

การควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม  
กรณีศึกษา : ประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์  
CONTROL OF ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED (IUU) FISHING  
CASE STUDY OF THAILAND AND THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES

เฉลิมชล เกษจุโลม

Chalermchon Katejulom

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : [katejulom@hotmail.com](mailto:katejulom@hotmail.com)

Graduate student of Doctor of Laws,

Faculty of Law, Thammasat University : [katejulom@hotmail.com](mailto:katejulom@hotmail.com)

Received : September 22, 2020

Revised : May 07, 2021

Accepted : June 16, 2021

#### บทคัดย่อ

การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มีที่มาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 61 การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล และข้อ 62 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน เนื่องจากแหล่งทำการประมงของโลกกำลังถูกทำลายด้วยการทำประมงที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้จำนวนสัตว์น้ำในทะเลลดลงอย่างรวดเร็วเกินกว่าธรรมชาติจะผลิตขึ้นมาทดแทนได้ ต่อมาสหภาพยุโรปกำหนดแผนปฏิบัติการของตนเองตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ No. 1005/2008 เพื่อต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย และได้แจ้งเตือนโดยให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยเมื่อปี 2558 หากไม่แก้ไขการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สินค้าประมงจากประเทศไทยจะไม่สามารถส่งเข้าสู่ตลาดในสหภาพยุโรป ประเทศไทยได้แก้ไขโดยตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จนได้รับการปลดใบเหลืองในปี 2562 แต่ในปัจจุบันยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับการแจ้งเตือนในปี 2557 สามารถปลดใบเหลืองได้อย่างรวดเร็วในปี 2558 โดยแก้ไขกฎหมายประมงมาใช้ควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จึงเห็นควรนำข้อดีในกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ ฉบับแก้ไขปี 2558 มาเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหา การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในประเทศไทย วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายดังกล่าว ใช้วิธีศึกษาวิจัยทางเอกสาร หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ และตัวบทกฎหมาย พบว่า ควรแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในเรื่อง การแก้ไขเรื่องโทษที่มีการลงโทษอย่างสูงในความผิดด้านการประมง, การให้สินเชื่อกับผู้ประกอบการประมง, ให้ประเทศไทยมีการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกับองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาคอื่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ทำกิจการประมงและผู้เกี่ยวข้องให้เป็นรูปธรรม

**คำสำคัญ**

การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม, พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558, ประเทศฟิลิปปินส์

**ABSTRACT**

Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing) was first regulated by Article 61, on conservation of the living resources, and Article 62, on utilization of the living resources, of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS ; 1982). These measures were timely because the world's fishing grounds are being destroyed by inappropriate fishing leading to marine fish populations failing too quickly for nature replenish. The European Union activated an action plan through Council Regulation (EC) No. 1005/2008, based upon which a yellow card warning was issued to Thailand in 2015. If IUU Fishing remains unresolved, fishery products from Thailand would be banned from delivery to EU markets. Therefore, Thailand passed an Emergency Decree on Fisheries B.E. 2 5 5 8 (2015), and the yellow card was lifted in 2019. Nevertheless, problems remain. In 2014, The Republic of the Philippines received a yellow card rating for inadequately addressing IUU Fishing, which was promptly lifted the following year after the nation's fishing laws were amended to resolve its problem. Thailand might learn from the example of 2015 fishing law revision in The Republic of the Philippines as a model for resolving ongoing issues with IUU Fishing in The Kingdom. An international comparative legal study was made by documentary research. Data was gathered from books, theses, articles and law codes. Results suggest that Thailand should amend its Emergency Decree on Fisheries B.E. 2558 (2015) to grant credit to fishing operators and resolve excessively punitive penalties for fishing offenses. These amendments would permit Thailand to form a network with other regional fishery resource management organizations and promote participation by fishery operators and other relevant parties in a concrete way.

**Keywords**

Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Emergency Decree on Fisheries B.E. 2 5 5 8 , The Republic of the Philippines

## บทนำ

ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ประมงที่สำคัญของโลก การทำการประมงเป็นอาชีพที่สร้างรายได้เข้าสู่ประเทศมากกว่าสามแสนล้านบาทในแต่ละปี ในขณะที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการลดจำนวนลงของทรัพยากรสัตว์น้ำ อันสืบเนื่องมาจากการทำการประมงที่มากเกินไป และเกิดจากการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศน์ถูกทำลาย เกิดปัญหาผลผลิตสัตว์น้ำที่เป็นแหล่งโปรตีนของประชากรในประเทศลดจำนวนลงและมีราคาสูง และจากการที่คณะกรรมการยุโรป สหภาพยุโรป ได้ประกาศแจ้งเตือนไทย (ใบเหลือง) อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 เพื่อให้รับทราบถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงของไทยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ No. 1005/2008 สาเหตุที่ประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS 1982) (มีผลบังคับใช้ เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2537 หลังจากรัฐภาคีลำดับที่ 60 ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ฯ สำหรับประเทศไทยได้ลงนามรับรองในอนุสัญญา ฯ ดังกล่าวตั้งแต่มีมติสหประชาชาติเห็นชอบและรับรอง เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2525 และยื่นสัตยาบันสารเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2554 เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ฯ มีผลบังคับต่อประเทศไทย 30 วันหลังจากที่ประเทศไทยส่งมอบสัตยาบันสารแล้ว คือ วันที่ 14 มิถุนายน 2554)<sup>1</sup> ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเลในทุก ๆ ด้าน รวมถึงการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลตามแผนปฏิบัติการสากลในการขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2001 : IPOA IUU) ซึ่งเป็นมาตรการแนะนำขึ้นอยู่กับความสมัครใจนำไปปฏิบัติของรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นสหภาพยุโรปจึงได้ให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากประเทศไทยไม่มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ ตามข้อ 20 (1) ของกฎระเบียบ IUU (กฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ No. 1005/2008 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) การให้จับปลาโดยไม่มีใบอนุญาตในการจับ ไม่มีระบบติดตามเรือประมงบนเรือที่ทำการประมงในเขตสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) รวมถึงเรือที่ทำการประมงในทะเลหลวง (high sea) ซึ่งระบบติดตามเรือนี้จะใช้ตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งในเหตุดังกล่าวทำให้สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ปัญหาและรายงานต่อคณะกรรมการยุโรปภายใน 6 เดือน รัฐบาลไทยจึงได้ตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการ

<sup>1</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับกรดำเนินการดำเนินงานของประเทศไทย (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 21.

ทรัพยากรประมง โดยมีมาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การออกใบอนุญาตการทำประมง การติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือประมง เป็นต้น รวมทั้ง มีบทลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งโทษปรับและโทษจำคุก<sup>2</sup> แม้ว่าสหภาพยุโรปได้ประกาศปลดใบเหลืองให้ประเทศไทยเมื่อ 8 มกราคม 2562 ก็ยังมีการติดตามและประเมินผลการแก้ปัญหา IUU Fishing อย่างต่อเนื่อง<sup>3</sup> จึงเห็นควรจะศึกษากฎหมายประมงของประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีกฎหมายประมงผ่านเกณฑ์กฎระเบียบของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมงของประเทศไทยต่อไป

### 1. ความหมายของการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

นิยามหรือความหมายของ การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ได้มีการกำหนดโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ โดยให้ความหมายของ IUU Fishing ไว้ว่า<sup>4</sup>

#### 1.1 การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing)

1.1.1 การทำการประมงโดยเรือของรัฐชายฝั่ง หรือรัฐใด ๆ ในน่านน้ำของประเทศใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศดังกล่าว หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

1.1.2 เรือประมงที่ชักธงโดยสะดวกของชาติที่เป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization : RFMO) ทำการประมงขัดกับมาตรการในองค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาคในภูมิภาคนั้น หรือขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

1.1.3 การทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายภายในรัฐและข้อผูกพันระหว่างประเทศ หรือกฎหมายที่รัฐให้ความตกลงและร่วมมือกับองค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาคอื่น

#### 1.2 การทำการประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing)

1.2.1 การทำการประมงที่ไม่รายงานหรือรายงานไม่ถูกต้อง ต่อหน่วยงานของรัฐ และขัดต่อกฎหมายที่กำหนดไว้<sup>5</sup>

1.2.2 การทำการประมงในพื้นที่ขององค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาค โดยไม่รายงานหรือรายงานไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายหรือระเบียบที่องค์การกำหนดไว้

#### 1.3 การทำการประมงที่ขาดการควบคุม (Unregulated Fishing)

1.3.1 การทำการประมงในเขตขององค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาค โดยเรือไม่ปรากฏสัญชาติ (ไม่ชักธงโดยสะดวก) หรือเรือของรัฐใด ๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในองค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาคนั้น

<sup>2</sup> พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน, ‘ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด’ (2561) 2 ปีที่ 10 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 410.

