำเข้าปลาจากต่างประเทศ

พฤติกรรมที่เข้าข่ายการทำประมง IUU Fishing

- 1 การทำประมงโดยที่เรือประมงไม่ได้จดทะเบียนเรือ ไม่มีอาชญาบัตร หรือจับสัตว์น้ำโดยที่ใบอนุญาตหมดอายุ หรือไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐที่เข้าทำประมง
- 2 ไม่ทำตามข้อกำหนดที่อธิบายในบัญชีดำที่จับได้ รวมไปถึงข้อมูลที่จากระบบติดตามเรือ
- 3 ทำประมงในพื้นที่ หรือฤดูที่ห้ามทำ จับเกินจำนวนหรือไม่ได้รับโควตา
- 4 ทำประมง หรือมีส่วนร่วมในการทำประมงผิดกฎหมาย
- 5 ใช้เครื่องมือประมงผิดกฎหมาย ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด
- 6 ปลอมแปลง หรือปกปิดเครื่องหมาย รูปพรรณ หรือทะเบียนใดๆ
- 7 ปกปิด ยู่เกี่ยวข้องโดยไม่มีอำนาจ ทำลายหลักฐานในการสอบสวน
- 8 ขัดขวางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่
- 9 นำสัตว์น้ำขนาดเล็กกว่ามาตรฐานขึ้นเรือ หรือขนถ่ายระหว่างเรือ
- 10 ขนถ่ายสินค้าจากเรือประมงที่ทำผิดกฎหมายประมง (เรือประมงอยู่)
- 11 ทำประมงไม่เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์ในระดับภูมิภาคที่ร่วมกัน หรืออัครวงประเทศที่ไม่ได้รับอนุญาต
- 12 เรือประมงไม่มีสัญชาติ ไม่มีสังกัดรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/eu_fisheries_key_facts/index_en.htm

**“อวนที่ใช้ลากปลา อย่าว่าแต่ปลาเล็กปลาน้อยเลย
ไรหรือแม้แต่ทรายยังขึ้นมาได้เลย”**

เจ้าหน้าที่ NGO จังหวัดหนึ่ง ที่มา: โครงการฟาร์มิตร - 2

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ จากการที่ผลผลิตมวลรวมการจับปลาของประเทศไทยลดลง นอกจากจะแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรทางทะเลค่อยๆ หมดไปแล้ว ยังสื่อแนวโน้มว่า การส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทยจะลดลงเรื่อยๆ ทำให้รายได้ของอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยจะลดลงตามไปด้วย ฉะนั้นการที่ประเทศไทยได้ใบเหลือง IUU Fishing อาจจะทำให้เป็นการเตือน นับเป็นโอกาสที่ดีที่จะทำการปฏิรูประบบประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล และมาตรฐานของสหภาพยุโรปอย่างจริงจัง

การแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

รัฐบาลไทยไม่ได้นิ่งนอนใจกับการได้รับใบเหลือง IUU Fishing โดยถือเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องแก้ไขโดยเร็ว จึงจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ขึ้น เพื่อเป็นแกนนำในการบูรณาการแก้ไขปัญหาทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน เพื่อปลดใบเหลืองให้ได้โดยเร็ว ศปมผ. ได้เสนอแผนงานเร่งด่วน 6 แผนงานหลัก

นอกจากแผนงานหลักดังกล่าว ศปมผ. มีแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย 3 ระดับ คือ 1) การผ่อนปรน 2) การผ่อนปรนแบบมีเงื่อนไข และ 3) การบังคับใช้อย่างจริงจัง ปัจจุบันอยู่ในระดับการบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเริ่มมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2558⁶

แผนงานของ ศปมผ.

แผนงาน	ความก้าวหน้า
1. จัดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง	ปัจจุบันจัดแล้ว 50,970 ลำ เพิกถอนทะเบียนเรือประมงที่ผิดกฎหมาย 8,024 ลำ
2. ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง	กรมประมงจัดตั้งศูนย์ควบคุมแจ้งเข้า – ออก ครบทุก 22 จังหวัดชายทะเล
3. จัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System :VMS)	การติดตั้งระบบติดตามเรือประมงไทยนอกน่านน้ำและเรือประมงใหญ่กว่า 60 ตันกรอส โดยได้ติดตั้งในเรือทุกลำและเรือขนาดอื่นแล้วจำนวน 4,986 ลำ
4. ปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)	ออกระเบียบกรมประมงว่าด้วยการยื่นหนังสืออนุญาตนำเข้าสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในหลักเกณฑ์และแนวทางให้กับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้การตรวจสอบสัตว์น้ำที่ท่ามีความเข้มงวดและเป็นระบบมากขึ้น
5. ปรับปรุง พ.ร.บ. การประมงและกฎหมายระดับรอง	พระราชบัญญัติการประมงฉบับแก้ไขผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว และประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558
6. จัดทำแผนระดับชาติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมขึ้น (National Plan of Action – IUU: NPOA-IUU)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยกร่างแผน NPOA-IUU และได้จัดรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว 1 ครั้ง ซึ่งจะนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงร่างแผนงานให้มีความสมบูรณ์ต่อไป

