



ENVIRONMENTAL AND SOCIAL FOUNDATION



GREENPEACE



บททวนร่างพระราชบัญญัติการประมงของประเทศไทย: บทวิเคราะห์การแก้ไขกฎหมายและการถอดยของการปฏิรูป

25 ธันวาคม พ.ศ. 2567

คำชี้แจง

บทวิเคราะห์ฉบับนี้อ้างอิงข้อมูลร่างพระราชบัญญัติการประมงของประเทศไทยและพัฒนาการตามกระบวนการนิติบัญญัติจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พ.ศ. ... ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบันทึกการประชุมที่เปิดเผยมู่สาธารณะ ทั้งนี้การวิเคราะห์ดังกล่าวมิใช่การตีความทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการประมงที่ครบถ้วนสมบูรณ์ แม้จะพยายามตรวจสอบความถูกต้องอย่างยิ่งยวด การวิเคราะห์นี้ไม่ได้ครอบคลุมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นทุกแง่มุม เอกสารฉบับนี้จึงไม่ควรถูกใช้เป็นคู่มือทางกฎหมายที่ครบถ้วนถูกต้องหรือใช้เสมือนหนึ่งเป็นคำปรึกษาทางกฎหมายจากผู้เชี่ยวชาญ

การวิเคราะห์นี้มุ่งเน้นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภาคการประมงเชิงพาณิชย์ของไทย ครอบคลุมทั้งแนวทางการทำประมงเชิงพาณิชย์ การแปรรูปอาหารทะเล ข้อพิจารณาทางสิ่งแวดล้อมและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน โดยเนื้อหาในรายงานฉบับนี้ได้ครอบคลุมถึงการประมงพื้นบ้านโดยละเอียด สำหรับผู้ที่สนใจสามารถปรึกษาหารือกับกลุ่มประมงพื้นบ้านที่เกี่ยวข้องโดยตรง

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีความซับซ้อน รวมถึงเชื่อมโยงกับกฎหมายลำดับรองอื่นๆ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และข้อบังคับเฉพาะด้าน จำเป็นต้องมีการตีความโดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอตตามบริบททางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ผู้อ่านควรปรึกษาแหล่งข้อมูลทางกฎหมายที่ปรับปรุงข้อมูลล่าสุดและขอคำปรึกษาทางกฎหมายที่เป็นกลางเมื่อต้องการทำความเข้าใจบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทวิเคราะห์ฉบับนี้เป็นการประเมินการรุกรานพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการนิติบัญญัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และผลกระทบจากข้อเสนอที่ต้องการผ่อนปรนข้อบังคับหลายประการ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในผู้ส่งออกอาหารทะเลรายใหญ่ของโลกจึงถูกจับตามองอย่างเข้มงวดจากนานาชาติเพื่อให้มีการควบคุมอุตสาหกรรมประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ยั่งยืน ถูกกฎหมาย เป็นธรรม และมีความโปร่งใสทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน อย่างไรก็ตาม กระบวนการร่างกฎหมายในปัจจุบันกลับเผยให้เห็นปัญหาด้านกฎระเบียบอย่างเห็นได้ชัด อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของภาคประมงเชิงพาณิชย์ที่ต้องการเพิกถอนกฎระเบียบอย่างกว้างขวางในอุตสาหกรรม

ข้อเสนอให้ยกเลิกกฎระเบียบหลายประการได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมไทย นักวิชาการ หน่วยงานรัฐบาล และประชาคมโลก นอกจากนี้ยังสร้างความกังวลอย่างมากในหมู่ผู้ซื้ออาหารทะเลระดับโลก หน่วยงานรัฐบาล และสถาบันต่าง ๆ หากไม่มีมาตรการรับมือที่เข้มแข็ง ข้อเสนอเหล่านี้อาจทำลายความก้าวหน้าที่ตั้งสมจากกรปฏิรูปการประมงที่ก้าวหน้ามาตลอดหลายปีที่ผ่านมา รวมถึงทำลายความเชื่อมั่นของประเทศไทยในตลาดอาหารทะเลโลกอีกครั้ง ข้อเสนอตั้งต้นนี้อาจนำไปสู่การถดถอยของภาคการประมงในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาทิ

- ยกเลิกมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเล (มาตรา 10/1, 11, 11/1)
- การอนุญาตให้อวนล้อมจับช่องตาอวนขนาดเล็กด้วยการปั่นไฟในเวลากลางคืน (มาตรา 69)
- อนุญาตการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลระหว่างเรือประมงได้อีกครั้ง (มาตรา 85/1)

เนื่องจากบทบัญญัติที่ยังเป็นประเด็นถกเถียงหลายข้อยังไม่ได้รับการแก้ไข และคาดการณ์ว่าจะไม่มีการปรับปรุงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยวุฒิสภา นับเป็นโอกาสที่สูญเสียบไปในการปฏิรูปภาคการประมงของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้านความยั่งยืน ความถูกต้องตามกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน

รายงานวิเคราะห์ฉบับนี้เน้นย้ำถึงผลกระทบระยะยาวที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ (อ้างอิงจากร่างฉบับล่าสุดที่เข้าถึงได้) และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐบาลไทยจะต้องแสดงความมุ่งมั่นอย่างจริงจังในการปฏิรูปอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย หากไม่เกิดการปรับเปลี่ยนทิศทางอย่างรอบคอบ ประเทศไทยอาจเสี่ยงสูญเสียสถานะในตลาดโลก รวมถึงเร่งให้เกิดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคการประมง

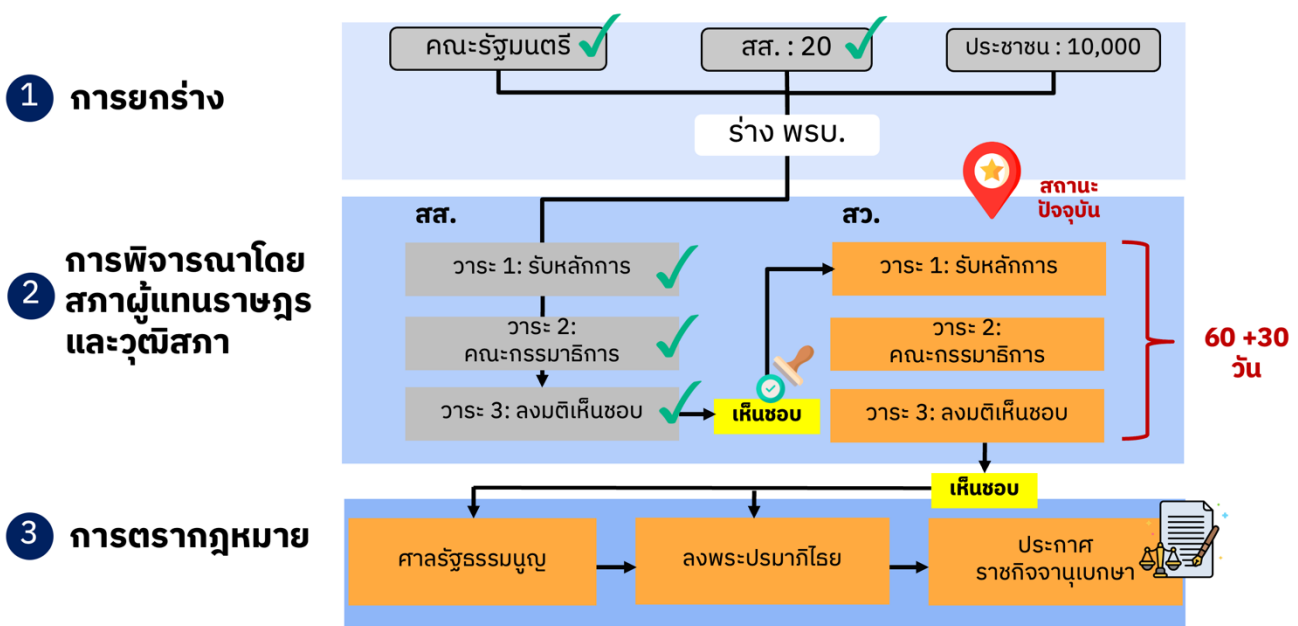
สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	2
บทนำ.....	4
วิธีการศึกษา.....	5
ข้อกังวลเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมาย	6
สรุปมาตราที่น่าท้วงกังวลและสถานะปัจจุบัน.....	7
มาตราที่ยังน่าท้วงกังวลในร่างฉบับคณะกรรมการ.....	11
1. ยกเลิกมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเล (มาตรา 10/1, 11, 11/1).....	11
2. อนุญาตให้ขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลได้อีกครั้ง (มาตรา 85/1).....	15
3. การผ่อนปรนบทลงโทษที่มุ่งเน้นเพื่อยับยั้งการทำประมงผิดกฎหมาย	16
4. อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับอาหารทะเลนำเข้า (ภาคผนวก)	17
ข้อเสนอแก้ไขที่น่าท้วงกังวลซึ่งถูกถอดออกจากร่างฉบับคณะกรรมการ	18
1. ยกเลิกเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานในภาคประมง (มาตรา 4 (9))	19
2. ยกเลิกเขตอำนาจนอกราชอาณาจักรสำหรับคนไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำประมงผิดกฎหมายในต่างประเทศ (มาตรา 8)	22
3. การขาดการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้านในคณะกรรมการประมงแห่งชาติ (มาตรา 14).....	22
4. การผ่อนปรนการนำสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ขึ้นบนเรือประมง (มาตรา 66).....	22
5. การยกเลิกการควบคุมเครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง (อวนลาก) (มาตรา 67).....	23
6. การไม่จำเป็นต้องแสดงข้อมูลตำแหน่งแบบเรียลไทม์โดยระบบติดตามเรือ (มาตรา 81).....	25
7. การไม่จำเป็นต้องแสดงบัญชีรายชื่อลูกเรือก่อนออกจากท่าเรือ (มาตรา 82).....	26
8. การไม่จำเป็นต้องใช้หนังสือคนประจำเรือสำหรับแรงงานประมงข้ามชาติ (มาตรา 83)	27
9. การอนุญาตให้เปลี่ยนย้ายลูกเรือกลางทะเลได้อีกครั้ง (มาตรา 83/1).....	27
10. การผ่อนปรนการตรวจสอบและติดตามเรือสนับสนุนการประมง (มาตรา 87-89)	27
11. ผ่อนปรนมาตรการของรัฐเจ้าของท่า (มาตรา 92, 96).....	27
12. ข้อจำกัดการนำเข้าอาหารทะเลจากประเทศเพื่อนบ้าน (มาตรา 97).....	27
13. การเพิกถอนบทบัญญัติว่าด้วยการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง (มาตรา 114)	27
ผลประโยชน์ทับซ้อนในการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการประมงเพื่อพิจารณาศึกษาพระราชกำหนดการประมง โดยวุฒิสภา.....	28
ภาคผนวก.....	30
อ้างอิง:.....	31

บทนำ

ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พ.ศ. ... (กมธ. วิสามัญฯ)¹ ได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่จำนวนแปดฉบับที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองต่างๆ² ในร่างเหล่านี้ปรากฏข้อเสนอหลายประการที่จะทำให้มาตรการด้านความโปร่งใสลดถอย ลงภายใต้การผลักดันโดยภาคประมงเชิงพาณิชย์ ข้อเสนอเหล่านี้อาจเป็นภัยคุกคามต่อการปฏิรูปการประมงและแรงงานที่ได้ ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558³ หลายมาตรการสำคัญที่เป็นผลจากการปฏิรูปล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะกรรมาธิการ ยุโรปยกเลิกใบเหลือง และการได้เลื่อนอันดับของประเทศไทยในรายงานการค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

เดือนธันวาคม พ.ศ. 2567 กมธ. วิสามัญฯ ได้เสร็จสิ้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ (จากนี้ไปจะเรียกว่าร่างฉบับ คณะกรรมาธิการฯ) และได้เข้าสู่การพิจารณาวาระที่สองซึ่งเป็นการอภิปรายในรัฐสภา ตามด้วยการลงมติโดยสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2567 ผลการลงมติปรากฏว่า ได้รับเสียงเห็นด้วยทั้งหมด 366 เสียงจาก 369 เสียงของผู้ลงมติ⁴ หลังจากนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา โดยเริ่มจากคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ วุฒิสภา ซึ่งมีกำหนดการเริ่มพิจารณาในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2568



กระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สถานะปัจจุบันของร่างพระราชบัญญัติการประมง

อ้างอิงข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2567

จากการวิเคราะห์ล่าสุดของ EJP พบว่า ร่างคณะกรรมาธิการฯ ยังคงมีมาตราที่น่ากังวลอย่างน้อย 3 มาตรา ซึ่งมาตราเหล่านี้จะเพิ่มความเสี่ยงในการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมงที่อยากจะตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อสิทธิและสวัสดิภาพของแรงงานประมงข้ามชาติในภาคการประมง และก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบนิเวศทางทะเล หากมาตราเหล่านี้มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะลดทอนความโปร่งใสและความรับผิดชอบในอุตสาหกรรมการประมง ขณะเดียวกันก็จำกัดขีดความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานภาครัฐในการตรวจจับอาชญากรรมเหล่านี้ ตลอดจนคุกคามการส่งออกอาหารทะเลของไทยซึ่งในปี พ.ศ. 2564 มีมูลค่ากว่า 172 พันล้านบาทอีกด้วย

วิธีการศึกษา

เอกสารฉบับนี้นำเสนอการวิเคราะห์เชิงลึกของร่าง พ.ร.บ. การประมง ฉบับคณะกรรมการการฯ โดยเน้นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายและนโยบาย อ้างอิงร่าง พ.ร.บ. ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2567 โดยมุ่งตรวจสอบสถานะของบทบัญญัติต่างๆ ประเมินความท้าทาย ความซับซ้อนล่าสุด และประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสนใจ เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อติดตามความคืบหน้าจากเอกสาร "บทวิเคราะห์การแก้ไขกฎหมายการประมงของประเทศไทย" ซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2567 โดยเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรด้านสิทธิแรงงาน 16 องค์กร ผู้อ่านควรอ้างอิงเอกสารฉบับดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจข้อมูลพื้นฐานและบริบท

ในการวิเคราะห์นี้จะนำพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมาใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบกับร่างฉบับคณะกรรมการฯ

EJF ดำเนินการวิเคราะห์โดยพิจารณาถึงบริบทของการปฏิรูปอุตสาหกรรมประมงไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2558 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2566 – 2567 เพื่อประเมินวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะบทบาทของภาคประมงเชิงพาณิชย์ในกรอบกฎหมายที่มีอยู่ ร่างฉบับคณะกรรมการฯ จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดการประมงที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เพื่อระบุความไม่สอดคล้องและความขัดแย้งของเนื้อหาในร่างกฎหมาย รวมถึงเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาของสหประชาชาติ เพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง นอกจากนี้ยังวิเคราะห์การใช้ถ้อยคำเพื่อตรวจสอบความชัดเจน ความแน่นอนทางกฎหมาย และการตีความ โดยให้ความสนใจกับประเด็นท้าทายในการตีความกฎหมายหรือช่องโหว่ในการบังคับใช้

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตีความทางกฎหมายต่าง ๆ จะอ้างอิงคำตัดสินของศาลฎีกาไทย เพื่อให้เห็นถึงแนวทางการตีความที่อาจเกิดขึ้น คำตัดสินของศาลฎีกามีความสำคัญในการเป็นแนวทางเทียบเคียงในการตีความบังคับใช้กฎหมายภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศไทย โดยเฉพาะในกรณีที่ซับซ้อนหรือคลุมเครือ EJF จะอ้างอิงคำตัดสินของศาลฎีกาเมื่อจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับบรรทัดฐานทางกฎหมายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อร่างฉบับคณะกรรมการฯ

รายงานฉบับนี้อ้างอิงข้อมูลจากบันทึกการประชุมของ กมธ. วิสามัญฯ ที่สามารถเข้าถึงได้บนเว็บไซต์รัฐสภา รวมถึงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องและบันทึกทางกฎหมายที่เผยแพร่สู่สาธารณะ อนึ่งควรทราบว่าการวิเคราะห์ดังกล่าวมิใช่การตีความทางกฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านของร่าง พ.ร.บ. การประมง และบทบัญญัติที่กล่าวถึงในที่นี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติยังคงดำเนินอยู่ แม้ว่ารายงานวิเคราะห์ฉบับนี้จะพยายามตรวจสอบความถูกต้องอย่างเต็มที่ แต่การวิเคราะห์นี้ก็มิได้ครอบคลุมทุกแง่มุมของบทบัญญัติในร่าง พ.ร.บ. หรือผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

เอกสารฉบับนี้จัดทำโดยคณะนักวิจัยของ EJF ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่มีประสบการณ์ทำงานโดยตรงในประเด็นแรงงานในอุตสาหกรรมประมงไทย คณะนักวิจัยได้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการประมงที่จัดทำโดยคณะ กมธ. วิสามัญฯ โดยระบุมাত্রาที่น่ากังวลที่สุดและเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดการประมงปัจจุบัน มุ่งเน้นหาจุดที่คล้ายคลึง จุดที่แตกต่าง และประเด็นที่น่าเป็นห่วง EJF ยังได้ดำเนินการปรึกษาหารือและจัดการประชุมกลุ่มย่อยกับสมาคมประมงพื้นบ้านและองค์กรแรงงาน เพื่อรวบรวมความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับบทบัญญัติที่เป็นที่ถกเถียงที่สุดในร่างพระราชบัญญัติ

ข้อกังวลเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมาย

กระบวนการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความโปร่งใสและไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรด้านสิทธิแรงงานมีส่วนร่วมมากพอ การปิดโอกาสเข้าร่วมดังกล่าวทำให้เกิดข้อกังขาว่ากระบวนการออกกฎหมายนั้นโอรับคนทุกกลุ่มมากพอหรือไม่ ชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ถูกกันออกจากการมีส่วนร่วม ทั้งที่อาชีพของพวกเขารับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ขณะที่แรงงานประมงข้ามชาติซึ่งเป็นกำลังแรงงานหลักของภาคประมงเชิงพาณิชย์ของไทยกลับไม่มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการแสดงความคิดเห็น แม้เป็นกลุ่มคนที่ต้องเผชิญปัญหาสำคัญ เช่น เสี่ยงถูกเอารัดเอาเปรียบและการค้ามนุษย์

สำหรับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีแม้จะเป็นร่างฉบับหลักที่ผ่านความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งของรัฐสภาและได้ดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ก็เป็นที่ขาดความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักบางราย เช่น ภาคธุรกิจแปรรูปและส่งออกอาหารทะเล รวมไปถึงองค์กรภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมหรือกลุ่มแรงงาน ซึ่งไม่มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมาย อีกทั้งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างพระราชบัญญัติการประมงผ่านช่องทางออนไลน์ก็ไม่ถูกดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม ร่างกฎหมายนี้ได้เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงวันหยุดปีใหม่⁵ โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ประชาสัมพันธ์ข่าวสารหรือกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร การขาดตัวแทนจากภาคประชาสังคมซึ่งทำงานในด้านต่างๆ ที่สำคัญ เช่น ต่อสู้กับการทำประมงที่ผิดกฎหมายและการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด

ในขณะที่กลุ่มผู้มีอิทธิพลในอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย⁶ มีอิทธิพลต่อการเสนอบัญญัติในร่างกฎหมายอย่างยิ่งยวด ก่อให้เกิดความกังวลว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของภาคประมงพาณิชย์มากกว่ารักษาความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองแรงงาน

นอกจากนี้การจัดตั้งคณะทำงาน เช่น คณะอนุกรรมการด้านการประมงเพื่อพิจารณาศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยวุฒิสภาทำให้เกิดความกังวลว่าจะมีการทับซ้อนทางผลประโยชน์เกิดขึ้นในสมาชิกคณะอนุกรรมการฯ เนื่องจากมีสมาชิกหลายคนที่มีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจการประมงเชิงพาณิชย์ ขณะนี้ร่างฉบับคณะกรรมการฯ ไกล่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาจึงเกิดข้อกังวลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าร่างกฎหมายอาจผ่านความเห็นชอบโดยมิได้มีการแก้ไขจุดบกพร่องที่จำเป็นและข้อกังวลที่ได้รับการแก้ไขแล้วในคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกรื้อฟื้นกลับมาอีกครั้ง สำหรับการวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นของคณะอนุกรรมการฯ วุฒิสภา โปรดดูเพิ่มเติมในหน้า 30



เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านร่วมตัวแสดงความกังวลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการประมงขณะสภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณาวาระ 2-3
ณ รัฐสภา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2567⁷

การขาดการรับฟังเสียงของกลุ่มประมงพื้นบ้าน แรงงานข้ามชาติ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นอื่น ๆ ทำให้ร่างฉับ
กรรมาธิการฯ เสี่ยงต่อการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กลุ่มอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่ ทั้งยังทำลายความพยายามในการจัดการ
ทรัพยากรที่ซับซ้อนโดยชุมชน การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริงอาจส่งผลให้พระราชบัญญัติการประมงของ
ประเทศไทยฉบับใหม่นี้บั่นทอนทั้งความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและความเป็นธรรมทางสังคม การใช้แนวทางการมีส่วนร่วมจะช่วย
ส่งเสริมกฎระเบียบที่ไม่เพียงแต่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีคุณธรรมในเชิงเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับ
มาตรฐานสากลด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนและยั่งยืนสิทธิของชุมชน

สรุปมาตราที่น่าห่วงกังวลและสถานะปัจจุบัน

การประเมินขั้นต้นเรื่องความถดถอยของกฎหมายประมงไทย จัดทำโดยเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กร
ด้านสิทธิแรงงานรวม 16 แห่ง ได้เผยแพร่ผ่านเอกสารชื่อ "บทวิเคราะห์การแก้ไขกฎหมายประมงของประเทศไทย" เมื่อเดือน
มีนาคม พ.ศ. 2567 เอกสารฉบับนี้ได้ระบุมาตราที่น่ากังวลจำนวน 18 ข้อ ซึ่งครอบคลุมถึงความถดถอยของมาตราด้านการ
ควบคุมการประมงที่ผิดกฎหมาย การลดทอนมาตรการความโปร่งใส และการเพิกถอนการคุ้มครองด้านแรงงาน⁸

ณ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2567 EJP พบว่ามีอย่างน้อย 15 จาก 18 มาตราที่น่ากังวลได้ถูกถอดออกจากร่างฉับ
คณะกรรมาธิการ ทั้งนี้ การถอดถอนออกดังกล่าวควรนับว่าเป็นสถานะ "ชั่วคราว" เนื่องจากร่างฉบับนี้ยังต้องผ่านการพิจารณา
ของคณะกรรมาธิการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา และต้องผ่านการลงมติขั้นสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะถือได้ว่า

ข้อความในร่างฉบับนี้เป็นที่สิ้นสุด ตารางด้านล่างนี้คือสถานะปัจจุบันของมาตราที่เกี่ยวข้องทั้ง 18 ข้อ รวมถึงความคืบหน้าของมาตราแต่ละข้อโดยคร่าว ๆ