<sup>3</sup> วิริยะ คล้ายแดง, ‘การประมงผิดกฎหมายจากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ’ <<https://www4.fisheries.go.th/local/>> สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2563.

<sup>4</sup> พวงทอง อ่อนอุระ, ‘การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ตามหลักการ แนวคิดและบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ’ (เอกสารวิชาการ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2561) <<https://site.fishmarket.co.th/wp-content/uploads/2019/05/IUU-01.pdf>> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2563.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง.

1.3.2 การทำการประมงในเขตพื้นที่ หรือจับสัตว์น้ำที่ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองในเขตองค์กรจัดการประมงในระดับภูมิภาค หรือขัดต่อพันธกรณีของรัฐที่ผูกพันกับกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>6</sup>

ในประเทศไทยความหมายของ IUU Fishing ยังรวมถึงการทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบของประเทศไทย เช่น การทำประมงพาณิชย์ในเขตชายฝั่งสามไมล์ทะเล ห้ามเรือประมงใช้เรืออวนลากในการทำประมง เป็นต้น รวมทั้งการทำการประมงโดยเรือที่ไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียนเรือถือว่ามีความผิดตามกฎหมายในตัวเองแม้ไม่ได้ทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และยังหมายถึงการทำการประมงของเรือสัญชาติไทยในพื้นที่นอกทะเลไทยโดยไม่มีสิทธิ รวมถึงเรือประมงสัญชาติใด ๆ ที่ทำผิดกฎหมายประมงไทย<sup>7</sup>

## 2. IUU FISHING ในกฎหมายระหว่างประเทศและตราสารระหว่างประเทศ

การแก้ปัญหา IUU Fishing ในแนวทางระหว่างประเทศผู้ศึกษาได้แยกการบริหารจัดการเป็น 2 แนวทางคือ แนวทางกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในสนธิสัญญาพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำ เนื่องจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ ถือเป็นหลักสากลที่รัฐจำต้องปฏิบัติตามทั้งในฐานะรัฐภาคีของสนธิสัญญานั้น หรือในฐานะหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสนธิสัญญาถูกใช้เป็นกลไกในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐที่เข้าทำสนธิสัญญา ให้มีความชัดเจนภายใต้หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) ประเทศไทยจึงต้องอนุวัติการกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพันธกรณีในอนุสัญญา<sup>8</sup> ซึ่งต่างจากแนวทางของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่ผูกพันตามกฎหมาย เป็นกรอบวิธีการและข้อเสนอแนะที่ให้รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาตินำไปปรับใช้ในการแก้ปัญหา IUU Fishing โดยความสมัครใจ จึงจะขอกล่าวเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศ และตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญพอสังเขป ดังนี้

### 2.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศมีที่มาจากกรณียอมรับร่วมกันของรัฐที่จะนำข้อตกลงไปใช้ในการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งความหมายอย่างกว้างหมายถึง บรรดากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่รัฐต่าง ๆ ต้องผูกพันและปฏิบัติตาม ในบทความนี้จะกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นที่มาของการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและการใช้ประโยชน์จากสัตว์ทะเลอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน และเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา IUU Fishing คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลที่รัฐภาคีผูกพันต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (2525) เป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีเกี่ยวกับทะเล ได้วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และเขตอำนาจต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทะเลของประเทศสมาชิกในทะเลหลวง และในน่านน้ำอาณาเขตของประเทศสมาชิก

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง 43.

<sup>7</sup> ดวงพร เพชรคง, 'วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558' <[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/)> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2563.

<sup>8</sup> ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 'หลักสากล : มิติทางกฎหมายภายใต้โลกาภิวัตน์ ตอนที่ 3' (2562) 1 ปีที่ 16 จุลนิติ 189, 190.

โดยอนุสัญญาดังกล่าวในปัจจุบันมีประเทศสมาชิกจำนวน 167 ประเทศ<sup>9</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำมีเนื้อหาที่ภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

### 2.1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ข้อ 61 การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต

“รัฐชายฝั่งจะพิจารณากำหนดปริมาณทรัพยากรที่มีชีวิตที่จะพึงให้จับได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ รัฐชายฝั่งต้องประกันโดยมาตรการอนุรักษ์ และการจัดการที่เหมาะสมกว่า การบำรุงรักษาทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะไม่ได้รับอันตรายจากการ แสวงประโยชน์เกินควร รัฐชายฝั่งและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก จะร่วมมือกันเพื่อการนี้ตามความเหมาะสม

จะต้องวางมาตรการเช่นว่าเพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถ อำนาจผลผลิตได้อย่างสูงสุดตลอดไปด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและ เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมถึง ความจำเป็นด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่งและความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และโดยคำนึงถึง แบบแผนการประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำและมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกัน โดยทั่วไปใด ๆ ไม่ว่าจะระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลกในการใช้มาตรการดังกล่าว รัฐชายฝั่งจะต้องคำนึงถึง ผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกจับ โดยมุ่งที่จะธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาดังกล่าวให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้ อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

ให้มีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับ และกิจกรรม การประมง รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลปลาอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ ที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลกตามที่เหมาะสมและโดยให้รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวง รวมทั้ง รัฐซึ่งคนชาติได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีส่วนร่วมด้วย”

ข้อ 61 ในที่นี้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสัตว์น้ำใน ทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ ซึ่งต้องจัดการให้มีมาตรการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ ในแต่ละปี (Total Allowable Catch : TAC) โดยจะกำหนดจากจำนวนปลาที่จะจับได้ จำนวนเรือประมงที่ได้รับ อนุญาตให้จับปลา หรือห้วงระยะเวลาที่ให้เข้าจับปลา เพื่อให้การใช้ทรัพยากรประมงในสิทธิอธิปไตยของรัฐเป็นไป อย่างยั่งยืน<sup>10</sup>

### 2.1.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ข้อ 62 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต

“รัฐชายฝั่งจะต้องส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจ จำเพาะโดยไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อข้อ 61

รัฐชายฝั่งจะพิจารณากำหนดขีดความสามารถของตนในการจับทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในกรณีรัฐชายฝั่งไม่มีขีดความสามารถที่จะจับตามปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ทั้งหมด รัฐชายฝั่งจะให้รัฐอื่น เข้าแสวงประโยชน์จากส่วนเกินของปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ โดยทำความตกลงหรือข้อตกลงอื่น ๆ และเป็นไป ตามข้อกำหนด เงื่อนไข กฎหมาย ตลอดจนข้อบังคับที่อ้างถึงไว้ในวรรคสี่ โดยคำนึงถึงเป็นพิเศษ ถึงบทบัญญัติ ของข้อ 69 และ 70 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐกำลังพัฒนาที่กล่าวไว้ในบทบัญญัติเช่นว่า

<sup>9</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ (เชิงอรธที่1) 9.

<sup>10</sup> เฟิงอ้าง 17.

ในการให้รัฐอื่นเข้าแสวงประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนภายใต้ข้อนี้ รัฐชายฝั่งจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้ง นอกจากประการอื่นแล้ว ความสำคัญของทรัพยากรมีชีวิตในพื้นที่นั้นต่อเศรษฐกิจและผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐชายฝั่งนั้น บทบัญญัติแห่งข้อ 69 และข้อ 70 ความต้องการของรัฐกำลังพัฒนาในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคในการจับส่วนที่เหลือบางส่วนและความจำเป็นในการบรรเทาความยุ่งเหยิงทางเศรษฐกิจในรัฐซึ่งคนชาติได้ทำการประมงในเขตนั้นมาเป็นปกติวิสัย หรือได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการวิจัยและการจำแนกมวลสัตว์น้ำ

คนชาติของรัฐอื่นที่ทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะต้องปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และตามข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งกฎหมายและข้อบังคับเหล่านี้ จะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญานี้และอาจเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ”

ข้อ 62 ใน UNCLOS 1982 กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐตนอย่างเหมาะสม เช่น กรณีรัฐไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะจับสัตว์น้ำตามปริมาณที่จะแสวงประโยชน์ได้ ควรจัดสรรให้รัฐอื่นมาใช้สิทธิแทนและได้รับรายได้เข้ารัฐตอบแทน แต่รัฐที่มาใช้สิทธิต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น เป็นต้น<sup>11</sup>

