

การประมงที่ผิดกฎหมาย จากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ

วิริยะ คล้ายแดง

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าสัตว์น้ำในลำดับต้นของโลกโดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าในหมวดสินค้ากุ้ง หิมิก ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทูน่ามากกว่าสามแสนล้านบาท ถือเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศในอันดับต้นของประเทศ อาชีพประมงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ โดยเป็นแหล่งที่มาของรายได้ การว่าจ้างแรงงาน และก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกมากมาย ผลผลิตสัตว์น้ำยังเป็นแหล่งอาหารโปรตีน สำหรับประชากรในประเทศและสามารถส่งออกรายได้เข้าประเทศด้วย (กรมประมง, 2555ก, น.1)

ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลให้ผลผลิตประมงมูลค่ามากมายต้องกลับประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล ซึ่งเกิดขึ้นจากสองสาเหตุคือ การเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ และการเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ซึ่งสาเหตุจากมนุษย์นี้เกิดจากการทำประมงทะเลที่มุ่งหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง จึงมีผลให้มีผู้สนใจเข้ามาลงทุนประกอบอาชีพประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้มีการทำประมงมากเกินไป (Overfishing) ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและประสิทธิภาพของเรือและเครื่องมือประมง โดยเฉพาะเครื่องมืออวนลากและอวนรุนซึ่งจับสัตว์น้ำหน้าดิน และอาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีการทำลายสูง เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ไม่สามารถคัดเลือกสัตว์น้ำเป้าหมายได้ (Non selective gear) (กรมประมง, 2555ก, น.3) จนกลายเป็นส่วนหนึ่งในการทำประมงที่ผิดต่อสมดุลทางธรรมชาติและกฎหมาย

เมื่อประเทศไทยทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ฝ่ายกลุ่มผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรป (European Union : EU) ย่อมไม่พอใจ จึงประกาศแจ้งเตือนว่าอาจจะงดนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากไทย ทำให้ไทยต้องออกมาตรการแก้ไขปัญหา ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จึงเป็นที่มาให้ภาคการประมงของไทย ทั้งฝ่ายภาครัฐ ชาวประมง และผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ประมงต้องปรับตัว ร่วมกันแก้ไขปัญหา ให้เป็นการปฏิรูปภาคเกษตร ซึ่งการปฏิรูปภาคเกษตรนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ ให้ศึกษาพิจารณาการปฏิรูปภาคเกษตรด้วยระบบการเกษตรที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงแนวทางการจัดการประมงผิดกฎหมายด้วย เพื่อในที่สุดคือการปฏิรูปประเทศไทยนั่นเอง

การประมงที่ผิดกฎหมาย

กลุ่มกรีนพีซประเทศไทย (Greenpeace Thailand) (2558) อ้างถึงองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) จากแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย การประมงที่ไม่ปรากฏรายงาน และการประมงที่ไร้กฎเกณฑ์ (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing) ซึ่งระบุว่า การประมงที่ผิดกฎหมาย หรือ Illegal Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing) เกิดขึ้นเมื่อเรือละเมิดกฎหมายการประมง โดยสามารถกล่าวรวมถึงการประมงที่กระทำภายใต้เขตอำนาจรัฐชายฝั่ง หรือการประมงเขตน่านน้ำสากลภายใต้กฎระเบียบขององค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาค

การประมงที่ผิดกฎหมาย ครอบคลุมลักษณะการทำประมงดังต่อไปนี้

1. การทำประมงของเรือสัญชาติใด ๆ ในเขตน่านน้ำของประเทศใดก็ตามโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศดังกล่าว หรือโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบและกฎหมาย
2. เรือประมงที่ชักธงของประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์กรในภูมิภาคที่รับผิดชอบบริหารจัดการการทำประมง โดยฝ่าฝืนต่อมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์ปลาตามประเทศนั้น ๆ หรือฝ่าฝืนมาตรการที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดขึ้นโดยกฎหมายระหว่างประเทศ
3. การฝ่าฝืนกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายตามความตกลงร่วมมือทางประมงขององค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาค

การประมงที่ไม่ปรากฏรายงาน ครอบคลุมลักษณะการทำประมงดังต่อไปนี้

1. กรณีการทำประมงโดยไม่ได้รายงาน หรือรายงานอย่างไม่ถูกต้อง ต่อหน่วยงานกำกับดูแลการประมงแห่งชาติ ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้ หรือ
2. กรณีการทำประมงในพื้นที่ที่สามารถทำการประมงตามในภูมิภาค โดยไม่ได้รายงาน หรือรายงานอย่างไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่องค์กรกำหนดไว้

การประมงที่ไร้กฎเกณฑ์ ครอบคลุมลักษณะการทำประมงดังต่อไปนี้

1. การประมงในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาค โดยเรือไม่ปรากฏสัญชาติ หรือโดยเรือที่ติดธงของประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก หรือโดยองค์กรประมงอื่น ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์ปลาและการจัดการขององค์กร หรือ
2. การทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐในบริเวณสงวนเพื่อการเพิ่มจำนวนปลาที่ยังไม่เป็นบริเวณที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ไว้ เพื่อการสงวนอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทย ขอบเขตของการประมงที่ผิดกฎหมายนั้นยังครอบคลุมถึงการประมงที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบและกฎหมายในเขตน่านน้ำของประเทศไทย ซึ่งหมายถึงการทำประมงที่ผิดกฎหมายในระยะชายฝั่งทะเลที่สงวนไว้สำหรับการทำประมงพื้นบ้าน หรือการประมงระดับเล็กเท่านั้น ไม่อนุญาตให้มีการประมงเพื่ออุตสาหกรรม อาทิ การใช้เรืออวนลาก หรือการทำอวนล้อมหินโดยใช้ไฟล่อ เป็นต้น การประมงที่ผิดกฎหมายดังกล่าว

ไม่ใช่เพียงแค่เป็นเสมือนการขโมยปลาจากท้องทะเลซึ่งเป็นทรัพยากรของประเทศ แต่ยังสามารถทำลายอุปกรณ์หาปลา ซึ่งเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพของชาวประมงในท้องถิ่นอีกคนานับ

นอกจากนี้ เรือประมงของไทยที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายและทำการประมงในน่านน้ำของไทย ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายในตัวเอง ถึงแม้ไม่ได้ฝ่าฝืนกฎหมายใดเพิ่มเติม

การประมงที่ผิดกฎหมายยังหมายถึง การทำประมงข้ามแดนที่ผิดกฎหมาย คือ เรือประมงของไทย ที่ทำประมงผิดกฎหมายเหนือน่านน้ำไทย หรือนอกเหนือน่านน้ำไทยโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ในทางกลับกัน ยังรวมไปถึงเรือประมงของสัญชาติใด ๆ ก็ตามที่ทำประมงผิดกฎหมายภายในน่านน้ำของไทยอีกด้วย

การตรวจเข้มการประมงที่ผิดกฎหมายของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing) กำหนดให้ประเทศที่จะส่งออกสินค้าประมงที่จับจากทะเลไปยังสหภาพยุโรป ต้องจัดทำระบบป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงแบบ IUU และต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ประกอบการส่งออกสัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรปทุกครั้ง เพื่อรับรองว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงแบบ IUU ซึ่งกฎระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา ภายใต้กฎระเบียบนี้ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการในการควบคุมการทำประมงของเรือประมงไทยเพื่อมิให้ทำการประมงแบบ IUU จัดวางระบบการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ และระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เดิม และที่ผ่านมา สหภาพยุโรปได้ส่งคณะผู้แทนเข้ามาตรวจประเมินประเทศไทยในการควบคุมการประมงและ IUU และการดำเนินการภายใต้กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปแล้ว 3 ครั้ง คือ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 และครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2557 โดยหลังจากการตรวจประเมินครั้งล่าสุดของสหภาพยุโรปเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 สหภาพยุโรปได้มีความเห็นว่าจะให้ใบเหลืองประเทศไทย เนื่องจากผลการประเมินในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย หรือการประมงแบบ IUU ของไทยไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป (กรมประมง, 2558ค, หน้า1)