ข้อเสนอแก้ไขกฎหมาย ที่น่าห่วงกังวล <i>(หมายเลขมาตราอ้างอิงตาม พ.ร.ก. การประมงฉบับปัจจุบัน)</i>	สถานะปัจจุบัน ในร่างฉบับ คณะกรรมการธิการ	หมายเหตุ
มาตรา 4(9): เพิกถอน เจตนารมณ์ของกฎหมายในการ คุ้มครองแรงงานในภาคประมง	ถูกถอดออก	คณะกรรมการธิการได้ลงมติให้คงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครอง แรงงานในภาคประมงไว้ โดยระบุไว้ในมาตรา 4(8/2)
มาตรา 8: ยกเลิกเขตอำนาจศาล ข้ามพรมแดนสำหรับคนไทยที่มี ส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรม IUU ในต่างประเทศ	ถูกถอดออก	ถูกถอดออกตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบร่างของคณะรัฐมนตรีโดย คณะกรรมการกฤษฎีกา
มาตรา 10/1, 11, 11/1: ยกเลิก มาตรการคุ้มครองแรงงานในภาค การแปรรูปอาหารทะเล	ยังคงอยู่ในร่าง	คณะกรรมการธิการลงมติให้คงข้อเสนอเหล่านี้ไว้ในร่าง ส่งผลให้ร.บ. ประมงในปัจจุบันจะขาดมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคแปรรูปอาหารทะเล ดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามาตรการดังกล่าวถูกกำหนดไว้แล้วในกฎหมายฉบับ อื่น อย่างไรก็ตาม EJF เห็นว่าการยกเลิกมาตรการเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากสถานะแรงงานบังคับ/แรงงานเด็ก รวมถึง การทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล ที่สำคัญยังไม่มียกเว้นใดในขณะนี้ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ระดับหรือสั่งปิด กิจการในกรณีตรวจพบการใช้แรงงานเด็กได้ในทันทีดังที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประมง
มาตรา 14: ขาดการมีส่วนร่วม อย่างรอบด้านในคณะกรรมการ ประมงแห่งชาติ	ถูกถอดออก	มีการกำหนดผู้แทนจากชาวประมงพื้นบ้านและนักวิชาการไว้ด้วย โดยมีการ กำหนดนิยามที่ชัดเจนยิ่งขึ้น
มาตรา 48: การผ่อนปรนการ ควบคุมกองเรือประมงนอกน่านน้ำ	ถูกถอดออก	คณะกรรมการธิการได้ตัดสินใจถอนข้อเสนอผ่อนปรนการควบคุมกองเรือประมง นอกน่านน้ำออกจากร่างล่าสุด

มาตรา 66: การผ่อนปรนกฎการนำสัตว์หายากขึ้นเรือประมง	ถูกถอดออก	เพิ่มคำว่า 'การล่า' ควบคู่กับ 'การจับ' เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กับกฎหมาย
มาตรา 67: การยกเลิกการควบคุมอุปกรณ์ประมงแบบทำลายล้าง (อวนลาก)	ถูกถอดออก	'อวนลาก (ที่มีขนาดช่องตาข่ายเฉพาะ)' ถูกเพิ่มกลับเข้าไปในรายการเครื่องมือประมงที่ต้องห้าม
มาตรา 81(1): ไม่จำเป็นต้องแสดงข้อมูลตำแหน่งแบบเรียลไทม์จากระบบ VMS	ถูกถอดออก	ร่างแก้ไข 7 จาก 8 ฉบับเสนอการแก้ไขนี้ (ยกเว้นพรรครวมไทยสร้างชาติ) โดยคณะกรรมการการเลือกคงข้อความตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดฉบับปัจจุบัน
มาตรา 81(2): ไม่จำเป็นต้องมีสมุดบันทึกรายการการทำประมงที่ลงข้อมูลเป็นปัจจุบัน	ถูกถอดออก	ร่างแก้ไข 6 จาก 8 ฉบับเสนอการแก้ไขนี้ (ยกเว้นพรรครวมไทยสร้างชาติและพรรคประชาธิปัตย์) โดยคณะกรรมการเลือกที่จะคงข้อความเดิมตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดฉบับปัจจุบัน
มาตรา 82: ไม่จำเป็นต้องแสดงบัญชีรายชื่อลูกเรือก่อนออกจากท่า	ถูกถอดออก	มีมติให้คงข้อกำหนดในการแสดงบัญชีรายชื่อคนประจำเรือก่อนที่เรือจะออกจากท่า
มาตรา 83: ไม่ต้องมีหนังสือคนประจำเรือสำหรับแรงงานประมงข้ามชาติ	ถูกถอดออก	มีมติให้คงข้อกำหนดในการใช้หนังสือคนประจำเรือสำหรับแรงงานข้ามชาติ
มาตรา 83(1) : อนุญาตให้มีการเปลี่ยนย้ายลูกเรือกลางทะเลได้อีกครั้ง	ถูกถอดออก	ยังคงข้อความเดิมตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดฯ
มาตรา 85/1: อนุญาตให้มีการขนถ่ายสัตว์น้ำระหว่างเรือกลางทะเลได้อีกครั้ง	ยังคงอยู่ในร่าง	คณะกรรมการการได้ลงมติอนุญาตให้มีการขนถ่ายสัตว์น้ำระหว่างเรือกลางทะเลได้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ เรือเหล่านี้ยังคงต้องจดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสินค้าตามข้อกำหนดของอธิบดีกรมประมง และเฉพาะเรือที่ออกจากท่าเรือและแจ้งผ่านระบบ PIPO เท่านั้นจึงจะสามารถดำเนินการขนถ่ายได้ อย่างไรก็ดี EJF ยืนยันว่าการอนุญาตให้เรือประมงทั่วไปจดทะเบียนเพื่อขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลได้นั้นจะทำให้การตรวจตราและบังคับใช้กฎหมายเผชิญความท้าทายยิ่งขึ้น ความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์

		น้ำและสินค้าประมงตลอดห่วงโซ่อุปทานอาจมากกว่าผลกำไรที่ผู้ประกอบการมุ่งหวัง
มาตรา 87-89: การผ่อนปรนการตรวจและติดตามเรือสำเภา	ถูกถอดออก	ยังคงข้อความเดิมตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดฯ
มาตรา 92, 96: การผ่อนปรนมาตรการรัฐเจ้าของท่า	ถูกถอดออก	ยังคงข้อความเดิมตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดฯ
มาตรา 97: การจำกัดการนำเข้าอาหารทะเลจากประเทศเพื่อนบ้าน	ถูกถอดออก	ยังคงข้อความเดิมตามที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดฯ
มาตรา 114: การเพิกถอนสถานะความผิดร้ายแรงสำหรับการกระทำผิดด้านการประมง IUU	ถูกถอดออก	ในร่างฉบับคณะกรรมการได้มีการลงมติคงสถานะความผิดร้ายแรงสำหรับการกระทำผิดด้านการประมง IUU ไว้ทั้งหมด 14 ประเภท (รวมถึงการขนถ่ายสัตว์น้ำที่จับได้กลางทะเลโดยผิดกฎหมาย การปลอมแปลงหรือซ่อนเครื่องหมายประจำเรือ และมีส่วนร่วมในการประมงที่ผิดกฎหมายในต่างประเทศ) โดยมีการปรับปรุงถ้อยคำบางส่วน
ภาคผนวก) การจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียม” สำหรับอาหารทะเลนำเข้า	ยังคงอยู่ในร่างกฎหมาย	ยังคงอยู่ในร่างกฎหมาย แต่มีการเสนอลดค่าธรรมเนียมจากที่เสนอไว้ 20 บาท/กิโลกรัม เหลือเพียง 0.10 - 0.50 บาท/กิโลกรัม สำหรับการนำเข้าสัตว์น้ำเข้าไทย
ข้อกังวลเพิ่มเติมนอกเหนือจากกระบวนการร่างพระราชบัญญัติการประมง: การฝึกงานบนเรือประมงสำหรับเยาวชน (อายุ 16 ปีขึ้นไป)	อยู่ระหว่างดำเนินการ	กรมประมงได้กลับมาพิจารณาร่างประกาศในประเด็นนี้อีกครั้ง ซึ่งอาจนำไปสู่การอนุญาตให้มีโครงการฝึกงานสำหรับเยาวชนอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปบนเรือประมงพาณิชย์ของไทย