2.1.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ข้อ 63 มวลสัตว์น้ำที่มีภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่าหรือทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น

“กรณีที่มีมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกันหรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่า รัฐเหล่านี้จะหาทางตกลงกันโดยตรงหรือโดยผ่าน องค์การระดับอนุภูมิภาคที่เหมาะสม ในการวางมาตรการที่จำเป็นต่อการประสานงานและการประกันให้มีการอนุรักษ์และการพัฒนามวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นโดยไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อบทบัญญัติอื่นของภาคนี้”

ในกรณีที่มีมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกัน หรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นในบริเวณที่ประชิดกันจะหาทางตกลงกันโดยตรง หรือโดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาคที่เหมาะสมในการวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ในบริเวณที่ประชิดกัน”

2.1.4 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ข้อ 64 ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

“รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่คนในชาติของตนทำการประมงในภูมิภาคที่จับชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอตามบัญชีในรายชื่อภาคผนวกที่ 1 จะร่วมมือกันโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมโดยมุ่งที่จะประกันการอนุรักษ์และส่งเสริมจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์สูงสุดจากชนิดพันธุ์เช่นว่าตลอดภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป ในภูมิภาคที่ยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนในชาติของตนจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคนั้นจะร่วมกันจัดตั้งองค์การเช่นว่าและเข้าร่วมงานขององค์การ

ให้บทบัญญัติของวรรคหนึ่งใช้บังคับเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นของภาคนี้”<sup>12</sup>

<sup>11</sup> เฟิงอ้าง.

<sup>12</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (สำนักพิมพ์เอราวิณการพิมพ์ 2548) 27 - 31.

ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงของรัฐชายฝั่ง ตามข้อ 63 - 64 รัฐชายฝั่งต้องปฏิบัติและร่วมมือกับรัฐอื่น รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือจัดสรรในการใช้ประโยชน์สัตว์น้ำชนิดที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างสองรัฐ หรือเป็นชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่น ทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ชนิดพันธุ์เหล่านี้ปรากฏในตามบัญชีในรายชื่อภาคผนวกที่ 1 ทำนองสัญญา ซึ่งต่อมากองการสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมและจัดทำความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นระยะไกล ค.ศ. 1995 (UN Fish Stock Agreement 1995 : UNFSA)

อย่างไรก็ตามใน UNCLOS 1982 ไม่มีการบัญญัติศัพท์ คำว่า Illegal, Unreported and Unregulated Fishing มีเพียงแต่ตัวกรอบเกี่ยวกับการควบคุมเรือประมงและการทำการประมงในทะเล หลวงและน่านน้ำในสิทธิอธิปไตย (sovereignty) ของรัฐ (ข้อ 62) ซึ่งหมายถึงบริเวณหรือพื้นที่ทางทะเลที่รัฐเจ้าของพื้นที่เท่านั้นมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ ได้แก่ น่านน้ำภายในรัฐ ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และบริเวณไหล่ทวีป<sup>13</sup> อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นี้ จึงเป็นแม่แบบในการจัดทำกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิกที่จะบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลที่อยู่สิทธิอธิปไตยของรัฐในรัฐตนให้เกิดประโยชน์สูงสุดและอนุรักษ์สำหรับคนรุ่นต่อไป

## 2.2 ตราสารระหว่างประเทศ

มาตรการที่ควบคุม IUU Fishing มีได้มาจากสหภาพยุโรป แต่เกิดจากการที่คณะกรรมการประมง (Committee on Fisheries of the United Nations) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO ซึ่งมีการประชุมกันในปี 1991 (2534) ว่าควรมีแนวทางในการจัดการและการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเล ที่มีการทำการประมงมากจนเกินขนาด (overfishing) จนมีแนวโน้มว่าจะเกิดความขาดแคลนแหล่งอาหารโปรตีนจากสัตว์ทะเล ในระยะเวลาอันใกล้ ที่ประชุมของ FAO ได้ออกตราสารระหว่างประเทศชื่อว่า จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (The Code of Conduct for Responsible Fisheries : CCRF) ในปี 1995 (2538) จรรยาบรรณนี้มุ่งประสงค์ให้มีการกำหนดนโยบายประมง ให้ทุกภาคส่วนที่ได้รับประโยชน์จากการทำประมงมาร่วมมือกันอนุรักษ์และจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงร่วมกัน โดยให้รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาตินำไปใช้โดยไม่มีผลผูกพันเป็นสนธิสัญญา และในปี 2001 (2544) ก็ได้ออกแผนปฏิบัติการที่มีชื่อว่า แผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม<sup>14</sup> เช่นเดียวกันกับจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ แผนปฏิบัติการนี้ไม่ได้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีสภาพบังคับซึ่ง IPOA IUU อยู่ภายใต้กรอบจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ซึ่งมีที่มาจากบทบัญญัติในอนุสัญญากฎหมายทะเล สารระในแผน IPOA IUU มีข้อเสนอให้นำไปใช้ต่อด้าน IUU Fishing จะดำเนินการออกนโยบาย กฎ ระเบียบภายในประเทศหรือร่วมมือเป็นทวิภาคี หรือพหุภาคี กับประเทศอื่นก็ได้ นอกจากนี้แผน IPOA IUU ยังจำแนก

<sup>13</sup> ดวงเด่น นาคสีราช, *หลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 202.

<sup>14</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 'การประมงไทยกับ IUU : มุมมองทางกฎหมายทะเลและองค์การการค้าโลก' <<https://prachatai.com/journal/2015/07/60439>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2563.



รัฐต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ต่อต้าน IUU Fishing เป็น 3 สถานะคือ

2.2.1 รัฐเจ้าของธง หมายถึง ประเทศที่จดทะเบียนเรือและอนุญาตให้เรือลำนั้นชกธงของรัฐตน (ธงโดยสะดวก)

2.2.2 รัฐชายฝั่ง หมายถึง ประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลหรือมหาสมุทร

2.2.3 รัฐเจ้าของท่าเรือ หมายถึง ประเทศที่อนุญาตให้เรือที่ทำการประมงที่ชกธงต่างชาติเข้าเทียบท่าได้ เพื่อขนถ่ายสัตว์น้ำเพื่อการค้าหรือแปรรูป จัดหาเสบียง หรือเติมน้ำมัน เป็นต้น<sup>15</sup>

### 3. การควบคุม IUU FISHING ในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และกำหนดให้ฟิลิปปินส์เป็นรัฐประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบอบสาธารณรัฐ ผู้นำรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จุดที่เป็นที่โดดเด่นของการปกครองประเทศฟิลิปปินส์ คือ การจัดทำให้มีการเลือกตั้งผู้ปกครองตั้งแต่ระดับประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก จนถึงผู้ปกครองระดับท้องถิ่นบารังไก (Barangay) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุดเทียบเท่าระดับหมู่บ้าน รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior and Local Government)

สำหรับระบบกฎหมายนั้น ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์เริ่มจากกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งเป็นอิทธิพลจากเจ้าอาณานิคมทั้งสเปนและสหรัฐอเมริกา เมื่อประเทศได้พัฒนามาเป็นสาธารณรัฐอิสระ ระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็เข้ามามีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์ด้วยเช่นกัน ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์จึงเป็นการรวมกันของกฎหมายโรมัน กฎหมายสเปน กฎหมายอเมริกัน และขนบธรรมเนียมประเพณีของคนพื้นเมือง จนเรียกได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์เป็นระบบผสมระหว่างคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์<sup>16</sup> ผู้ศึกษาเห็นควรนำกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์มาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประมงของประเทศไทย ในบริบทที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหา IUU Fishing โดยมีเหตุผลที่สำคัญดังนี้

1. ประเทศฟิลิปปินส์มีการใช้ประมวลกฎหมายเหมือนกับประเทศไทย

2. ประเทศฟิลิปปินส์อยู่ในภูมิภาคอาเซียนร่วมกับประเทศไทยตั้งแต่ยุคก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับมีสภาพสังคมเศรษฐกิจ วัฒนธรรมใกล้เคียงกัน ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาในภูมิภาคร่วมกันได้ และ

3. เหตุผลสำคัญที่เลือกศึกษากฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ เนื่องจากเมื่อประเทศฟิลิปปินส์ได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ได้แก้ไขกฎหมายประมง และได้รับการปลดจากใบเหลืองอย่างรวดเร็ว (ม.ย. 2557 - เม.ย.

<sup>15</sup> อิสระ ชาญราชกิจ พิษณุ ศิริพิชญตระกูล นุชรัตน์ หวังดี และศรัณ เพ็ชรพิรุณ, *การประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม* (ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2550).

