

สรุปงานสัมมนาทางวิชาการครบรอบ 20 ปี
ของสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์
เรื่อง “ใบเหลือง IUU Fishing ต่อประเทศไทยจบแล้วหรือยัง”
ณ ห้องมารุต บุณาค (น.211)
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
วันอังคารที่ 6 สิงหาคม 2562 เวลา 12.45-16.30 น.

นภาพร แสนพิศ*

การสัมมนาในเรื่องนี้วิทยากรได้เริ่มจากการอธิบายสาเหตุที่ประเทศไทยได้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) เพราะได้รับการพิจารณาว่า ประเทศไทยทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) รวมทั้งการบริหารจัดการการประมงเพื่อปลดใบเหลือง ตลอดจนการดำเนินการภายหลังจากที่ปลดใบเหลืองเรียบร้อยแล้ว เพื่อนำไปสู่การประมงที่ยั่งยืน เนื้อหาในส่วนนี้จะบรรยายโดยคุณภูมิข ประยูรพรหม อดีตผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานเรือ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

ต่อมาคุณพวงทอง อ่อนอุระ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทะเล จะมาบรรยายถึงทิศทางการทำประมงของประเทศไทยในอนาคต โดยเริ่มจากการอธิบายสถานะทางกฎหมายของมาตรการ IUU ที่สหภาพยุโรปใช้บังคับกับประเทศไทยว่าอยู่ในสถานะใดของกฎหมายระหว่างประเทศ และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ปัญหาของประเทศไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาให้มีแนวทางชัดเจนยิ่งขึ้น

สุดท้ายผศ. ดร. จารุประภา รักพงษ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะอธิบายว่าเหตุใดมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปจึงส่งผลกระทบต่อกฎหมายไทย โดยจะเริ่มจากการอธิบายถึงสาเหตุที่สหภาพยุโรปต้องให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเจรจากับสหภาพยุโรป

ภายหลังจากนั้นจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาซักถามและให้ความเห็น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารจัดการการประมงในประเทศไทยให้ยั่งยืน

สำหรับรายละเอียดการบรรยายในแต่ละประเด็นนั้น สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาชาติ กรณีศึกษา: การแก้ไขปัญหาการประมง IUU

บรรยายโดยคุณภูมิข ประยูรพรหม อดีตผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานเรือ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม)

* Naphaphorn Saenphit

การบรรยายภายใต้หัวข้อนี้ จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การดำเนินการของประเทศไทยเพื่อปลดใบเหลือง และ (2) การดำเนินการภายหลังการปลดใบเหลือง

1.1 การดำเนินการของประเทศไทยเพื่อปลดใบเหลือง

ในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้รับการประเมินโดยสหภาพยุโรปว่า ประเทศไทยดำเนินการไม่เพียงพอในการป้องกัน ขจัด และยับยั้งการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การประมงของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ที่ออกโดยสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประเทศไทยได้ “ใบเหลือง” จากสหภาพยุโรป ซึ่งหมายถึงการเตือนให้เร่งดำเนินการแก้ปัญหาการประมง มิฉะนั้น จะได้ใบแดง ซึ่งหมายถึงการห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทยไปจำหน่ายในสหภาพยุโรป

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยความช่วยเหลือจากหลายหน่วยงาน จึงได้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันทั้งหมด 9 หน่วยงาน ได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมประมง กองทัพเรือ กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการต่างประเทศ ผ่านกรอบการดำเนินงานทั้ง 5 ด้าน อันได้แก่ (1) ด้านกฎหมาย (2) การบริหารจัดการทรัพยากรการประมงและกองเรือไทย (3) การติดตาม ควบคุม เฝ้าระวังการทำประมง (4) การบังคับใช้กฎหมาย และ (5) ระบบตรวจสอบย้อนกลับ โดยการพิจารณาถึงสภาพปัญหาการบริหารจัดการการประมงของตน เพื่อการแก้ปัญหาที่ตรงจุด ซึ่งปรากฏว่ามีปัญหาทั้งหมด 5 ประการ และมีแนวทางการดำเนินการ และผลการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่หนึ่ง กฎหมายไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการการประมง เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงโดยตรงมีความล้าสมัย ซึ่งขณะนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ไม่ทันต่อสถานการณ์การประมงที่เปลี่ยนแปลงไป

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้ออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และออกพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในพระราชกำหนดฉบับก่อนหน้า ทั้งนี้ เพื่อจัดระเบียบการประมง โดยมุ่งเน้นที่การสร้างหลักเกณฑ์ควบคุมการจัดสัตว์น้ำ เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน และมุ่งเน้นการกำหนดวิธีการออกใบอนุญาตการทำประมง นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2561 ยังออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ทั้งหมด 2 ฉบับ ฉบับแรกต้องการเพื่อควบคุมการจดทะเบียนเรือ การเปลี่ยนประเภทเรือ และการทำลายเรือ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนทะเบียนเรือ ส่วนฉบับที่สองได้กำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เรือที่แจ้งจมหรือสูญหายมาจดทะเบียน และเพิ่มระยะเวลาเพิกถอนทะเบียนเรือที่ไม่ได้ต่อใบอนุญาต การแก้ปัญหาโดยการออกกฎหมายเหล่านี้ส่งผลให้มีการออกระเบียบและประกาศออกมาเพื่อบริหารจัดการการประมง ทำให้ปัญหาที่ 2-4 ได้รับการแก้ไขตามมา ดังจะกล่าวต่อไป