มาตราที่ยังนำกังวลในร่างฉบับคณะกรรมการ

1. ยกเลิกมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเล (มาตรา 10/1, 11, 11/1)

ก. ยกเลิกมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเล

คณะกรรมการได้ลงมติยกเลิกบทบัญญัติสำคัญสามมาตราที่เกี่ยวข้องกับภาคการแปรรูปอาหารทะเลทั้งหมดออกจากพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่สร้างความเสี่ยงต่อการคุ้มครองแรงงานอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการขจัดแรงงานเด็กในโรงงานแปรรูปกุ้ง ซึ่งสหรัฐฯ เพิ่งจะถอดสินค้ากุ้งไทยออกจากบัญชีเฝ้าระวังสินค้าที่เชื่อได้ว่าผลิตโดยการใช้แรงงานเด็ก (Labor's List of Products Produced by Forced or Indentured Child Labor: E.O. List) เมื่อไม่นานนี้⁹

มาตรา 10/1, 11 และ 11/1 ของพระราชกำหนดมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน โดยได้กำหนดมาตรฐานสูงเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในธุรกิจการแปรรูป

- มาตรา 10/1 กำหนดให้ออกใบอนุญาตและกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ประกอบการแปรรูปอาหารทะเล การยกเลิกบทบัญญัติข้อนี้จะทำให้มาตรฐานเหล่านี้ผ่อนปรนลง เปิดช่องให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงเกณฑ์ด้านความปลอดภัยแรงงาน และจริยธรรมที่เข้มงวดได้ ซึ่งจะเพิ่มความเสี่ยงในการหลบเลี่ยงกฎหมายและการเอาเปรียบในอุตสาหกรรมนี้ได้
- มาตรา 11 ห้ามผู้ประกอบการโรงงานจ้างแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้อง โดยผู้ฝ่าฝืนจะถูกพักกิจการและได้รับโทษเพิ่มขึ้น รวมถึงถูกสั่งปิดโรงงานในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำ
- มาตรา 11/1 กำหนดบทลงโทษสำหรับการละเมิดการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยเฉพาะการละเมิดข้อกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานและการเรียกเก็บเงินประกันที่ผิดกฎหมาย โดยสามารถสั่งระงับหรือปิดกิจการในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำ

ผลกระทบ

โรงงานภายใต้พระราชกำหนดการประมงเป็นธุรกิจด้านการแปรรูปสัตว์น้ำซึ่งถูกจัดประเภทเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง โดยธุรกิจส่วนใหญ่ตั้งอยู่ใกล้ตลาดปลาหรือท่าเรือประมง ด้วยเหตุนี้แรงงานในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมงจึงมักประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงโดยตรง เช่น สมาชิกในครอบครัวของชาวประมง

ในอดีตพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิแรงงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประมงเหล่านี้บ่อยครั้ง¹⁰ โดยแรงงานส่วนใหญ่ในธุรกิจเหล่านี้มักถูกจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการ ได้รับค่าแรงแบบเหมาชิ้นงานและจ้างงานเฉพาะในช่วงที่ต้องการเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้แรงงานประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ได้ค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด

การยกเลิกมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปสัตว์น้ำทั้งสามมาตราในร่างพระราชบัญญัติการประมงส่งผลโดยตรงต่อความพยายามต่อต้านการใช้แรงงานเด็กและการคุ้มครองแรงงานที่เปราะบางในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงอย่างยิ่งนี้ ควรกล่าวด้วยว่า ข้อกำหนดความคุ้มครองที่เฉพาะเจาะจงในพระราชบัญญัติการประมงได้รับการออกแบบมาเพื่อรับมือกับความท้าทาย

เฉพาะตัวที่โรงงานแปรรูปสัตว์น้ำต้องเผชิญ แตกต่างจากกฎระเบียบด้านแรงงานทั่วไปที่บังคับใช้ในอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ อาทิ ข้อกำหนดที่ระบุให้มีการตรวจสอบและใช้มาตรการความรับผิดชอบที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งออกแบบมาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของภาคอุตสาหกรรมนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าการละเมิดสิทธิต่าง ๆ จะได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและผู้กระทำผิดจะได้รับบทลงโทษในทันที มาตรการเหล่านี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสั่งให้โรงงานหยุดประกอบกิจการได้ทันทีที่พบกรณีการละเมิดแรงงานแม้ว่ายังอยู่ในระหว่างการสืบสวน

แม้ว่าคณะกรรมการจะให้เหตุผลว่าบทบัญญัติเหล่านี้ซ้ำซ้อน เพราะมีข้อบังคับอื่นที่ใช้ควบคุมธุรกิจแปรรูปสัตว์น้ำอยู่แล้ว แต่จากการวิเคราะห์ของ EJV เห็นว่าพระราชบัญญัติการประมงเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีมาตรการคุ้มครองแรงงานที่ครอบคลุมที่สุดสำหรับธุรกิจแปรรูปสัตว์น้ำ ไม่มีกฎหมายอื่นใดที่อนุญาตให้ระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการแปรรูปสัตว์น้ำกรณีพบการใช้แรงงานเด็ก แม้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีบทบัญญัติให้ระงับใบอนุญาตประกอบกิจการได้ แต่ขั้นตอนนี้ค่อนข้างล่าช้าและอาจกินเวลาหลายเดือนหรือหลายปี โดยที่โรงงานก็ยังสามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ไม่มีมาตรการลักษณะที่ว่่านี