<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'โครงการข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนของประเทศฟิลิปปินส์' <<https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files.pdf>> สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2563.

2558) ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทย เม.ย. 2558 - ม.ค. 2562 แม้แต่ประเทศเกาหลี (เกาหลีใต้) ยังใช้เวลายาวนานกว่าประเทศฟิลิปปินส์ (พ.ย. 2556 - เม.ย. 2558) ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสมควรนำกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ที่มีความน่าสนใจและแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหา IUU Fishing อย่างชัดเจน ซึ่งได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปมาศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับกรแก้ไขกฎหมายประมงในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การเสนอแก้ไขกฎหมายประมง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาพบว่าแต่เดิมกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ใช้ REPUBLIC ACT NO. 8550 ปี 1998 (The Philippine Fisheries Code of 1998) เมื่อได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ประเทศฟิลิปปินส์ได้แก้ไขกฎหมายประมงเดิมเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing ใน REPUBLIC ACT NO. 10654 ปี 2015 ซึ่งเป็นกรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประมงเดิม (REPUBLIC ACT NO. 8550) มีจุดประสงค์เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ในความรับผิดชอบของสำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตรและทรัพยากรทางน้ำ (Bureau of Fisheries Department of Agriculture and Aquatic Resources : Da - BFAR) ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

กฎหมายประมงฟิลิปปินส์ มาตรา 2 บทบัญญัตินี้ใช้บังคับในน่านน้ำภายในและน่านน้ำในเขตอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจศาล รวมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone : EEZ) ระยะทาง 200 ไมล์ทะเล และบริเวณพื้นที่ไหล่ทวีปของประเทศฟิลิปปินส์ โดยรัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์มุ่งผลสัมฤทธิ์ในเรื่อง<sup>17</sup>

1. การอนุรักษ์คุ้มครองและการจัดการทรัพยากรประมงและทรัพยากรทางน้ำของประเทศอย่างยั่งยืน
2. การบรรเทาความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านในเขตเทศบาล
3. การปรับปรุงผลผลิตของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำภายในขอบเขตของระบบนิเวศ
4. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนอกชายฝั่งและในทะเลลึก และ
5. การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ

กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ มีบทบัญญัติที่สำคัญซึ่งนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing จนเป็นที่ยอมรับของสหภาพยุโรป มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับขนาดของเรือในการทำการประมง บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของบทนิยาม ได้กำหนดว่าการทำประมงพาณิชย์แบ่งขนาดเรือเป็นสามขนาด คือ เรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็ก 3.1 - 20 ตันกรอส, เรือประมงพาณิชย์ขนาดกลาง 20.1 - 150 ตันกรอส และเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่มีขนาดเรือตั้งแต่ 150.1 ตันกรอส (สำหรับเรือประมงพื้นบ้านมีขนาดไม่เกิน 3 ตันกรอส)<sup>18</sup> ซึ่งมาตรา 30 กำหนดให้มีการต่อใบอนุญาตทุก 3 ปี (ต่ออายุก่อนใบอนุญาตทำการประมงหมดอายุ 60 วัน) ในการแบ่งขนาดเรือมีผลในบทลงโทษ (sanction) ที่แตกต่างกันของเรือที่กระทำความผิดในการประมงซึ่งแตกต่างกันตามระวางของเรือประมง

2. บทบัญญัติในมาตรา 17 บัญญัติให้รัฐบาลท้องถิ่นภายใต้กฎหมายและนโยบายการประมงแห่งชาติ ออกกฎหมายประมงท้องถิ่น หรือ Local Government Code โดยขอรับคำปรึกษาจากสำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตรและทรัพยากรทางน้ำ ให้อำนาจสหภาพเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Local Government Units : LGUs)

<sup>17</sup> Republic act no. 8550. <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/phi16098.pdf>> accessed 1 August 2020.

<sup>18</sup> Regional guidelines for responsible fishing, <<https://www.seafdec.or.th/>> accessed 5 May 2020.

ออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประมงด้วยตนเอง โดยปรึกษาหารือกับสำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตร และทรัพยากรทางน้ำ (Bureau of Fisheries Department of Agriculture and Aquatic Resources : Da - BFAR) (มาตรา 62) และมาตรา 18 รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ทำประมงในท้องถิ่น เช่น กำหนดให้ทำการประมงประเภทท้องถิ่นได้ภายในระยะ 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง เป็นการแบ่งเขตประมงพื้นบ้าน และประมงพาณิชย์อย่างชัดเจน ในมาตรา 81 กลุ่มบทบัญญัตินี้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 2 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในเรื่องการอนุรักษ์คุ้มครองและการจัดการทรัพยากรประมงและทรัพยากรทางน้ำของประเทศอย่างยั่งยืน<sup>19</sup>

3. บทบัญญัติในมาตรา 34 มีการกำหนดให้มีสินเชื่อก่อเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็ก เป็นแรงจูงใจในการเปลี่ยนอุปกรณ์บนเรือและมีโครงการหลังจับสัตว์น้ำและการตลาดเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของชาวประมง โดยรวมถึงสิ่งจำเป็นอื่น เช่น โรงเก็บน้ำแข็ง ห้องเย็น ตู้บรรจุสินค้า คลังสินค้า การขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรา 35 ผู้ประกอบการเรือหาปลาในเชิงพาณิชย์ของประเทศฟิลิปปินส์ต้องได้รับการยกเว้นภาษีและอากรในการนำเข้าเรือประมงอายุไม่เกิน 5 ปี ตลอดจนอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องติดตั้งบนเรือ<sup>20</sup> เป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำประมงให้กับชาวประมง เพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต และเข้าถึงเทคโนโลยีการประมงที่ทันสมัยในการทำการประมงตามบทบัญญัติของกฎหมายประมงฟิลิปปินส์ มาตรา 2

4. บทบัญญัติในเรื่องการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อบริโภคภายในประเทศ มาตรา 54 มีการประกันสำหรับบ่อปลา กรงปลาและการเลี้ยงปลาในกระชัง จะได้รับความคุ้มครองภายใต้โครงการประกันของ บริษัท ประกันภัยพืชผลที่เป็นของประเทศฟิลิปปินส์ในกรณีสำหรับความสูญเสียอันเกิดจากเหตุสุทธวิสัยและเหตุบังเอิญ สืบเนื่องไปถึงภายหลังการจับสัตว์น้ำที่เพาะเลี้ยงไปจำหน่ายในมาตรา 58 มีส่งเสริมเกษตรกรดังนี้

4.1 การให้สินเชื่อหลังการเก็บเกี่ยว

4.2 การส่งเสริมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการแปรรูปกึ่งการแปรรูป และการจัดการพัฒนาอุตสาหกรรมปลาแปรรูปในประเทศ เพื่อใช้ทำอาหารเลี้ยงสัตว์น้ำ (Fish Nutrition)

4.3 การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการตลาดและกิจกรรม รวมถึงระบบการกำหนดราคาโดยเน้นการตลาดแบบรวมและการกำจัดพ่อค้าคนกลาง

การส่งออกผลิตภัณฑ์ประมง มีการควบคุมอย่างเข้มงวดทุกครั้งที่มีการส่งออกเพื่อป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร และการผลิตอาหารทะเลเพื่อบริโภคภายในประเทศ โดยห้ามมิให้ส่งออกสัตว์น้ำเพื่อปกป้องและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น หรือรับรองความเพียงพอของการจัดหาภายในประเทศ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Aquaculture) ในการสงวนรักษาพ่อแม่พันธุ์แม่พันธุ์ สืบเนื่องจากในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหากจะนำมาใช้ประโยชน์ในการส่งออกต้องเป็นรุ่นหลาน ไม่ใช่เอามาใช้ตั้งแต่รุ่นแรกหรือรุ่นที่สอง จะขยายพันธุ์ขายได้ในรุ่นที่ 3 (รุ่นหลาน) เพื่อรักษาพ่อแม่พันธุ์แท้ของสัตว์น้ำแต่ละชนิดพันธุ์ไว้ ผลิตภัณฑ์ประมงอาจนำเข้าได้ก็ต่อเมื่อการนำเข้าได้รับการรับรองตามที่จำเป็นโดยแผนกตรวจสอบของสภาการประมงและบริหารจัดการทรัพยากรทางน้ำ (Fisheries and Aquatic Resource Management Councils

<sup>19</sup> The implementing rules and regulations of Republic act no. 8550 as amended by Republic act no. 10564 , <<https://www.scribd.com/document/363400085/IRR-of-RA10654>> accessed 9 Jul 2020

<sup>20</sup> Ibid.