ต่อมา ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยหรือที่เรียกว่า ใบเหลือง เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายที่เห็นว่ายังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งไทยมีระยะเวลาก่อนเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 ในการแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU และดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปเพื่อปลดใบเหลืองดังกล่าว มิฉะนั้นไทยอาจจะได้รับใบแดง และไม่สามารถส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปได้อีกต่อไป ซึ่งถ้าเป็นอย่างนั้นจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าทะเลอย่างสูง สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับบิก้า (2558) รายงานว่า สหภาพยุโรปได้เสนอแนะให้ไทยปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU ดังนี้

- การปรับปรุงกฎหมายด้านการประมงในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการสากล
- การปรับปรุงแผนระดับชาติในการป้องกัน ขจัด และยับยั้ง การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ NPOA-IUU พ.ศ. 2558 – 2562 ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

- ติดตั้งระบบติดตามเรือ (วีเอ็มเอส) โดยเฉพาะเรือประมงขนาดใหญ่ ที่ออกไปทำประมงในน่านน้ำต่างประเทศให้ทั่วถึง เพื่อควบคุมการทำผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- จัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมง ที่จะต้องทำให้ทราบได้ว่า ปลาหรือสินค้าประมงที่จับมาได้ มาจากเรือลำใด ในน่านน้ำใด อาทิ การมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่ถูกต้องตามกฎหมาย

มาตรการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย

เมื่อสหภาพยุโรปประกาศเตือนให้มีมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ประเทศไทยจึงต้องแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังโดยเร่งด่วนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งภาคการประมงของไทย ทั้งฝ่ายภาครัฐ ชาวประมง และผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ประมงต้องปรับตัว ร่วมกันแก้ไขปัญหา ให้เป็นการปฏิรูปการประมงและภาคเกษตร

กระทรวงการต่างประเทศระบุว่า รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาทรัพยากรทางทะเล และกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ต้องแก้ไขโดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานหลักได้เป็นผู้นำในการบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งดำเนินการตามแผนงานหลัก 6 แผนงาน ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ (ไทยพีบีเอส, 2558)

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

ในข้อ 1 การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ 28 เมษายน พ.ศ. 2558 ที่มีบทบัญญัติสอดคล้องในการจัดการประมงผิดกฎหมาย และเพิ่มเติมด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยสามารถรวมกลุ่มประมงพื้นบ้านและมีโอกาสส่งตัวแทนเข้าไปเป็นคณะกรรมการของจังหวัด ซึ่งมีสิทธิ์จะผลักดันนโยบายระดับประเทศได้ เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามากขึ้น (สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม, 2558)

นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวถึงความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาสินค้าประมงไทย ซึ่งสหภาพยุโรปประเมินว่าเข้าข่ายเป็นสินค้าผิดกฎหมาย ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 และจะประเมินอีกครั้งในเดือนสิงหาคมนี้ ไทยจึงเร่งดำเนินการ 3 มาตรการ คือ การออกกฎหมายเพื่อดูแลเป็นการเฉพาะ การจัดทำแผนการประมงทั้งระบบ ซึ่งทั้ง 2 มาตรการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส่วนที่ 3 คือ การจดทะเบียนเรือประมงผิดกฎหมายให้ทำการประมงอย่างถูกต้อง ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา ซึ่งจะไม่สามารถผ่อนผันต่อได้อีก เพราะหากประเมินไม่ผ่านจะส่งผลต่อการส่งออกสินค้าประมงไทยทั้งหมด จึงจำเป็นต้องเข้มงวด (กรมประชาสัมพันธ์, 2558) ต่อจากนี้ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์จะหารือกับสหภาพยุโรปในเรื่องการดำเนินการของภาครัฐ เพื่อแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย โดยในเบื้องต้นจะมีการออกกฎหมายเป็นพระราชกำหนด หรือ พ.ร.ก. โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะร่างพระราชบัญญัติ IUU ขึ้นมาใหม่ หากผ่านขั้นตอนและมีผลบังคับใช้แล้ว จะยกเลิก พ.ร.ก. ฉบับเดิมทันที เพื่อให้เป็นไปตามคำแนะนำของอียู ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีกฎหมาย IUU เป็นการเฉพาะ (ทะเลลึก ประมงร้อน, 2558)