ในแง่นี้ พ.ร.บ. โรงงาน และ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานจึงไม่สามารถทดแทนมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเลได้อย่างเพียงพอ แม้ว่า พ.ร.บ. โรงงานจะมุ่งเน้นมาตรฐานด้านสุขภาพและความปลอดภัยทั่วไปในสถานที่ทำงานที่ใช้กับอุตสาหกรรมการผลิตหลายประเภท แต่ขาดบทบัญญัติเฉพาะที่จำเป็นในการจัดการกับความท้าทายเฉพาะของการแปรรูปอาหารทะเล นอกจากนี้กลไกการบังคับใช้ของ พ.ร.บ. โรงงานยังไม่เพียงพอที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องแรงงานในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูง

กล่องที่ 1: ความเสี่ยงที่อุตสาหกรรมอาหารทะเลไทยจะถูกขึ้นบัญชีอีกครั้งเนื่องจากการยกเลิกข้อบังคับที่เข้มงวดด้านการคุ้มครองแรงงาน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 กุ้งไทยได้ถูกจัดอยู่ใน "บัญชีรายชื่อสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ" (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor: TVPRA list) และ "บัญชีรายชื่อสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับที่เป็นเด็กหรือแรงงานที่ถูกกดขี่" (List of Products Produced by Forced or Indentured Child Labor: E.O. List)¹¹ ของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ซึ่งเมื่อรวมกับการชู้กว่าบาตรอาหารทะเลและแรงกดดันจากทั่วโลกในปี พ.ศ. 2558-2559 ได้ทำให้ภาคอุตสาหกรรมกุ้งของไทยได้รับความสนใจจากนานาชาติ รายงานข่าวเชิงสืบสวนของสื่อมวลชนระหว่างประเทศได้เปิดโปงการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และความรุนแรงในอุตสาหกรรมนี้ รวมถึงช่องโหว่ในการบังคับใช้กฎหมายในโรงงานเตรียมกุ้ง หรือ "ล้างแคะกุ้ง" ที่ขาดการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายความปลอดภัย¹²

เพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันนี้สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทยจึงได้ยกเลิกการใช้บริการจากโรงงานเตรียมกุ้งที่อยู่นอกห่วงโซ่อุปทานของสมาชิกสมาคม โดยมีบริษัทกุ้งรายใหญ่ให้การสนับสนุนเพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการผลิตได้รับการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด

รัฐบาลไทยยังได้ดำเนินการปฏิรูปการประมงครั้งสำคัญ รวมถึงให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (MLC) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation: ILO) ในปี พ.ศ. 2559¹³ และอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในการประมง (C188) ในปี พ.ศ. 2562¹⁴ ซึ่งได้ออกระเบียบข้อบังคับที่สำคัญหลายประการ เช่น กฎกระทรวงที่ห้ามการใช้แรงงานเด็กในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล¹⁵ และพระราชกำหนดการประมง ซึ่งออกข้อกำหนดและบทลงโทษที่เข้มงวดสำหรับโรงงานแปรรูปเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตราที่ 10/1, 11 และ 11/1 ของพระราชกำหนด (ดูหน้า 11 สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม)

บทบัญญัติเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจครั้งล่าสุดของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2567 ที่ได้ถอดกึ่งไทยออกจากบัญชี TVPRA และบัญชี E.O. ในหมวดแรงงานเด็กหลังจากผ่านไป 15 ปี¹⁶ รายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ เน้นย้ำถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการปรับปรุงระบบตรวจสอบย้อนกลับในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ (ฉบับที่ 2) ซึ่งได้ลดจำนวนการบังคับใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมแปรรูปกึ่งอย่างมีนัยสำคัญ¹⁷ ดังนั้นการพยายามยกเลิกหรือทำให้กฎระเบียบซึ่งมุ่งป้องกันการบังคับใช้แรงงานและแรงงานเด็กในโรงงานแปรรูปหอยอนยานลงถือเป็นความเสี่ยงร้ายแรงที่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ และอาจทำให้กึ่งหรืออาหารทะเลประเภทอื่น ๆ ถูกกลับมาขึ้นบัญชีใหม่อีกครั้ง

กล่องที่ 2: หลักกฎหมายพิเศษยอมใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไป: คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6661/พ.ศ.2561

ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6661/2561¹⁸ ศาลได้พิจารณากรณีที่พนักงานอัยการจังหวัดระนองเป็นโจทก์ ในประเด็นการใช้บังคับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 11 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 45 เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกันในขอบเขตการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงหรือไม่ ศาลฎีกาได้พิพากษายืนยันว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบาทที่ต่างกันแต่ส่งเสริมซึ่งกันและกันในการคุ้มครองแรงงานในภาคประมง และตัดสินให้บริษัท ทรัพย์สำเภาประมง จำกัด ซึ่งเป็นจำเลย มีความผิดตามพระราชกำหนดการประมงและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจากการจ้างแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากจ้างแรงงานที่ไม่มีเอกสารในสถานประกอบการแปรรูปอาหารทะเล

- **ข้อพิพาท:** การจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารในสถานประกอบการแปรรูปอาหารทะเล
- **กฎหมายพิเศษ:** พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 11
- **กฎหมายทั่วไป:** พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 45

คำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างของการที่ศาลฎีกานำหลักการ 'lex specialis derogat legi generali' ซึ่งระบุว่ากฎหมายเฉพาะจะมีผลบังคับเหนือกว่ากฎหมายทั่วไปในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการเฉพาะ ในกรณีนี้พระราชกำหนดการประมงทำหน้าที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลการบริหารจัดการประมงและแนวปฏิบัติด้านการจ้างงานในอุตสาหกรรมประมงโดยเฉพาะ ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทำหน้าที่เป็นกฎหมายทั่วไปที่คุ้มครองสิทธิแรงงานในทุกอุตสาหกรรมรวมถึงภาคการประมง แต่ไม่มีบทบัญญัติที่เจาะจงสำหรับอุตสาหกรรม