: FARMC)<sup>21</sup> ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงผลผลิตของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ซึ่งรัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์มุ่งให้เกิดประสิทธิผลจากกฎหมายประมงฉบับนี้

สำหรับการบังคับโทษของกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์มีทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญา ในการกระทำความผิดรูปแบบเดียวกันกับกฎหมายไทยที่โทษทางปกครองอยู่ในหมวดที่ 10 มาตรการทางปกครอง ส่วนโทษอาญาอยู่ในหมวดที่ 11 การบังคับโทษ ซึ่งความรุนแรงของโทษใกล้เคียงกัน แต่ต่างกันที่การกำหนดขนาดเรือที่ต่างกัน ซึ่งกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน ดังนี้

กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 135 การลงโทษทางปกครองที่กำหนดให้เป็นโทษร้ายแรง มีการบังคับโทษดังนี้

- (1) ริบอนุกรมในการทำการประมง
- (2) ยึดเรือประมง
- (3) เพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงชั่วคราว หรือถาวร
- (4) ห้ามใช้สิทธิพิเศษทางการรับคืนภาษีชั่วคราว หรือถาวร
- (5) นำเข้าสู่รายชื่อเรือที่ทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
- (6) การปฏิเสธการเทียบท่าและการให้บริการอื่น ๆ จากท่าเรือ
- (7) ขึ้นบัญชีดำ
- (8) หากเป็นการกระทำความผิดซ้ำอีกภายในระยะเวลา 5 ปี จะลงโทษปรับเป็นมูลค่า 8 เท่า ของมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้...<sup>22</sup>

สำหรับกฎหมายประมงของไทยมีอยู่ในมาตรา 113 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า มาตรา 113 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีอำนาจสั่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงนั้นหรือเครื่องมือทำการประมง
- (2) ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (3) สั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยสั่งห้ามมิให้ใช้เรือประมงนั้นจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการพักใช้ใบอนุญาตด้วยก็ได้
- (4) เพิกถอนใบอนุญาต และประกาศให้เรือประมงนั้นเป็นเรือที่ใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (5) กักเรือประมง... ”<sup>23</sup>

สำหรับโทษในการกระทำความผิดตามกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยที่พอจะเทียบเคียงกันได้มีดังนี้

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>23</sup> พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 67 ก, 28 มิถุนายน 2560.

1. กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 92 เรือประมงที่ทำการจับสัตว์น้ำด้วยกระแสไฟฟ้า มีโทษทั้งทางปกครองและโทษอาญา<sup>24</sup>

1.1 โทษทางปกครอง เรือที่กระทำความผิดจะต้องถูกริบอุปกรณ์การทำการประมง รวมถึงเสียค่าปรับ จำนวนห้าเท่า ของราคาสัตว์น้ำที่จับได้ หรือชำระค่าปรับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

1.2 โทษทางอาญา สำหรับผู้ใช้กระแสไฟฟ้าในการจับสัตว์น้ำ ผู้กระทำจะต้องถูกจำคุกหกเดือน และปรับห้าพันเปโซ<sup>25</sup>

กฎหมายประมงของไทย<sup>26</sup> มาตรา 141 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 60 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาท ถึงหนึ่งล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่มีไว้ในครอบครอง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

2. กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 93 เรือที่ใช้ตาข่ายอวนขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนด จับสัตว์น้ำ มีโทษทั้งทางปกครองและโทษอาญา

2.1 โทษทางปกครองเรือที่กระทำความผิดจะต้องถูกริบอุปกรณ์การทำการประมง รวมถึงเสียค่าปรับ จำนวนสามเท่า ของราคาสัตว์น้ำที่จับได้ หรือชำระค่าปรับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

2.2 โทษทางอาญา สำหรับผู้ใช้ที่ใส่ตาข่ายอวนขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนดจับสัตว์น้ำ ผู้กระทำ จะต้องถูกจำคุกหกเดือน - สองปีและปรับสองเท่าของค่าใช้จ่ายในการจับกุมและยึดอุปกรณ์<sup>27</sup>

กฎหมายประมงไทย มาตรา 147 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67 (2) (3) หรือ (4) มาตรา 69 หรือมาตรา 71 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า...”<sup>28</sup>

3. กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 101 การทำการประมงในเขตสงวนและเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ<sup>29</sup>

3.1 โทษทางปกครองเรือที่กระทำความผิดจะต้องถูกริบอุปกรณ์การทำการประมง รวมถึงเสียค่าปรับ จำนวนสองเท่า ของราคาสัตว์น้ำที่จับได้ หรือชำระค่าปรับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

3.2 โทษทางอาญา สำหรับผู้ใช้ที่ทำการประมงในเขตสงวนและเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ผู้กระทำจะต้อง ถูกจำคุกสองปี - หกปี และปรับสองเท่าของค่าใช้จ่ายในการจับกุม ยึดอุปกรณ์ รวมทั้งยกเลิกใบอนุญาต

กฎหมายประมงไทย มาตรา 138 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 56 หรือมาตรา 70 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่

---

<sup>24</sup> Primer The fisheries code of The Philippines (Ra 8550 as amended by RA 10654) Bloomberg philanthropies <<https://oceana.org/press-center/press-releases/download-philippine-fisheries-code>> accessed 7 Jul 2020.

<sup>25</sup> 100 เปโซ มีอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเงินไทยได้ 60 บาท

<sup>26</sup> พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 108 ก, 13 พฤศจิกายน 2558.

<sup>27</sup> The implementing rules and regulations of Republic act no. 8550 as amended by Republic act no. 10564 (n19).

<sup>28</sup> พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (เชิงอรรถที่26).

<sup>29</sup> The implementing rules and regulations of Republic act no. 8550 as amended by Republic act no. 10564 (n19).

ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า...”<sup>30</sup>

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงจุดเด่นในกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2015 ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีการสร้างเครือข่ายโดยมีการจัดตั้งศูนย์ติดตามเรือประมงที่กรุงมะนิลา เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลการเดินทางเรือกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนและเรือของรัฐอื่นที่เดินทางมาทำการประมง และเทียบท่าที่ประเทศฟิลิปปินส์ รวมทั้งยังได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาค อาทิ เช่น คณะกรรมาธิการว่าด้วยการอนุรักษ์ปลาทูน่าในแอตแลนติก (The International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas : ICCAT), คณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission : IOCT) และคณะกรรมาธิการประมงแห่งมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกตอนกลาง (Western Central Pacific Fisheries Commission : WCPFC) ทำให้เรือประมงของประเทศฟิลิปปินส์มากกว่า 200 ลำ อยู่ในความควบคุมขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงในภูมิภาคอื่น และได้มีโอกาสเข้าไปทำการประมงในประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนั้นอีกด้วย<sup>31</sup>

#### 4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชกำหนดนี้มุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน...”<sup>32</sup> ดังนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จึงมีวัตถุประสงค์ในการจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งจะต้องนำมาบังคับใช้ให้ถูกต้องเพื่อทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรสัตว์น้ำได้อย่างทั่วถึงและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้เมื่อ 14 พฤศจิกายน 2558 เมื่อใช้ไประยะหนึ่ง พบว่าบทบัญญัติบางประการไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2560 โดยมีการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

<sup>30</sup> พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (เชิงอรรถที่26).

<sup>31</sup> Eu Regulation to combat illegal fishing third country carding process success for south korea and The philippines, <<http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/Case-Study2.pdf>> accessed 9 May 2020.

<sup>32</sup> พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (เชิงอรรถที่26).