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการในการควบคุมการทำประมงของเรือประมงไทยเพื่อมิให้ทำการประมงแบบ IUU จึงจัดวางระบบการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ ระบบการควบคุมการทำประมงมิให้เป็นการประมงแบบ IUU และระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เดิม สำหรับการควบคุมการทำประมงมิให้เป็นการประมงแบบ IUU เริ่มจากการดำเนินการเพื่อให้เรือประมงไทยไม่เป็นเรือประมงแบบ IUU คือเรือประมงที่ซีกธงไทยทำการประมงทั้งในและนอกน่านน้ำไทย ต้องมีการจดทะเบียนเรือไทยและขอใบอนุญาตใช้เรือสำหรับการประมงในทะเล และต้องขอใบอนุญาตทำการประมงด้วย โดยในปีการประมง พ.ศ. 2558 จากระบบฐานข้อมูลเรือประมงทะเลไทย ทั้งหมด 23 จังหวัด ชายทะเล มีเรือประมงทั้งสิ้น 57,141 ลำ มีจำนวนเรือประมงที่มีการจดทะเบียนเรือไทย มีใบอนุญาตใช้เรือที่ยังไม่หมดอายุและมีการขอใบอนุญาตทำการประมง จำนวน 10,001 ลำ โดยข้อมูลดังกล่าวสรุปจากระบบสารสนเทศการประมงไทย (Fishing info) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 (กรมประมง, 2558ข, น.1-2)

แนวทางการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจังนั้น ได้แก่ การควบคุมเรือประมงลำใดไม่ขึ้นทะเบียน ไม่มีใบมอบอนุญาต หรือที่เรียกกันว่า "อาชญาบัตร" ก็ไม่สามารถออกจับปลาได้ การห้ามใช้เรืออวนลาก การติดตั้งเครื่องมือติดตามเรือสำหรับประมงน่านน้ำขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไป และการใช้ระบบควบคุมการแจ้งเข้า-ออกของเรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป และกฎเกณฑ์อื่น ๆ อีกรวมแล้ว 15 มาตรการ โดยไม่มีการผ่อนผันอีกต่อไปนับจากวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา เพื่อเป็นแก้ไขปัญหประมงผิดกฎหมายตามที่สหภาพยุโรปเรียกร้อง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจากภาครัฐเป็นชนวนให้เรือประมงไทยในหลายจังหวัดประท้วงหยุดเดินเรือหลายพันลำตั้งแต่ต้นเดือนที่ผ่านมา กลายเป็นประเด็นร้อนที่หลายฝ่ายเกรงว่าจะลุกลามเป็นลูกโซ่ โดยเฉพาะเรื่องอาหารทะเลที่อาจขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้น แต่ในมุมตรงข้ามกลับกลายเป็นผลดีต่อเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงถูกกฎหมาย เพราะสามารถทำงานได้และจับปลาได้มากขึ้น และเป็นผลดีทั้งต่อทรัพยากรพันธุ์สัตว์น้ำ ที่เคยถูกกวาดขึ้นมาในขณะที่ยังโตไม่เต็มวัย จะได้มีโอกาสได้อยู่รอด รวมทั้งอาชีพประมงชายฝั่งซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 85 ของอาชีพผู้ทำการประมง สำหรับผู้ที่ประท้วงนั้นส่วนใหญ่เป็นประมงพาณิชย์ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 15 ของอาชีพประมงในประเทศ (ทะเลลึกประมงร้อน, 2558)