ที่มา: คณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

มาตรการของรัฐกับผลกระทบ

การดำเนินงานของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU Fishing หากประสบผลสำเร็จอาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมง ทั้งเรือประมงพาณิชย์และกิจการเรือประมงชายฝั่งหรือประมงพื้นบ้าน ดังนี้

กิจการเรือประมงพาณิชย์ การทำประมง IUU Fishing ส่วนใหญ่เป็นการประมงพาณิชย์โดยกลุ่มนายทุนที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ไม่คำนึงถึงทรัพยากรทางธรรมชาติที่สูญสิ้นไป นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจากรัฐบาล ได้เกิดการประท้วงหยุดเดินเรือเป็นระยะๆ ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจเรือประมงพาณิชย์ นอกจากนี้จะมีกิจการเรือประมงขนาดใหญ่แล้ว ยังมีกิจการครอบครัวไปเลี้ยงแพปลาโรงงานน้ำแข็ง และโรงงานปลาป่นอีกด้วย เนื่องจากเป็นกิจการที่ครอบครัวเบ็ดเสร็จจึงทำให้มีอิทธิพลและอำนาจในการต่อรองในพื้นที่ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเรือประมงชายฝั่งหรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งค่อยๆ ถูกกลืนหายไปด้วยระบบผูกขาดแพปลาดังกล่าว หากรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU Fishing ได้ประสบผลสำเร็จ ก็จะเกิดผลกระทบต่อกลุ่มนายทุนขนาดใหญ่ทำให้เสียผลประโยชน์จำนวนมาก

กิจการเรือประมงชายฝั่ง การกำจัดการเครื่องมือทำลายล้างในการทำประมง คือ เรืออวนลาก เรืออวนรุน เรือปั่นไฟ เป็นหนึ่งในแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU Fishing ที่รัฐบาลต้องแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งหากสามารถทำได้ อย่างเข้มงวดและจริงจังแล้วจะสามารถพลิกฟื้นระบบนิเวศทางทะเล รวมถึงทรัพยากรชายฝั่งให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ได้อีกครั้ง ซึ่งจะมีผลด้านบวกต่อกลุ่มประมงชายฝั่งหรือกลุ่มประมงพื้นบ้าน ที่จะมีทรัพยากรทางทะเลให้ได้ดำรงเลี้ยงชีพต่อไป และไม่ถูกกลืนหายไปกับระบบนายทุนดังกล่าว

ขบวนการการค้ามนุษย์ นอกจากการแก้ไขปัญหา IUU Fishing แล้ว รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาการจัดลำดับของ TIP-Report ควบคู่ไปด้วย ปัจจุบันรัฐบาลมุ่งมั่นแก้ไขปัญหาโดยเร่งผลักดันแรงงานผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบ โดยได้เปิดให้จดทะเบียนพิเศษสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ในกิจการประมงขึ้น ระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน 2558 ถึง

22 กุมภาพันธ์ 2559 เป็นระยะเวลา 90 วัน⁷ แต่ยังคงขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ทำให้แรงงานประมงบางส่วนไม่ทราบว่ามีการเปิดจดทะเบียนเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติประมงขึ้น เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีวิถีชีวิตส่วนใหญ่อยู่บนเรือประมง ระยะเวลาที่จะอยู่บนฝั่งค่อนข้างน้อย หรืออาจจะอยู่บนเรือประมงเป็นระยะเวลานาน เช่น 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี ระยะเวลาการเปิดจดทะเบียนอาจจะสั้นเกินไป รัฐบาลควรเปิดให้มีการจดทะเบียนให้นานขึ้น หรือเพิ่มจำนวนวันในการจดทะเบียน เช่น วันหยุดเสาร์-อาทิตย์ หรือพิจารณาขยายระยะเวลาในการจดทะเบียนเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม

บทส่งท้าย

แม้ว่าใบเหลือง IUU Fishing จะเป็นสิ่งที่ไทยไม่ประสงค์ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบด้านการค้าและอุตสาหกรรมประมงและต่อเนื่องประมงของไทย แต่ในอีกด้านหนึ่ง แรงกดดันดังกล่าวก็ได้ทำให้รัฐบาลไทยจริงจังกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งถูกปล่อยให้ลูกหลานจนสร้างผลกระทบต่ออย่างมหาศาลกับระบบเศรษฐกิจ สร้างปัญหาด้านสังคมและระบบนิเวศของไทย การจัดระบบการทำประมงใหม่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของไทย และช่วยให้ประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เท่ากับเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจำนวนมาก เราควรพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส โดยให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ กับสหภาพยุโรปอย่างจริงจัง เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการประมงไทยให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล หากทุกภาคส่วนร่วมมือกันก็คาดว่า นอกจากจะแก้ปัญหา IUU Fishing แล้ว ประเทศไทยอาจถูกถอดจากกลุ่ม 3 (Tier 3) จากการจัดลำดับของ TIP – Report ด้วย หากการดำเนินงานต่างๆ เกิดขึ้นพร้อมกับการปลูกจิตสำนึกให้ผู้ประกอบการทำประมงรักษาทรัพยากรทางทะเล เพื่อให้เกิดความยั่งยืนไว้ให้ลูกหลาน วิกฤติใบเหลือง IUU Fishing ก็จะกลายเป็นการวางรากฐานใหม่ของอุตสาหกรรมประมงไทยให้มีความยั่งยืนและได้มาตรฐานสากลในที่สุด