#### 4.1 การดำเนินการด้านกฎหมาย

กรมประมงดำเนินการจัดทำและประกาศใช้แผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing ใช้ชื่อว่า แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 (Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2001 : NPOA IUU) โดยให้มีแนวทางเดียวกันกับแผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัด IUU Fishing

มีการออกกฎหมายลำดับรอง ภายใต้พระราชกำหนดการประมง เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรประมง ควบคุม การทำการประมงในน่านน้ำภายในของประเทศไทยและการทำประมงนอกล่านน้ำของประเทศไทย การควบคุมเฝ้าระวัง การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย มาตรการตรวจสอบคุณภาพสัตว์น้ำ มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นต้น

การเข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลงด้วยมาตรการของรัฐท่าเรือ (Agreement on Port State Measures : PSMA) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 เพื่อป้องกันการนำเข้าสัตว์น้ำที่มีที่มา จากการทำการประมง IUU Fishing เข้าประเทศไทย และความตกลง UN Fish Stock Agreement : UNFSA เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2560 เพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัด IUU Fishing ร่วมเป็นสมาชิกความตกลงการทำประมงสำหรับพื้นที่ ทางตอนใต้ของมหาสมุทรอินเดีย (South Indian Ocean Fisheries Agreement : SIOFA) เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2560 เพื่อให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในมหาสมุทรอินเดียอย่างถูกกฎหมาย

#### 4.2 การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมง

การจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังการทำประมง (Fisheries Monitoring Centre : FMC) เพื่อเป็นหน่วยหลัก ในการตรวจสอบ ติดตาม และเฝ้าระวังการทำประมงของเรือประมงผ่านระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System)

มีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Port In – Port Out Control Centre : PIPO) เพื่อควบคุม และตรวจสอบการเข้า - ออกเทียบท่าของเรือประมงก่อนและหลังทำการประมง โดยประเด็นการตรวจสอบ คือ ความถูกต้องของเรือ ความถูกต้องของสมุดบันทึกประจำเรือเทียบกับข้อมูลสัตว์น้ำที่ขึ้นท่า และข้อมูลจากระบบ ติดตามเรือประมง

การตรวจสอบเรือในทะเล การตรวจสอบเรือประมงที่ไปทำการประมงนอกล่านน้ำ โดยบังคับให้ติดตั้ง ระบบติดตามเรือ (Electronic Reporting System : ERS/Electronic Monitoring System : EM) เพื่อที่จะตรวจสอบ การทำกิจกรรมของเรือประมง การขนถ่ายสัตว์น้ำ รวมทั้งจัดให้มีผู้สังเกตการณ์บนเรือประมง เพื่อติดตามสังเกตการณ์ การขนถ่ายสัตว์น้ำของเรือประมงนอกล่านน้ำ

มีระบบควบคุมเรือประมงจากต่างประเทศให้เป็นไปตามมาตรการรัฐท่าเรือเพื่อป้องกันการนำเข้าสัตว์น้ำที่มา จากการทำการประมง IUU Fishing ตรวจสอบเรือประมงต่างประเทศก่อนเทียบท่า ที่ท่าเทียบเรือ และการขนถ่ายสัตว์น้ำ ขึ้นท่า

#### 4.3 การบังคับใช้กฎหมาย

การปรับปรุงกระบวนการทางอาญา โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการประมง คือ พนักงานสอบสวนใช้เวลาในการสอบสวนให้แล้วเสร็จใน 3 เดือน พนักงานอัยการสั่งคดีภายใน 1 เดือน ศาลพิจารณาคดีแล้วเสร็จภายใน 6 เดือน การเปรียบเทียบปรับให้แล้วเสร็จภายใน 40 วัน และการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ให้แล้วเสร็จภายใน 24 วัน เป็นต้น

จากการที่ได้บังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในการแก้ปัญหา IUU Fishing พบว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหของรัฐบาลในเรื่องนี้ใช้อำนาจรวมศูนย์จากฝ่ายบริหาร มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ได้รับใบแดงจากสหภาพยุโรป ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรปได้ โดยการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขาดความมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบกิจการประมงพาณิชย์ ชาวประมงพื้นบ้าน นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการประมง ฯลฯ ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งหรือวิธีการอื่น ๆ ที่จะนำมาใช้แก้ปัญหา IUU Fishing การที่ภาครัฐไม่ได้มีข้อมูลรอบด้านเพียงพอ บังคับใช้กฎหมายทันทีอย่างเคร่งครัดและออกกฎ ระเบียบ มาใช้บังคับในประเด็นตามข้อสังเกตของสหภาพยุโรป ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ชนิดพันธุ์ ภูมิอากาศ ระบบเศรษฐกิจ และสังคม แตกต่างจากประเทศไทย มีผลกระทบอย่างกว้างขวางมีผลต่อผู้ประกอบการอาชีพประมงที่ต้องลงทุนสูงในการปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ จึงเป็นภาระผู้ประกอบการอาชีพประมง อาจต้องหยุดประกอบการอาชีพเพราะเรือประมงที่มีอยู่เดิมไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด มาตรการเยียวยาสำหรับผู้ที่หยุดประกอบการอาชีพยังไม่เหมาะสม การที่จะเปลี่ยนอาชีพไปทำอาชีพอื่นสำหรับคนที่ทำการประมงมาตลอดชีวิตเป็นไปได้ยาก การรับซื้อเรือประมงหรือเครื่องมือประมงจากชาวประมงก็เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและไม่ครอบคลุมถึงผู้ถูกกระทบสิทธิทั้งหมด นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing กับประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศในอาเซียนซึ่งหากมีการเจรจาผลักดันเป็นข้อตกลงในภูมิภาคอาเซียน จะเป็นการผลักดันนโยบายร่วมกันด้านการทำประมง และสร้างความมั่นคงในเรื่องแหล่งโปรตีนจากอาหารทะเลในภูมิภาคอาเซียน<sup>33</sup>

##### 5. แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมงของไทยในการแก้ไขปัญหา IUU FISHING เมื่อเปรียบเทียบกับ กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์

จากการศึกษากฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ REPUBLIC ACT NO. 10654 ปี 2015 ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประมงเดิม (REPUBLIC ACT NO. 8550 ปี 1998) ซึ่งประเทศฟิลิปปินส์ใช้ในการแก้ปัญหา IUU Fishing และมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ซึ่งฟิลิปปินส์ได้รับใบเหลืองเมื่อ มิ.ย. 2014 และประเทศฟิลิปปินส์ ได้รับการปลดใบเหลืองเมื่อ เม.ย. 2015 ห่างกันเพียง 10 เดือน แสดงให้เห็นว่าสหภาพยุโรปมีความพึงพอใจในการแก้ไขปัญห IUU Fishing ของประเทศฟิลิปปินส์ รวมไปถึงการปรับปรุงกฎหมายการประมงฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยที่รัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ปฏิบัติ และทำให้สหภาพยุโรปประเมินให้พ้นจากใบเหลืองภายในระยะเวลาอันสั้น ต่างจากประเทศไทยที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายหลังได้รับใบเหลือง เมื่อ เม.ย. 2558 ยังใช้เวลายาวนานถึง ม.ค. 2562 จึงจะปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปได้ และเมื่อศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังพบว่าแม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบางประเด็นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้มีส่วนได้เสียแล้วแต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชกำหนดการประมงฉบับแก้ไขดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าการแก้ไขดังกล่าวก็ยังไม่อาจบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากบทบัญญัติหลายมาตราจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายลำดับรอง

<sup>33</sup> วัฒนชะ วงศ์สินนาค, ‘พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้การตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าท่าเพื่อป้องกันยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 77-78.



เพื่อผ่อนปรนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระในการประกอบอาชีพอันมีลักษณะไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน และยังเพิ่มภาระให้กับประชาชนหลายประการที่ยังต้องการการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้

ในการศึกษากฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ในบทความฉบับนี้ คำนึงถึงการนำองค์ประกอบของกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ในส่วนที่เห็นว่ามีข้อดีกว่า มาใช้ปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมของประเทศไทยจึงนำเสนอให้เป็นทางเลือกและเป็นแนวทางหนึ่งในการนำมาเป็นตัวอย่างในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมงของไทยในอนาคต

สำหรับกฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ที่ผู้ศึกษามีความเห็นที่ไม่ต่างจากพระราชกำหนดการประมงของประเทศไทย คือมาตรการทางการปกครองและการลงโทษทางอาญาของกฎหมายประมงทั้งสองประเทศมีอัตราโทษสูง ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 โดยเปรียบเทียบโทษที่จะได้รับในการกระทำความผิดของเรือที่ทำการประมง เช่น การจับสัตว์น้ำด้วยกระแสไฟฟ้า กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์โทษทางปกครอง กล่าวคือ เรือที่กระทำความผิดจะต้องถูกริบอุปกรณ์การทำการประมง รวมถึงเสียค่าปรับจำนวนห้าเท่า ของราคาสัตว์น้ำที่จับได้ หรือชำระค่าปรับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่าตามขนาดระวางของเรือ สำหรับกฎหมายประมงของไทย มาตรา 144 ในความผิดเดียวกัน ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่า ของมูลค่าสัตว์น้ำที่มีไว้ในครอบครอง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า เป็นต้น ผู้ศึกษามีความเห็นที่โทษทั้งทางปกครองและอาญาของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในบางฐานความผิดยังค่อนข้างสูงเกินความจำเป็นซึ่งอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77<sup>34</sup> ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุง กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้มีกระบวนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายอย่างเป็นระบบ ในการจัดทำกฎหมายมาใช้บังคับ รัฐจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น หากเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว หากไม่มีความจำเป็น เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการประกอบอาชีพ หรือการดำรงชีวิต

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560.

ควรยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นเพื่อไม่ให้เป็นการต่อประชาชน ในกรณีที่ต้องจัดทำกฎหมายใหม่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รัฐต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เปิดเผยแพร่การรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน และมีการประเมินผลกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว ในกรณีกฎหมายประมงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันผู้ศึกษามีความเห็นว่าโทษทางอาญาและโทษทางปกครองมีการลงโทษอย่างสูงและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 77<sup>35</sup> โดยขอแยกอธิบายแนวทางการแก้ไขในเรื่องโทษทางอาญาและโทษทางปกครองของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ดังนี้

### 5.1 โทษทางอาญา

เป็นโทษที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากที่สุด ประเทศไทยมีการลงโทษในทางอาญามากเกินควร รัฐธรรมนูญ มาตรา 77 จึงได้วางหลักการในการกำหนดโทษอาญาว่า “รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง...” หลักการนี้ทำให้เห็นภาพว่าการมีการลงโทษทางอาญาที่มีมากเกินควรในระบบกฎหมายไทยก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยหลายประการ ทำให้การบริหารการยุติธรรมทางอาญามีขนาดใหญ่ต้องรองรับคดีจำนวนมากและมีค่าใช้จ่ายสูงในการบริหารจัดการคดี เกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ทำให้ผู้ที่กระทำความผิดไม่ร้ายแรงมีประวัติอาชญากร ซึ่งหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาควรมีเฉพาะการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และควรเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่ไม่มีความผิดอื่นใดที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น หากเป็นความผิดที่ไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ควรใช้โทษปรับแทนการลงโทษทางอาญา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77<sup>36</sup>

### 5.2 โทษทางปกครอง

ในการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประมง ควรคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักนิติรัฐภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากมีการบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการออกกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ และต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างสมเหตุผล มาตรการที่รัฐนำมาใช้ต้องมีประสิทธิภาพมากที่สุดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลน้อยที่สุด โดยการลงโทษทางปกครองตามหลักพอสมควรแก่เหตุนี้ ประกอบด้วย 3 หลักย่อย<sup>37</sup> คือ

5.2.1 หลักความเหมาะสม รัฐต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมกับความเป็นไปได้ในการใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย

2.2 หลักความจำเป็น รัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้น

5.2.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุในกฎหมายอย่างแคบ มาตรการที่ใช้ต้องเหมาะสมระหว่างการละเมิดสิทธิบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ ห้ามใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลเกินกว่า

<sup>35</sup> อภิวัฒน์ สุตสาว, ‘การกำหนดโทษอาญาตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (2561) 2 ปีที่ 15 จุลินิติ 113, 127.

<sup>36</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>37</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน’ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 235.

ประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับมาใช้บังคับ<sup>38</sup>

ยังปรากฏหลักพอสมควรแก่เหตุในกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 13 (2)

“ผู้ใดล่าสัตว์ป่าที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ด้วยความจำเป็น และภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ...

(2) การล่านั้นได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ...<sup>39</sup>

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ได้บัญญัติให้การใช้กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งสมควรนำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขโทษทางอาญาและโทษทางปกครองของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ให้มีโทษที่เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่ากฎหมายประมงของไทยยังต้องปรับปรุงแก้ไขในเรื่องโทษดังกล่าว

นอกจากเรื่องโทษในกฎหมายประมงแล้ว สำหรับในเรื่องที่จะนำข้อดีใน REPUBLIC ACT NO. 10654 ของประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมงของประเทศไทย มีความน่าสนใจอีกหลายประการ คือ

1. การแบ่งเขตพื้นที่ในการทำการประมงของประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วย การทำฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำประมงน้ำจืด และการทำประมงทะเล สำหรับการทำการประมงในทะเลยังแบ่งเป็น การทำประมงท้องถิ่นกับการทำประมงพาณิชย์ กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้การประมงท้องถิ่นอยู่ภายใต้การจัดการของสหภาพเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (LGCs) โดยกำหนดให้การประมงทะเล ประเภทท้องถิ่น (ประมงพื้นบ้าน) สามารถทำการจับสัตว์น้ำได้ภายใน 15 กิโลเมตร จากชายฝั่ง เรียกว่าเขต Municipal Marine Water และกำหนดให้ใช้เรือทำการประมงขนาดไม่เกิน 3 ตันกรอส ซึ่งชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ใช้เรือพาย นั่งไม่เกิน 2 คน หรือแพไม้ไผ่ โดยใช้อุปกรณ์ตกปลาแบบพื้นบ้าน ส่วนการประมงพาณิชย์ในทะเลนั้นต้องใช้เรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 3 ตันกรอส ซึ่งแบ่งเป็นการทำประมงพาณิชย์ขนาดเล็ก ใช้เรือขนาด 3.1 - 20 ตันกรอส การทำประมงพาณิชย์ขนาดกลาง ใช้เรือขนาด 20.1 - 150 ตันกรอส และการทำประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ใช้เรือขนาดมากกว่า 150 ตันกรอส (มาตรา 4 (10)) การแบ่งเขตกันอย่างชัดเจนนี้ทำให้เกิดการรักษาอาชีพประมงพื้นบ้านในประเทศฟิลิปปินส์ไว้ได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากการปรับปรุงกฎหมายประมงของฟิลิปปินส์ครั้งนี้ นอกจากจะเพิ่มโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านการประมงแล้ว ยังมีการตรวจสอบย้อนกลับ สิ่งที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงซึ่งรัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญกับการทำประมงพื้นบ้าน ให้ชาวบ้านที่ทำการประมงพื้นบ้านมีส่วนร่วมในการออกมาตรการจัดการกับประมงผิดกฎหมาย หรือให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจการและสังเกตการณ์กับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเฝ้าระวังเรือประมงที่ทำผิดกฎหมาย ทำให้ประเทศฟิลิปปินส์ใช้เวลาอันสั้นในการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรป<sup>40</sup>

<sup>38</sup> เพิ่งอ้าง 236 - 238.

<sup>39</sup> ดิเรก สุขสว่าง, ‘การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักพอสมควรแก่เหตุ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 11 - 30, 105 - 110.

<sup>40</sup> ธวัชชัย สุวรรณพาณิชย์ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ มาลี สุระเชษฐ สิริพันธ์ พลรบ วิวิธ วงศ์ทิพย์ เสาวนีย์ อัครโรจน์ ชีรเดช มโนสิทธิ์กุล วรณวิภา เมืองถ้ำ พิมพภัศสร เนติโพธิ์ ศรีสมัย ผ่องสว่าง และภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี, ‘การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558’ (2560) 1 ปีที่ 8 วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 12, 23.

2. การให้สินเชื่อแก่ผู้ทำการประมงพื้นบ้านกับเรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็กเป็นแรงจูงใจในการเปลี่ยนอุปกรณ์บนเรือและมีโครงการสินเชื่อหลังจับสัตว์น้ำและการหาตลาดเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของชาวประมง (มาตรา 34, มาตรา 35, มาตรา 54 และมาตรา 58 REPUBLIC ACT NO. 10654) เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการประมงมีหลักประกันในการประกอบอาชีพ สามารถจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นติดตั้งบนเรือประมงและเป็นแรงจูงใจในการประกอบอาชีพประมงต่อไป ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีทำพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติกองทุนการประมงแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่มีเนื้อหาเพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาผู้ประกอบการประมง ให้สอดคล้องกับกฎหมายประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

3. กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ (REPUBLIC ACT NO. 10654) มาตรา 17 บัญญัติถึงการบริหารจัดการด้านการประมงของประเทศฟิลิปปินส์การให้สำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตรและทรัพยากรทางน้ำ ที่มีสำนักงานภูมิภาคในแต่ละภูมิภาคจะเป็นผู้กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงร่วมกับสหภาพเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายและนโยบายการประมงแห่งชาติ ซึ่งการทำงานร่วมกันของทั้งสองหน่วยงานมีการออกกฎหมายประมงท้องถิ่น หรือ Local Government Code 1991 ส่วนจังหวัด (province) มีบทบาทในการประสานงานภายในจังหวัดกับเทศบาล และให้ความช่วยเหลือสำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตรและทรัพยากรทางน้ำในระดับภูมิภาค การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงทำได้โดยขอรับคำปรึกษาจากสำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตรและทรัพยากรทางน้ำ (มาตรา 62) ต่างจากกฎหมายประมงไทยที่กฎ ระเบียบ ออกโดยหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก แม้ว่าจะมีตัวบทบัญญัติที่มุ่งหมายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ในส่วน หมวด 3 (คณะกรรมการประมงจังหวัด) ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 แต่ยังเป็นเพียงรูปแบบพิธีการเท่านั้น การตัดสินใจในการออกกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ มาจากหน่วยงานรัฐและฝ่ายบริหารจากส่วนกลางเป็นหลัก โดยสามารถนำแนวทางในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ชัดเจน เช่น หน้าที่กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรประมง จะเป็นของสำนักงานการประมง กรมวิชาการเกษตรและทรัพยากรทางน้ำ ที่เป็นองค์กรของรัฐบาลกลางแต่มีสำนักงานภูมิภาคในแต่ละภูมิภาค ส่วนหน้าที่ในการบริหารและประสานงานภายในจังหวัดเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ<sup>41</sup>

4. การส่งเสริมเครือข่ายการทำการประมงของเรือประมงในประเทศฟิลิปปินส์กับองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาค ซึ่งมีการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงในภูมิภาคอื่น เช่น คณะกรรมาธิการว่าด้วยการอนุรักษ์ปลาทูน่าในแอตแลนติก คณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย และคณะกรรมาธิการประมงแห่งมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกตอนกลาง เป็นต้นแบบให้ประเทศไทยเร่งดำเนินการประสานความร่วมมือกับนานาชาติ เพราะเป็นหนทางที่จะทำให้ผลิตภัณฑ์ประมงของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในตลาดโลกอีกทางหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องมีความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เห็นควรดำเนินทั้งสองระดับ คือในระดับทวิภาคี และในระดับพหุภาคี

ความร่วมมือในระดับทวิภาคี เป็นการร่วมมือระหว่างสองประเทศที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออกสินค้าประมง และพัฒนาศักยภาพในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เช่น

<sup>41</sup> เฟิงอ้าง.

ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) หรือองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค ได้แก่ ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านวิชาการ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติ เพื่อต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ความร่วมมือในระดับพหุภาคี องค์การระหว่างประเทศด้านการประมงที่สำคัญในภูมิภาค ได้แก่ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีหน่วยงานดูแลการพัฒนาด้านการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก องค์การบริหารจัดการประมงในระดับภูมิภาค เช่น คณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก และองค์การที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกแต่ให้ความร่วมมือ ได้แก่ คณะกรรมาธิการประมงแห่งมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกตอนกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารจัดการประมงในภูมิภาคอื่นเพราะเป็นองค์การที่มีสัตว์น้ำมาขึ้นทำในประเทศไทย โดยให้ความร่วมมือตามที่องค์การเหล่านั้นกำหนด เข้าร่วมประชุม แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ขณะเดียวกันต้องมีความร่วมมือกับองค์การนอกภาครัฐ องค์การเอกชน ให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าประมงในแง่บวกเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ เป็นการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งและมีกองเรือประมงที่ทำการประมงทั้งในน่านน้ำภายในและทะเลหลวงต้องดำเนินความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศ ทำให้สามารถปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>42</sup>

## บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิด และวิธีการบริหารจัดการ เพื่อควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยใช้กฎหมายประมงของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) เช่นเดียวกับกับประเทศไทย และได้ปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปก่อนประเทศไทย ทำให้ได้ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ดังนี้

1. เห็นควรให้มีการแก้ไขในเรื่องโทษที่ลงโทษต่อผู้กระทำความผิดในการทำประมง เพื่อให้การลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครองเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77
2. เห็นควรให้มีการตราบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อในการปรับปรุงอุปกรณ์ในเรือประมงให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการประมงทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ ให้สามารถดำเนินกิจการทำการประมงต่อไปได้ และเป็นการสงวนรักษาอาชีพประมงไว้อีกทางหนึ่ง
3. เห็นควรให้มีการตราบทบัญญัติกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประกอบอาชีพทำการประมงนักวิชาการด้านการประมง องค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง จะมีประโยชน์ในการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่

---

<sup>42</sup> ชวนพิศ จันทรวราทิพย์, 'แนวทางการดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม กองประมงต่างประเทศ' (2560) 47 - 49.

เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงที่เริ่มมีภาวะขาดแคลนและหายากอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นแนวทาง เพื่อให้การใช้สิทธิและหน้าที่ของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

4. เห็นควรให้ประเทศไทยดำเนินการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกับองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาคอื่น เพื่อประโยชน์ในการทำประมงนอกน่านน้ำในภูมิภาคอื่นของเรือสัญชาติไทยและสามารถมีข้อตกลง ส่งเสริมในการนำสัตว์น้ำจากเรือของชาติภาคีสมาชิกในองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาคอื่น มาขึ้นท่าเพื่อผลิตในอุตสาหกรรมอาหารทะเลของประเทศไทย

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, *อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982* (สำนักพิมพ์เอราวัณการพิมพ์, 2548).

ดวงเด่น นาคสีหราช, *หลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562)

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).

โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย* (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

อิสระ ชาญราชกิจ พิษณุ ศิริพิชญตระกูล นุชรรัตน์ หวังดี และศรัณ เพ็ชรพิรุณ, *การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม* (ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2550).

### วิทยานิพนธ์

ดิเรก สุขสว่าง, 'การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักพอสมควรแก่เหตุ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554).

วัฒน์ชนะ วงศ์สินนาค, 'พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้การตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าทำเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).

### บทความ

ชวนพิศ จันทรวราทิตย์, 'แนวทางการดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม' (2560) 47 - 49.

ธวัชชัย สุวรรณพานิช ลาวัลย์ หอนพรัตน์ มาลี สุรเชษฐ สิริพันธ์ พลรบ วิวิธ วงศ์ทิพย์ เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ธีรเดช มโนลีหกุล วรณวิภา เมืองถ้ำ พิมพ์ัสสร เนติโพธิ์ ศรีสมัย ผ่องสว่าง และภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี. 'การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558' (2560) 1 ปีที่ 8 วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 12, 23.

ปณิธิ์กร ปทุมวัฒน์, 'หลักสากล : มิติทางกฎหมายภายใต้โลกาภิวัตน์ ตอนที่ 3' (2562) 1 ปีที่ 16 จุลนิติ 189, 190.

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน, ‘ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษา อ่าวตราด จังหวัดตราด’ (2561) 2 ปีที่ 10 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 399, 410.

อภิวัฒน์ สุดสาว, ‘การกำหนดโทษอาญาตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (2561) 2 ปีที่ 15 จุลินิติ 113, 127.

## เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

### ภาษาไทย

ดวงพร เพชรคง, ‘วิกฤตการทำประมงไทยกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558’ <[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/)> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2563.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ‘การประมงไทยกับ IUU : มุมมองทางกฎหมายทะเลและองค์การการค้าโลก’ <<https://prachatai.com/journal/2015/07/60439>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2563.

พวงทอง อ่อนอุระ, ‘การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ตามหลักการ แนวคิดและบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ’ (เอกสารวิชาการ สำนักงานปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ 2561) <<https://site.fishmarket.co.th/wp-content/uploads/2019/05/IUU-01.pdf>> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2563.

วิริยะ คล้ายแดง, ‘การประมงผิดกฎหมายจากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ’ <<https://www4.fisheries.go.th/local/>> สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2563.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘โครงการข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนของประเทศฟิลิปปินส์’ <<https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files.pdf>> สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2563.

### ภาษาต่างประเทศ

Regional guidelines for responsible fishing, <<https://www.seafdec.or.th/>> accessed 5 May 2020.

Eu Regulation to combat illegal fishing third country carding process success for south korea and The philippines, <<http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/Case-Study2.pdf>> accessed 9 May 2020.



The implementing rules and regulations of Republic act no. 8550 as amended by Republic act no. 10564 , <<https://www.scribd.com/document/363400085/IRR-of-RA10654>> accessed 9 Jul 2020.

Primer The fisheries code of The Philippines (Ra 8550 as amended by RA 10654) Bloomberg philanthropies, <<https://oceana.org/press-center/press-releases/download-philippine-fisheries-code>> accessed 7 Jul 2020.

Republic act no. 8550, <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/phi16098.pdf>> accessed 1 Aug 2020.

### **เอกสารอื่น ๆ**

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 108 ก, 13 พฤศจิกายน 2558.

พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 167 ก, 28 มิถุนายน 2560.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560.