การทำประมงที่ผ่านมากกว่า 50 ปี เจ้าของเรือประมงไม่ได้สนใจในการทำตามกฎหมาย รวมทั้งก็ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เรือส่วนใหญ่จึงเป็นเรือที่ไม่ได้ขออาชญาบัตร หากต้องการทำให้เรือถูกต้องตามกฎหมายเพื่อได้อาชญาบัตรในการประกอบการประมง เรือเหล่านั้นต้องลงทุนเพิ่ม ลำละประมาณ 2-5 แสนบาท ดังนั้น เรือประมงที่จำเป็นต้องเข้าเทียบท่า อาจจะไม่ใช่เป็นการประท้วงรัฐบาล หรือเป็นการต่อรองกับกรมประมงในการขอผ่อนผันและขอยกเว้นในข้อกฎหมายหลายข้อ แต่เป็นเพราะกลัวการถูกจับกุม

จากเจ้าหน้าที่ จากการสำรวจตัวเลขในหลายจังหวัดของภาคใต้ พบว่า ที่จังหวัดสงขลาซึ่งมีเรือประมงอยู่ประมาณ 1,000 ลำ มีเรือที่ถูกต้องตามกฎหมายประมงเพียง 100 กว่าลำ ดังนั้นจึงมีเรือจอดเทียบท่า 800 กว่าลำ เช่นเดียวกับที่ปัตตานี นครศรีธรรมราช สตูล ตรัง และอื่น ๆ ที่เรือประมาณร้อยละ 80 หยุดทำประมง โดยมีเรือเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ถูกต้อง และออกทำการประมงได้ (เมือง ไม้ข่ม, 2558)

ทางออกของประมงพาณิชย์ที่ผิดกฎหมาย คือ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งทางภาครัฐได้ขอความร่วมมือชาวประมง ผู้ประกอบการประมงให้มาแจ้งขึ้นทะเบียนเรือ ขออนุญาตการทำประมงโดยใช้เครื่องมือทำประมงที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงมีคนเรือที่มีใบอนุญาตแรงงานอย่างถูกต้อง ซึ่งหากมีครบทั้งสามส่วนนี้แล้วก็สามารถออกไปทำการประมงได้ตามปกติ ส่วนผู้ที่ยังไม่มาขึ้นทะเบียนก็สามารถไปยังจุดให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ได้ถึงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 หลังจากนั้นก็ยังสามารติดต่อกับกรมเจ้าท่าและกรมประมงได้ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 (กรมประมง, 2558ข, น.2)

การประมงที่ผิดกฎหมาย ปัญหาระดับอาเซียน

สำหรับปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมายในอาเซียน เกิดขึ้นทั้งในส่วนการละเมิดกฎหมายระหว่างในประเทศสมาชิกอาเซียนเอง เช่น เรือประมงกัมพูชาละเมิดน่านน้ำไทย และการละเมิดประเทศสมาชิกอาเซียนกับกลุ่มสมาชิกประเทศอื่น อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ล้วนเป็นประเทศที่ก่อนหน้านี้มีความเสี่ยงได้ใบเหลืองและในที่สุดเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ใบเหลือง ขณะที่ประเทศกัมพูชาได้รับใบแดงมีผลให้กัมพูชาไม่สามารถส่งออกสินค้าประมงทุกชนิดไปสหภาพยุโรป กรณีนี้ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาวางโซ่การผลิตสินค้าประมงเพื่อรักษาตลาดสหภาพยุโรป โดยได้จัดตั้งศูนย์ต่อการการทำประมงที่ผิดกฎหมายของอาเซียนหรือ ASEAN Fisheries Consultative Forum Body (AFCFB) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้ AFCFB ได้เสนอให้มีการจัดทำมาตรการและแนวปฏิบัติเพื่อต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU) (ปกาวดี ธโนดมเดช, 2558, น.1)