ปัญหาที่สอง การไม่ควบคุมการอนุญาตให้ทำประมง เนื่องจากไม่มีการกำหนดหรือควบคุมจำนวนเครื่องมือทำประมงและการออกใบอนุญาตให้ทำประมง จึงมีการแก้ปัญหาโดยกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่สามารถจับได้ รวมทั้งควบคุมขนาดและจำนวนเครื่องมือประมง ส่งผลให้การจับปลาในฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามันลดลง

ปัญหาที่สาม การไม่ควบคุมจำนวนเรือประมง เพราะมีการจดทะเบียนเรืออย่างเสรี อีกทั้งไม่มีการเพิกถอนทะเบียนเรือ เช่น เรือที่จดทะเบียนเมื่อ 100 ปีที่แล้ว และจมยังไม่ถูกลบข้อมูลออกจากระบบทะเบียนเรือ นอกจากนี้ ไม่มีข้อมูลจำนวนเรือที่ชัดเจน และไม่มีระบบจำแนกอัตลักษณ์เรือ (Unique Vessel Identifier: UVI)

จึงแก้ไขโดยการจดทะเบียนเรือ เพิกถอนทะเบียนเรือที่ใบอนุญาตใช้เรือหมดอายุ ดำเนินการสำรวจกองเรือประมงเพื่อตรวจสอบสถานะเรือ เช่น ชำรุด จม ถูกขाय โดยกักที่ต่างประเทศ ทำอัตลักษณ์เรือ รวมทั้งออกกฎหมายตลอดจนระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนเรือ ทำให้กองเรือมีขนาดลดลงและคงที่ในปีต่อ ๆ มา โดยเฉพาะจำนวนเรือที่ไม่ทราบสถานะ (Grey Vessels) ที่ลดลงจาก 1,627 ลำ เหลือเพียง 61 ลำ นอกจากนี้ เรือที่ถูกแจ้งว่าจมนหายจะไม่สามารถจดทะเบียนได้อีก โดยได้จัดทำรายชื่อเรือสูญหายถาวร (permanently lost vessels list) และประกาศรายชื่อเรือดังกล่าวรวมทั้งกำหนดมาตรการจัดการเรือที่อยู่ในรายชื่อนั้น

ปัญหาที่สี่ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับกรมและระดับระหว่างประเทศ แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในที่นี้ คือ กรมเจ้าท่าและกรมประมงต่างทำงานเป็นเอกเทศ ไม่มีการติดต่อประสานงานระหว่างกัน และขาดการประสานงานกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ทั้งสองหน่วยงานจึงได้จัดทำกระบวนการปฏิบัติงานร่วมกัน เช่น ก่อนการต่อเรือต้องได้รับอนุญาตจากกรมประมง และดำเนินการตรวจสอบร่วมกันตั้งแต่การจดทะเบียนเรือ การออกใบอนุญาตทำการประมง การเปลี่ยนประเภทเรือ ไปจนถึงการทำลายเรือ นอกจากนี้ ยังสร้างความร่วมมือกับประเทศในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) เช่น ประเทศเมียนมาร์ ประเทศกัมพูชา

การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างกรมประมงและกรมเจ้าท่า เช่น ประสิทธิภาพในการควบคุมเรือประมงและเรืออื่น ๆ ที่สนับสนุนการประมงที่แจ้งจมหรือสูญหายไม่ให้กลับมาจดทะเบียนเรือได้อีก ข้อมูลของทั้งสองหน่วยงานถูกต้องและสอดคล้องกัน ส่วนด้านการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้สร้างเครือข่ายควบคุมการจดทะเบียนเรือให้มีประสิทธิภาพในการประชุมคณะทำงานด้านการขนส่งทางน้ำของอาเซียน (Maritime Transport Working Group: MTWG) ครั้งที่ 36 ในปี พ.ศ. 2561 คาดว่า การประชุม MTWG ครั้งต่อไปที่จะจัดขึ้นในประเทศไทยจะเป็นการพัฒนาความร่วมมือด้านการขนส่งทางน้ำ ซึ่งรวมถึงความร่วมมือในการจดทะเบียนเรือในภูมิภาค ให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

ปัญหาที่ห้า การมีระบบจัดเก็บข้อมูลที่ล่าสมัยและขาดประสิทธิภาพในการประมวลผลข้อมูล เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลกระทำโดยอาศัยการบันทึกลงในกระดาษ ประกอบกับไม่มีการทบทวนตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่จัดเก็บ จึงยากต่อการสืบค้นและแก้ไขข้อมูลให้ทันสมัย อีกทั้งยังทำให้การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เกิดความล่าช้า จึงแก้ไขปัญหานี้โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการจัดเก็บข้อมูลและการให้ใบอนุญาตทำการประมง (e-license) พร้อมทั้งตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลในฐานข้อมูลทะเบียนเรือให้ถูกต้อง รวมทั้งพัฒนาระบบควบคุมการปฏิบัติงานแบบอัตโนมัติ ระบบวิเคราะห์ข้อมูล และระบบติดตามเรือ ทำให้ทราบจำนวนกองเรืออย่างถูกต้อง ประมวลผลข้อมูลและนำมาใช้แก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และลดความผิดพลาดในปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การแก้ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้ในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2562 สหภาพยุโรปได้ยอมรับความก้าวหน้าของการแก้ปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของประเทศไทย จึงได้ปลดสถานะใบเหลืองแก่การประมงของประเทศไทย

1.2 การดำเนินการของประเทศไทยภายหลังการปลดใบเหลือง

แม้ว่าประเทศไทยจะได้รับการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปแล้ว แต่ประเทศไทยยังต้องดำเนินการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีกครั้ง รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาให้มากขึ้น เพื่อพัฒนาการ

ประมงของไทยให้มีความยั่งยืน ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าวในระดับภายในประเทศนั้น รัฐบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการประมงปลอดสัตว์น้ำและสินค้าประมงที่มาจากการทำงานประมงแบบ IUU เพื่อต้องการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ IUU-free Thailand สำหรับการดำเนินการในระดับระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลไทยได้เสริมสร้างและขยายความร่วมมือกับสหภาพยุโรป เพื่อต่อต้านการทำประมงแบบ IUU รวมทั้งสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และคาดว่าจะสร้างความร่วมมือในระดับโลกเพื่อต่อต้านการทำประมงแบบ IUU เช่นกัน

ส่วนกรมเจ้าทำนั้นยังคงดำเนินการใน 5 มิติหลัก ได้แก่ (1) การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย (2) การบริหารจัดการทรัพยากรประมงและการจัดการกองเรือไทย โดยเฉพาะการสำรวจเรือประมงพื้นบ้าน และการจัดทำอัตลักษณ์เรือรูปแบบใหม่ (3) การประสานความร่วมมือ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการเสนอมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันการทำการประมงแบบ IUU ต่อที่ประชุม MTWG ครั้งต่อไป (4) การพัฒนาระบบข้อมูล เช่น การพัฒนาระบบการแจ้งเรือเข้าออกกับการแจ้งเรือเข้าออกให้เชื่อมโยงกัน การพัฒนาระบบตรวจสอบเรือที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่ต้องเฝ้าระวัง และ (5) การบังคับใช้กฎหมาย

2. ทิศทางการทำประมงของประเทศไทยในอนาคต

(บรรยายโดยคุณพวงทอง อ่อนอุระ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทะเล)

การบรรยายในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น *ประเด็นแรก* จะเป็นการอธิบายกรอบในทางระหว่างประเทศในการบริหารจัดการการประมง เพื่อพิจารณาว่ามาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปที่มีมาจากอะไร และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ต่อมาใน *ประเด็นที่สอง* จะเป็นการตั้งข้อสังเกตบางประการต่อการดำเนินการแก้ปัญหาการทำประมงเถื่อนของประเทศไทยว่ามีปัญหาประการใดบ้าง *ประเด็นสุดท้าย* เป็นข้อเสนอแนะของวิทยากรต่อประเด็นที่ประเทศไทยควรต้องดำเนินการต่อไป

2.1 กรอบในทางระหว่างประเทศในการบริหารจัดการการประมง

การประมงแบบ IUU มีความแตกต่างจากการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย (illegal fishing) เนื่องจากการทำการประมงที่ผิดกฎหมายเป็นการกระทำที่ทราบว่ามีกฎหมายระบุห้ามไว้ แต่ผู้กระทำความผิดยังคงฝ่าฝืนข้อห้ามนั้น ส่วนการประมงแบบ IUU เป็นการกระทำที่แม้ไม่ทราบว่ากระทำเมื่อใด ตรงกับใบอนุญาตหรือไม่ หรือปฏิบัติการกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือไม่ (unreported) แต่การกระทำดังกล่าวต้องมีเจตนาให้อยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ เช่น การขอใบอนุญาตโดยแจ้งชื่อเรือและที่อยู่ของเจ้าของเรือเท็จแก่เจ้าหน้าที่ แต่ในกรณีนี้เรือติดเครื่องติดตามเรือ แต่เมื่อออกทะเลไปแล้วเครื่องติดตามดังกล่าวเสีย การกระทำเช่นนี้ไม่ใช่การประมงแบบ IUU เพราะไม่ได้มีเจตนาให้อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ ดังนั้น จึงควรเรียกการทำประมงแบบ IUU ว่า “การทำประมงเถื่อน”

สำหรับกรอบในทางระหว่างประเทศในการบริหารจัดการการประมงนั้น มี 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบสนธิสัญญาพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำ โดยหลักแล้วมีดังต่อไปนี้

- United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982) หรืออนุสัญญาว่าสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งกำหนดหน้าที่แก่รัฐภาคีในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล จึงรวมไปถึงกิจกรรมประมงด้วย
- United Nations Fish Stocks Agreement 1995 (UNFSA) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่กำหนดหน้าที่แก่รัฐภาคีในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) และทะเลหลวง รวมทั้งสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล
- Convention on Biological Diversity 1992 (CBD) หรืออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 เป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และเพื่อใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals 1979 (CMS) หรือ Bonn Convention เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นในระยะทางที่ไม่ไกล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้
- Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat 1971 หรือ Ramsar Convention อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 1971 หรืออนุสัญญาแรมซาร์นี้เน้นการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ ด้าน จึงรวมไปถึงการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย
- Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973 (CITES) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ค.ศ. 1973 มีวัตถุประสงค์อนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือถูกคุกคาม ซึ่งรวมไปถึงสัตว์น้ำด้วย
- Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas หรือ Compliance Agreement ซึ่งกำหนดกรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการทำประมงในทะเลหลวงนั้น ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคี

ส่วนรูปแบบที่สองเป็นกรอบในทางระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีลักษณะผู้พันในฐานกฎหมาย (non-legally binding) แต่รัฐอาจนำไปใช้กำหนดนโยบายบริหารจัดการการประมงภายในรัฐ กรอบดังกล่าว คือ Code of Conduct for Responsible Fisheries 1993 (CCRF) ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ซึ่งเป็นจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และขยายไปถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยมุ่งให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร โดยเฉพาะความมั่นคงทางอาหารของชนบท และมุ่งให้ประชากรรุ่นหลังมีสัตว์น้ำบริโภค หลักการใน CCRF ได้สะท้อนถึงข้อบทที่สำคัญของ UNCLOS 1982 UNFSA 1995 Rio Declaration on Environment and Development 1992 เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ CCRF เป็นมาตรฐานสากลในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ โดยรวบรวมหลักกฎหมาย

ระหว่างประเทศในการทำประมงอย่างรับผิดชอบซึ่งกระจายอยู่ในสนธิสัญญาต่าง ๆ แล้วจัดหมวดหมู่เพื่อแสดงให้เห็นว่าการทำประมงอย่างรับผิดชอบต้องดำเนินการด้านใดบ้าง และแต่ละด้านมีแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบายภายในรัฐ รวมทั้งใช้อ้างอิงในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับภายในรัฐที่เกี่ยวกับการประมง การปฏิบัติตาม CCRF ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐ เนื่องจากรัฐที่เป็นภาคีของสนธิสัญญาย่อมมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาอยู่แล้ว

ภายหลังจากนั้นองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้นำ CCRF มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) โดยมุ่งประสงค์ป้องกัน ปรามปราม และจัดการทำประมงแบบ IUU เนื่องจาก IPOA-IUU เป็นนโยบายในทางระหว่างประเทศ และเป็นต้นแบบให้รัฐนำมาใช้เป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปรามปราม และจัดการทำประมงแบบ IUU (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: NPOA-IUU) ดังนั้น การนำ IPOA-IUU มาปรับใช้เป็น NPOA-IUU โดยรัฐจึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐเช่นเดียวกับ CCRF

2.2 ข้อสังเกตบางประการต่อการดำเนินการแก้ปัญหาการทำประมงเถื่อนของประเทศไทย

คุณพวงทองได้ตั้งข้อสังเกตดังกล่าวไว้ 3 ประการ *ประการแรก* บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดมุมมองในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ขาดบุคลากรที่ไปศึกษาด้านนี้ *ประการที่สอง* เจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานไม่เข้าใจการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และ *ประการที่สาม* ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ทราบว่าตนบังคับใช้กฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ใด จึงต้องเสริมสร้างศักยภาพ (capacity-building) แก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

2.3 ประเด็นที่ประเทศไทยควรต้องดำเนินการต่อไป

คุณพวงทองได้เสนอประเด็นที่ประเทศไทยควรดำเนินการทั้งหมด 9 ประเด็น ดังนี้

ประการแรก ประเทศไทยต้องมีเจตจำนงทางการเมืองในลักษณะองค์รวมในการจัดการประมงอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง ต้องมีทิศทางของนโยบายทั้งในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศที่ชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยขาดทิศทางของนโยบายทั้ง 3 ระดับ ส่งผลให้ถูกชักจูงไปในทิศทางอื่น ๆ ในการเจรจาหรือการประชุม

ประการที่สาม ต้องมีกฎหมายเพื่อให้นโยบายทั้ง 3 ระดับบรรลุผล

ประการที่สี่ ต้องมีการพัฒนาระบบกฎหมายและการตรวจกฎหมายของภาครัฐ

ประการที่ห้า ต้องกำหนดประเด็นระดับชาติในฐานะงานด่วนที่ต้องรีบดำเนินการ เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่ผิดประเด็น

ประการที่หก ต้องทบทวนกฎหมายประมงของประเทศไทย

ประการที่เจ็ด ริเริ่มและสร้างความเข้มแข็งแก่ความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN)

ประการที่แปด ดำเนินการเจรจากับประเทศสมาชิก ASEAN เพื่อจัดทำหรือทบทวนแผนปฏิบัติการในระดับภูมิภาคต่อการจัดการการประมงแบบ IUU

ประการที่เก้า จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับกฎหมาย โดยเฉพาะการมองอย่างองค์รวม การคิดวิเคราะห์ในทางกฎหมาย และการมองในแง่มุมของกฎหมาย ต่อตราสารในทางระหว่างประเทศที่มีและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างครอบคลุม