ความพยายามของอาเซียนต่อการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU) จะเป็นที่ยอมรับในสายตานานาอารยประเทศได้นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับมาตรการที่อาเซียนกำหนดขึ้นเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องพิจารณาการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน หากอาเซียนสามารถปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU) ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ประโยชน์ที่ได้รับนอกเหนือจากการรักษาตลาดสินค้าประมงก็ยิ่งเป็นการสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ซึ่งส่งเสริมนโยบายความมั่นคงทางอาหารของอาเซียนด้วยเช่นกัน

จากวิกฤตสู่โอกาสการปฏิรูปการประมง

นับตั้งแต่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ย่อมถือเป็นการให้ความสำคัญอย่างมากกับปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ด้วยเป็นเพราะหากไม่มีการปฏิรูปประมงไทย

อย่างจริงจังเร่งด่วน อาจมีผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของประเทศในอนาคตและความมั่นคงของประเทศไทยได้

ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา กระทรวงพาณิชย์ส่งเจ้าหน้าที่ไปสำรวจตลาดเพื่อติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น โดยกรมการค้าภายใน พบว่า ที่ตลาดทะเลไทย จังหวัดสมุทรสาคร ปริมาณสินค้าอาหารทะเลเข้าสู่ตลาดลดลงบ้าง และมีราคาสูงขึ้น แต่วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมานายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร อธิบดีกรมการค้าภายในยืนยันว่าอาหารทะเลไม่ขาดตลาดอย่างที่เคยกังวลกัน ทั้งนี้สอดคล้องกับผลวิจัยเชิงสำรวจมาสเตอร์โพลล์ เรื่อง "แกนนำชุมชนคิดอย่างไรต่อการปลดใบเหลืองอียูกับความวิตกกังวลในการขาดแคลนอาหารทะเล" โดยชมรมนักวิจัยไทยเพื่อความสุขชุมชน โดยสอบถามแกนนำชุมชนทั่วประเทศ 1,079 คน เมื่อวันที่ 3-5 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 พบว่าแกนนำชุมชนเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 91.2) เห็นว่าการที่ภาครัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังจะมีผลดี เพราะนอกจากจะได้ปลดใบเหลืองจากอียูได้ หรือทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศดีขึ้น ยังสามารถแก้ไขหลายปัญหาพร้อมกัน ทั้งการทำประมงเถื่อน การค้ามนุษย์ แรงงานเถื่อน และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ขณะที่ส่วนน้อย (ร้อยละ 8.8) เห็นว่ามีผลเสียมากกว่า เพราะจะทำให้อาหารทะเลมีราคาแพงขึ้นหรือเกิดการขาดแคลนได้ จากปัญหาเดียวกันนี้ ทางด้านเครือข่ายเรือประมงพื้นบ้านกลับพยายามมีส่วนร่วมแก้ปัญหาอาหารทะเลขาดแคลนและขึ้นราคา ด้วยการจัดตั้งศูนย์กระจายสินค้าทั่วประเทศ นับเป็นใช้วิกฤตของปัญหามาสร้างโอกาสของประมงพื้นบ้านเพิ่มขึ้น (ทะเลลึกประมงร้อน, 2558)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีความเห็นว่า วิกฤตปัญหาประมงที่ผิดกฎหมาย เป็นโอกาสที่จะนำไปสู่การปฏิรูปประเทศ เนื่องด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นของการทำประมงที่ผิดกฎหมาย สามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหา พร้อมกับการปรับปรุงการประมงให้พัฒนาขึ้นได้ แม้ว่ากลุ่มที่ได้รับผลกระทบในวันนี้คือเรือประมงพาณิชย์ที่ทำผิดกฎหมาย ใช้เครื่องมือหาปลาที่ทำลายล้าง อวนรุน อวนลาก แต่ประมงพื้นบ้านของชาวประมงกลับยิ้มตาอ้าปากได้ ออกทะเลหาปลาได้โดยไม่ถูกเบียดแย่งกอบโกยทรัพยากรทะเล

ขณะเดียวกัน ปัญหาเรื่องเรือส่วนใหญ่ไม่มีอาชญาบัตรถูกกฎหมาย ซึ่งในวันนี้ถูกจำกัดสิทธิ์ไว้หากไม่แก้ไขเรือให้ถูกต้อง และภาครัฐก็ไม่ควรนิรโทษหรือยินยอมให้เรือที่ผิดกฎหมายกลับมาใช้งานได้อีก ควรให้เรือปั่นไฟ เรืออวนลาก เรืออวนรุน ที่ผิดกฎหมายและทำลายทรัพยากรทะเลให้หมดไปจากทะเลไทยอย่างจริง เพราะสิ่งนี้คือการปฏิรูปอย่างยั่งยืน จะเป็นทั้งการแก้ปัญหาของทางสหภาพยุโรปและการฟื้นฟูทรัพยากรทะเลที่เสื่อมโทรมได้อย่างมั่นคง

นอกจากนี้ คงเริ่มมองเห็นผลของการปล่อยปละละเลยไม่บังคับใช้กฎหมาย อย่างกรณีเรือประมงของไทย ได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเพียงใด ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการและการบังคับใช้ตามกฎหมายจึงต้องอยู่ในลำดับการจัดการจัดความสำคัญหนึ่งในระดับต้น ๆ ของการปฏิรูปคราวนี้ และถึงเวลาที่จะต้องปฏิวัติทัศนคติของประชาชน อย่างเช่นผู้ประกอบการเรือประมง ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายให้ถูกต้อง เพราะนี่คือแกนกลางอันสำคัญในการปฏิรูปประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมประชาสัมพันธ์. (2558) "การแก้ไขปัญหาสินค้าประมงมีความคืบหน้า ขอความร่วมมือผู้ประกอบการร่วมแก้ปัญหา" สืบค้น 7 กรกฎาคม 2558 จาก http://region2.prd.go.th/ewt_news.php?nid=120651&filename=index
- กรมประมง. (2555ก). **แผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย**. กรุงเทพฯ : กรมประมง.
- _____. (2558ข). **รายงานจำนวนเรือประมงที่มีการจดทะเบียนเรือไทยและมีการขอใบอนุญาตทำการประมง**. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- _____. (2558ค). **สรุปรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ของไทย (2 กุมภาพันธ์ 2558)**. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กรีนพีซ ประเทศไทย Greenpeace Thailand. (2558). **Definition of IUU fishing**. สืบค้น 2 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/campaigns/Ocean/IUU/>
- "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม" (29 เมษายน พ.ศ. 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนพิเศษ 99 ง.
- "พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558" (28 เมษายน พ.ศ. 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนที่ 34 ก. ปกาวดี ธโนดมเดช. (17 มีนาคม 2558). "อาเซียน Business Forum (Section : ASEAN+)" **กรุงเทพธุรกิจ**, 4 (182), น. 1.
- ทะเลลึกประมงร้อน. (7 กรกฎาคม 2558). **นิวยอร์กแพด**, 1(235), น. 7.
- ไทยพีบีเอส. (2558). **พล.อ.ประวิตร ตั้งกก.แก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย หลังอัยให้ใบเหลือง**. สืบค้น 21 เมษายน 2558 จาก <http://news.thaipbs.or.th/content/>
- เมือง ไม้ขม. (7 กรกฎาคม 2558). **วิกฤติประมงไทย จะให้ตายหรือให้รอด**. **ไทยโพสต์**, สืบค้น 7 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.thaipost.net/>
- สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม. (2558). **ส่องเพื่อนบ้านอาเซียน จัดการประมงอย่างไรจึงรอดพ้นใบเหลือง eu** สืบค้น 2 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.greennewstv.com/ส่องเพื่อนบ้านอาเซียน-จ/>
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับบิก้า. (2558). **เบื้องหลังใบเหลืองประมงไทย**. สืบค้น 1 พฤษภาคม 2558 จาก <http://thaipublica.org/2015/05/food-chain-1/>