นอกจากนี้ คุณพวงทองกล่าวถึงท้ายถึงการดำเนินการของประเทศไทยในปัจจุบันว่า ในขณะนี้ประเทศไทยมีพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 การมีกฎหมายจะทำให้เกิดโครงในการดำเนินการ ส่วนเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดสามารถเพิ่มเติมหรือปรับเปลี่ยนได้ อีกทั้งยังมีการประสานงานระหว่างกรมประมงและกรมเจ้าท่า คาดว่าในอนาคตจะเกิดความร่วมมือในภูมิภาคเนื่องจากประเทศเวียดนามและประเทศกัมพูชาได้ศึกษาวิธีการปลดใบเหลืองของประเทศไทย เพื่อเป็นต้นแบบในการแก้ปัญหาของตน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่จะเกิดขึ้นต่อไปไม่ควรมาจากการทำการศึกษาอย่างรอบคอบ ไม่ควรด่วนตัดสินใจ เพราะส่งผลให้แก้ปัญหาไม่ดีพอ และไม่ควรรอปัญหาเรื่องแรงงานผิดกฎหมายมาแก้ไขร่วมกับปัญหาการทำประมงแบบ IUU เพราะแรงงานผิดกฎหมายไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นการทำประมงแบบ IUU

3. ผลกระทบต่อการออกมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปต่อกฎหมายไทย

(บรรยายโดย ผศ.ดร. จารุประภา รักพงษ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

การบรรยายให้หัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนแรก ส่วนแรก เป็นการอธิบายถึงสาเหตุที่มาตราการ IUU ของสหภาพยุโรปส่งผลต่อกฎหมายไทย และ ส่วนที่สอง จะเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรป รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์นั้นเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการการประมงของประเทศไทย

3.1 สาเหตุที่มาตราการ IUU ของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบต่อกฎหมายไทย

สหภาพยุโรปได้ดำเนินการรณรงค์ต่อต้านการทำประมงแบบ IUU มาเป็นระยะเวลานาน โดยได้นำ IPOA-IUU ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงนโยบายระหว่างประเทศ มาออกเป็นกฎหมายของตนในลักษณะเป็นข้อบังคับ (regulations) เพราะฉะนั้น ข้อบังคับที่เป็นมาตรการ IUU จึงเป็นกฎหมายภายในที่ใช้บังคับกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เหตุที่มาตราการ IUU ของสหภาพยุโรปมีผลใช้บังคับกับประเทศอื่นนอกสหภาพยุโรปนั้น เนื่องมาจากผลการประเมินสถานการณ์การทำประมงของประเทศเหล่านั้นโดยสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดเป็นใบเหลืองและใบแดง สำหรับใบเหลือง หมายถึง การเตือนประเทศนั้น ๆ ให้แก้ปัญหการทำประมงแบบ IUU ส่วนใบแดง หมายถึง การห้ามรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปนำเข้าสินค้าประมงของประเทศนั้น ๆ เนื่องจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมีหน้าที่ในการเคารพกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกเหล่านั้นจึงต้องดำเนินการกับสินค้าประมงจากประเทศอื่น ๆ นอกสหภาพยุโรปตามผลการประเมินสถานการณ์การประมงดังกล่าว จึงทำให้ประเทศที่ส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีข้อสังเกตว่า สาเหตุที่ประเทศไทย รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชียถูกสหภาพยุโรปพิจารณาให้ใบเหลืองและใบแดง (ยกเว้นประเทศจีนและประเทศอินเดีย) เช่น ประเทศกัมพูชา ประเทศศรีลังกา ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศไต้หวัน ประเทศเวียดนาม เนื่องจาก 2 ใน 3 ของสินค้าประมงของสหภาพยุโรปเป็นสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ อีกทั้งประเทศในทวีปเอเชียที่ส่งออกสินค้าประมงเหล่านี้เป็นประเทศที่อยู่ในสายพานการผลิตในการเปลี่ยนทรัพยากรเป็นผลิตภัณฑ์ การทำให้ประเทศเหล่านี้เปลี่ยนวิธีการทำประมงโดยไม่ใช้วิธีการทำประมง

แบบ IUU ย่อมส่งผลเป็นลูกโซ่ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยเปลี่ยนจากการนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศกัมพูชาซึ่งได้ใบเหลือง เป็นนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศอินเดียมาทำผลิตภัณฑ์ปลาทูน่ากระป๋อง เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้รับอนุญาตให้นำเข้าไปจำหน่ายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มาตรการ IUU ส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนคู่ค้าเป็นประเทศที่ไม่ได้รับใบเหลืองหรือใบแดง จึงเกิดคำถามที่ต้องพิจารณาต่อไปในอนาคตว่า เหตุใดประเทศในภูมิภาค ASEAN จึงไม่ร่วมกันผลิตสินค้าประมง

3.2 มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป และการใช้ประโยชน์จากมิติความสัมพันธ์ดังกล่าว

มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรปเป็นมิติใหม่ของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยไม่ได้ลงนามในความตกลงทวิภาคีใด ๆ ที่บังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรป แต่เหตุที่ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรปเนื่องจากมิติความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากอำนาจการต่อรองของสหภาพยุโรป (EU's Bargaining Power) ต่อประเทศไทยทั้งหมด 4 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** อำนาจทางการตลาด (market power) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากอำนาจทางการตลาดของสหภาพยุโรปได้ในลักษณะของการสร้างความน่าเชื่อถือต่อคุณภาพของสินค้าไทยต่อประเทศอื่น ๆ นอกสหภาพยุโรปผ่านการได้รับอนุญาตให้สินค้าไทยถูกนำเข้าไปจำหน่ายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นทุกประเทศเห็นว่าสินค้าของประเทศไทยมีมาตรฐาน **ประการที่สอง** อำนาจทางเทคนิค (technical power) เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นผู้กำหนดขอบเขตของมาตรการ IUU จึงต้องมีความรู้ความชำนาญและวิธีการในการแก้ไขการประมงแบบ IUU ซึ่งในส่วนนี้ประเทศไทยสามารถขอให้สหภาพยุโรปช่วยถ่ายทอดความรู้และวิธีการดังกล่าวแก่ประเทศไทยเพื่อปลดใบเหลือง **ประการที่สาม** อำนาจในการกำกับดูแล (monitoring power) สหภาพยุโรปมีโครงสร้างการกำกับดูแลการทำประมงโดยระบบ competence authorities เพราะฉะนั้นประเทศไทยจึงต้องพิจารณาว่าตนมีหน่วยงานเช่นนี้หรือไม่ เช่น ให้กรมประมงมีอำนาจในการพิจารณาว่าสินค้าประมงของประเทศไทยสอดคล้องกับมาตรการ IUU หรือไม่ และ **ประการสุดท้าย** อำนาจในการกำหนดขอบเขตการประชุม (agenda-setting power) ซึ่งเป็นอำนาจในการควบคุมระเบียบวาระการประชุมหรือการเจรจา และข้อเสนอที่ได้จากการประชุมหรือการเจรจานั้น

เพราะฉะนั้น แม้สหภาพยุโรปมีอำนาจในการต่อรองกับประเทศไทยมากกว่า แต่ประเทศไทยสามารถพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยศึกษาอำนาจต่อนั้น ๆ แล้วนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง โดยเฉพาะการนำแนวทางการแก้ปัญหาการประมงแบบ IUU ของสหภาพยุโรปมาปรับใช้ โดยไม่ต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรคำนึงถึงสภาพสังคมและวัฒนธรรมของตนประกอบด้วย ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และวิธีการของสหภาพยุโรปทั้งหมด เช่น ทำการศึกษาว่าประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปใช้วิธีการทำประมงที่แตกต่างกันหรือไม่ และแตกต่างกันอย่างไร โดยมีพื้นฐานมาจากเหตุผลประการใดซึ่งทำให้ไม่ขัดกับมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรป และทำการศึกษาว่าการทำประมงของประเทศไทยต่างจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปด้านใดบ้าง จากนั้นจึงนำการศึกษาดังกล่าวมาพิจารณาปรับใช้ในเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปมักกำหนดจำนวนโควตาสินค้าประมงแก่ประเทศต่าง ๆ หากเมื่อแบ่งจำนวนโควตาสินค้าประมงแก่ทุกประเทศสมาชิกแล้วปรากฏว่ามีสินค้าเหลืออยู่ สินค้าประมงที่เหลือจำต้องกลายเป็นอาหารของสัตว์อื่น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยสามารถอ้างว่าการกระทำเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับบริบทในการบริโภคของสังคมไทย ซึ่งสามารถนำสินค้าประมง

ไปบริโภคในหลากหลายวิธีการ ในกรณีเช่นนี้ประเทศไทยอาจต้องรองโดยการกำหนดฤดูกาลที่อนุญาตให้ทำประมง ใช้ระบบการคำนวณจำนวนสัตว์น้ำที่จับได้ที่เหมาะสมกับประเทศไทย กำหนดสัตว์น้ำที่ต้องการอนุรักษ์ เป็นต้น แทนการกำหนดจำนวนโควตาสินค้าประมง หรือหากเทคโนโลยีที่สหภาพยุโรปใช้ในการทำประมงให้สอดคล้องกับ มาตรการ IUU มีราคาสูง ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามได้ โดยเสนอวิธีการอื่นแทน

นอกจากนี้ ในการทำการศึกษาเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการการประมงของประเทศไทย หน่วยงานรัฐจำเป็นต้องร่วมมือกับองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Governmental Organizations: NGOs) และสื่อมวลชน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบทการประมงไทย เนื่องจากในปัจจุบันผลกระทบจากการดำเนินการ เพื่อปลดใบเหลืองของ IUU อย่างรวดเร็ว นั้น กลับส่งผลเสียต่อประมงพื้นบ้านของประเทศไทย

4. ประเด็นซักถามและความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนา

ในส่วนของการซักถามนั้น มีทั้งหมด 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นสถานะทางกฎหมายของ CCRF และประเด็นเกี่ยวกับการประมงและแรงงาน

สำหรับประเด็นสถานะทางกฎหมายของ CCRF ซึ่งเป็น Code of Conduct หรือประมวล จรรยาบรรณนั้น เนื่องจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้ตั้งข้อสังเกตว่า โดยทั่วไป Code of Conduct มีสภาพบังคับในตัว และในสหราชอาณาจักร Code of Conduct มีลักษณะกึ่งกฎหมาย (semi-legally) คุณพวงทองจึงได้ชี้แจงว่า เนื้อหาของ CCRF ได้เขียนอย่างชัดเจนว่า CCRF ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ขึ้นกับความสมัครใจของรัฐ อย่างไรก็ตาม CCRF เป็นการรวบรวมกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการทำประมง

ส่วนประเด็นที่สองนั้น เนื่องจากผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ตั้งข้อสังเกตว่า กระทรวงแรงงานมีส่วนร่วมในการ ดำเนินการแก้ปัญหา IUU เช่นกัน จึงเกิดคำถามว่า ประเด็นการประมงแบบ IUU รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับแรงงาน โดยเฉพาะการค้ามนุษย์หรือไม่ คุณพวงทองจึงอธิบายว่า ในประเด็นนี้มีทั้งมุมมองที่แคบและกว้าง แต่หากพิจารณาใน มุมมองของประเทศไทย ประเทศไทยต้องสนับสนุนการมองในมุมมองที่แคบ เพราะไม่ต้องการให้มีข้อผูกพันที่ประเทศ ไทยต้องปฏิบัติตามมากเกินไป อีกทั้งหากพิจารณาในมุมมองขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้ให้ความหมายของการประมงแบบ IUU จะเห็นว่า การประมงแบบ IUU นั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะการประมง แต่รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง เช่น การลากอวน การลงแห อย่างไรก็ตาม แรงงานกับกิจกรรมนั้น แยกจากกัน ไม่เกี่ยวข้องกัน และไม่อยู่ในรายการที่ตรวจสอบว่ามีการทำประมงผิดกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ การ ว่าจ้างคนบนเรือ ซึ่งรวมถึงเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ วันหยุดวันลา และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะอยู่ภายใต้กฎหมาย เกี่ยวกับแรงงาน แต่ประเทศไทยดำเนินการแก้ปัญหาทั้งประเด็นการประมงแบบ IUU และแรงงานบนเรือประมงไป พร้อม ๆ กัน เนื่องจากเห็นว่า ทั้งสองประเด็นมีความคาบเกี่ยวและมีปฏิสัมพันธ์กัน การทำประมงแบบ IUU เอื้อให้ เกิดการค้ามนุษย์ โดยการที่ไม่มีการรายงาน (unreported) เกี่ยวกับการทำประมงทำให้ไม่มีการรายงานเกี่ยวกับ แรงงานบนเรือประมงเช่นกัน หากมีการรายงานในเรื่องแรงงานหรือการทำประมงอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมทำให้ปัญหา อีกหนึ่งได้รับการแก้ไขด้วย จึงต้องแก้ไขปัญหทั้งสองควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม เรื่องแรงงานเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมาก การแก้ไขไปพร้อมกับการแก้ปัญหการประมงแบบ IUU จึงทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน เช่น การกำหนดขนาด ภายในเรือทั้งความกว้าง ยาว และลึกของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการประมง ทำให้เรือประมงในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับขนาดเรือที่กำหนด

ในส่วนของการแสดงความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนานั้น ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นใน 5 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การดำเนินการแก้ปัญหาที่เน้นเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่ได้เน้นในประเด็นการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด ทั้งที่ UNCLOS 1982 ซึ่งกล่าวถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดจากทรัพยากรดังกล่าว เป็นต้นแบบของการเกิด CCRF ซึ่งต่อมาทำให้เกิด IPOA-IUU

ประเด็นที่สอง การรวมปัญหาแรงงานและปัญหาการประมงแบบ IUU เข้าด้วยกัน ซึ่งแท้จริงแล้วปัญหาการประมงแบบ IUU ไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงาน แต่การรวมปัญหาทั้งสองเข้าด้วยกันนี้คาดว่าจะมีสาเหตุจากสหรัฐอเมริกาจัดให้สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยอยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) ซึ่งหมายถึง ประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เลวร้ายที่สุด โดยธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงเป็นหนึ่งในสถานการณ์ที่ถูกพิจารณาเพื่อจัดกลุ่มดังกล่าว ภายหลังจากนั้นเมื่อประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปได้เสนอให้ประเทศไทยแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย รัฐบาลไทยจึงรับมาโดยไม่คัดค้าน นอกจากนี้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่เป็นภาคีสัญญะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ซึ่งว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (Convention concerning work in the fishing sector, 2007 (No.188)) เพราะการเป็นภาคีสัญญะดังกล่าวเชื่อมโยงกับการดำเนินการเพื่อปลดใบเหลืองการทำประมงแบบ IUU จากสหภาพยุโรป และการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อให้พ้นจากระดับที่ 3 ตามที่สหรัฐอเมริกาได้ทำการประเมิน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ไม่มีประเทศที่ทำประมงประเทศใดเข้าเป็นภาคีสัญญะฉบับดังกล่าว อีกทั้งประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีเช่นกัน เพราะอาจทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น การเสียค่าใช้จ่ายในการแปลงเรือแต่กลับทำให้จับปลาได้ไม่เท่าเดิม

ประเด็นที่สาม ความไม่สอดคล้องระหว่างข้อมูลของน้ำหนักปลาที่บันทึกในระบบกับที่ส่งออก เนื่องจากสหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศไทยทำบันทึกเพื่อสืบหาแหล่งที่มาของปลาที่ส่งไปยังสหภาพยุโรป โดยย้อนหลังไปถึงต้นทางว่าจับโดยเรือลำใด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่บันทึกกลับไม่สอดคล้องกับน้ำหนักของปลาที่ส่งออก เพราะข้อมูลที่บันทึกคำนวณจากปลาทั้งตัว แต่ปลาที่ส่งไปสหภาพยุโรปต้องถูกตัดหัวและหาง ทำให้น้ำหนักน้อยกว่าข้อมูลที่บันทึกไว้มาก ประกอบกับปัญหาในการสื่อสารเกี่ยวกับจำนวนปลาที่จะนำเข้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป ทำให้สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย

ประเด็นที่สี่ การขาดข้อมูลเชิงลึกซึ่งใช้ในการเจรจากับสหภาพยุโรป ประเด็นที่สำคัญอีกประการที่ส่งผลให้สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย คือ การไม่มีระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System: VMS) เนื่องจากคณะเจรจากับข้อมูลว่าแท้จริงแล้วเรือไทยติด VMS หลายปีก่อนหน้านั้นแล้ว โดยเฉพาะเวลาออกไปทำประมงนอกประเทศ ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงมองว่าประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการเรือประมง

ประเด็นสุดท้าย รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเข้าใจในหลักการและเงื่อนไขของกฎหมาย เห็นได้จากทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งปฏิบัติต่อเรืออื่น ๆ เหมือนกับเรือที่ทำประมง โดยเข้าเรือเรือที่ไม่มีใบอนุญาตทำประมง เพราะเห็นว่าเป็นเรือผิดกฎหมาย ทั้งที่การจดทะเบียนเรือ การตรวจสอบสภาพเรือ และการออกใบอนุญาตใช้เรือเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และกรมเจ้าท่าจะกำหนดว่าเรือลำนั้น ๆ เป็นเรือประมงได้หรือไม่ จากนั้นจึงไปติดเครื่องมือประมงโดยร้องขอไปที่กรมประมง เพื่อขอใบอนุญาตการทำประมง กล่าวคือความชอบด้วยกฎหมายของเรือพิจารณาจากเอกสารที่ออกโดยกรมเจ้าท่า ส่วนสิทธิในการทำประมงพิจารณาจาก

เอกสารที่ออกโดยกรมประมง เพราะฉะนั้น การที่เรือไม่มีใบอนุญาตทำประมงไม่ได้หมายความว่าเรือลำนั้นเป็นเรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น เจ้าของเรือในจังหวัดระนองถูกเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าถอนใบอนุญาตเรือเนื่องจากเจ้าหน้าที่กรมประมงเห็นว่าเรือลำนั้นทำผิดกฎหมายประมง ส่งผลให้เจ้าของเรือคนดังกล่าวขอใบอนุญาตใช้เรือลำอื่น ๆ ไม่ได้อีกต่อไป และกลับไปประกอบอาชีพทำประมงไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยเข้าจับกุมเรือที่จดทะเบียนโดยประเทศมาเลเซีย ซึ่งทำประมงในเขตประเทศมาเลเซียด้วย โดยอ้างว่าเรือลำนั้นทำประมงผิดกฎหมายไทย อีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีเรือจดทะเบียนในประเทศโซมาเลีย และทำประมงในเขตประเทศเยเมนจนสภาพโทรม หากเดินเรือกลับมาซ่อมซ่อมไม่คุ้มต่อค่าใช้จ่ายในการเดินเรือหรือเรืออาจอับปางระหว่างทาง เจ้าของเรือจึงทิ้งเรือไว้ สหภาพยุโรปเห็นว่าเรือลำนี้ใช้ชื่อไทยและใช้จับปลาอยู่ จึงแจ้งต่อรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยจึงใช้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยกเลิกทะเบียนเรือลำนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของเรือกับเรือจึงสิ้นสุดอย่างไรก็ตาม กรมประมงกลับดำเนินการจับกุมทั้งที่ทะเบียนเรือถูกยกเลิกไปแล้ว

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้กล่าวทิ้งท้ายว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 เป็นต้นมา ประเทศไทยไม่ได้นำเข้าสินค้าประมงเลย แต่เมื่อประเทศไทยเริ่มแก้ปัญหาการประมงแบบ IUU เนื่องจากได้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประเทศไทยนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศอื่นแทน และส่งผลให้เรือหลายลำต้องถูกรื้อ เพราะเป็นเรือที่ผิดกฎหมาย เมื่อปลดใบเหลืองสำเร็จเรือไทยได้ไปจดทะเบียนกับประเทศกัมพูชาซึ่งขณะนี้ได้ใบแดงจากสหภาพยุโรป ประเทศกัมพูชาจึงส่งออกสินค้าประมงมายังประเทศไทย และประเทศไทยส่งออกไปยังสหภาพยุโรป เพราะฉะนั้น การแก้ปัญหาการประมงต้องอยู่บนวิถึความเข้าใจและบริบทของประเทศไทย รวมทั้งความเข้าใจวัตถุประสงค์ของมาตรการ IUU ซึ่งมีต้นแบบมาจาก UNCLOS 1982 ด้วย โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดจากทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนคุณพวงทองได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อประเด็นที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาเสนอมาแล้วข้างต้นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ใช่จากมุมมองทางกฎหมาย (legal aspects) แต่เป็นการขาดการมองโดยองค์รวม (holistic approach) ของเจ้าหน้าที่ไทย เพราะการให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยเป็นการลดคู่แข่งทางการค้า โดยใช้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า เพราะฉะนั้น หากประเทศไทยมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ถูกต้องและเหมาะสม และมีบุคลากรที่สามารถเชื่อมโยงหลักกฎหมายระหว่างประเทศกับมิติของประเทศไทยได้ ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยที่ตนได้รับประโยชน์มากที่สุด เช่น การไม่ปฏิบัติตามมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรป แต่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำประมงซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถปรับใช้สนธิสัญญาในเข้ากับบริบทของการทำประมงไทย อีกทั้งยังเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามมาตรการ IUU เช่นกัน เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมาจากหลักการของสนธิสัญญาเหล่านี้