คำตัดสินนี้ของศาลฎีกาชี้ให้เห็นว่าพระราชกำหนดการประมงและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานสามารถใช้ควบคู่กันได้ กฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันแต่ไม่ขัดแย้งกัน โดยพระราชกำหนดการประมงมุ่งเน้นการปฏิบัติตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานในทุกภาคส่วนตามมาตรฐานทั่วไป การตีความทางกฎหมายนี้ตอกย้ำว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบเฉพาะในอุตสาหกรรมไม่ได้เป็นการละเลยข้อกำหนดตามมาตรฐานแรงงานทั่วไป ทั้งยังส่งเสริมกรอบการปฏิบัติงานเชิงบูรณาการด้านความรับผิดชอบทางกฎหมายอีกด้วย

ข. การอนุญาตให้เยาวชนฝึกงานบนเรือประมงพาณิชย์

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2565 กระทรวงแรงงานได้ออก *กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565* ซึ่งมีข้อบทว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้เด็กอายุ 16 ถึง 18 ปี ฝึกงานบนเรือประมงได้โดยมีเงื่อนไขบางประการ มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมงเชิงพาณิชย์ กฎกระทรวงนี้ระบุว่าเรือประมงพาณิชย์หนึ่งลำสามารถจ้างเด็กฝึกงานได้หนึ่งคน ซึ่งต้องเป็นทายาทของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือและทำงานได้เฉพาะเวลากลางวันเท่านั้น อีกทั้งต้องมีใบรับรองการฝึกอบรม¹⁹ ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2567 กรมประมงได้รับมอบหมายให้พิจารณาความเป็นไปได้ของกฎกระทรวงฉบับนี้อีกครั้ง ทำให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลกำลังผลักดันการฝึกงานสำหรับเยาวชนบนเรือประมงพาณิชย์²⁰

ทิศทางของร่างกฎกระทรวงฉบับปัจจุบันขัดแย้งกับความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการคุ้มครองเด็กและเป็นการละเมิดอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 (อนุสัญญากำหนดอายุขั้นต่ำ) และฉบับที่ 182 (การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วทั้งสองฉบับ²¹ นอกจากนี้คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กของไทยได้กำหนดให้การประมงเป็นหนึ่งใน ‘รูปแบบงานที่เลวร้ายที่สุดสำหรับเด็ก’ การเดินทางผลักดันและพัฒนากฎกระทรวงดังกล่าวอาจคุกคามชื่อเสียงของประเทศไทยอย่างร้ายแรงในฐานะผู้นำด้านการส่งออกอาหารทะเลที่ถูกต้องตามจริยธรรม

ตราสินค้าระดับโลกหลายแห่ง โดยเฉพาะที่ดำเนินงานในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีจรรยาบรรณการค้า (Codes of Conduct) ที่ห้ามการจ้างบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีในห่วงโซ่อุปทานของตน²² เมื่อเร็วๆ นี้ประชาคมโลกได้ให้ความสนใจต่อปัญหาแรงงานเด็กและแรงงานบังคับในภาคการประมงของไทยอีกครั้งเนื่องจากผลิตภัณฑ์ปลาปน อาหารสัตว์ และน้ำมันปลาของไทยถูกขึ้นประกาศบัญชีรายชื่อสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor: TVPRA List) ทำให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับปัญหาเชิงระบบภายในภาคการประมง ซึ่งต้องได้รับความสนใจอย่างเร่งด่วน²³

แทนการสนับสนุนให้เยาวชนเข้าสู่อาชีพที่มีความเสี่ยงสูง รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญกับการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เข้มงวด เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กและเยาวชนจะไม่ต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัย วิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมประมงคือ การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานบนเรือประมงไทย ขยายสิทธิแรงงานผ่านการบังคับใช้สัญญาและการฝึกอบรมที่เข้มงวดและ

แก้ไขปัญหาการแสวงหาประโยชน์ที่แพร่หลายในภาคการประมงเชิงพาณิชย์ (ดูส่วนถัดไป) การทำให้อุตสาหกรรมการประมงเป็นอาชีพที่ปลอดภัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้นจึงจะสามารถลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้

2. อนุญาตให้ขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลได้อีกครั้ง (มาตรา 85/1)

คณะกรรมการได้ลงมติผ่อนปรนข้อห้ามการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลระหว่างเรือประมงภายใต้เงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด โดยเสนอแก้ไขให้อำนาจแก่อธิบดีกรมประมงเป็นผู้กำหนดเกณฑ์และขั้นตอนการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเล ข้อสังเกตคือการอนุญาตนี้ไม่เพียงครอบคลุมเฉพาะเรือที่ลงทะเลเป็นเรือขนถ่ายสินค้าเท่านั้น แต่อาจยังครอบคลุมถึงเรือประมงทั่วไปที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของอธิบดีอีกด้วย

ตามคำแถลงของกรมประมง²⁴ ภายใต้กฎระเบียบปัจจุบันการขนถ่ายสัตว์น้ำจำกัดเฉพาะเรือที่ขึ้นทะเลเป็นเรือขนถ่ายเท่านั้น ดังนั้นแรงจูงใจของการแก้ไขครั้งนี้คือการลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ชาวประมง โดยอนุญาตให้เรือประมงทั่วไปสามารถลงทะเลเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำได้

ผลกระทบ

การยกเลิกข้อห้ามด้านการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลเป็นหนึ่งในข้อเสนอหลักที่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยสนับสนุนมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลไทยได้สั่งห้ามการกระทำดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เพราะอาจส่งเสริมการนำสัตว์น้ำที่ถูกจับอย่างผิดกฎหมายปนกับสัตว์น้ำที่มาจากแหล่งที่ถูกกฎหมาย ซึ่งทำให้การตรวจสอบย้อนกลับเป็นไปได้ยากขึ้นและขัดขวางความพยายามในการจัดการและบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง การกลับมาอนุญาตให้ขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลได้จะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องเผชิญความท้าทายในการติดตามห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเล ตรวจสอบตัวบ่งชี้ของการประมงที่ผิดกฎหมาย รวมถึงตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่และการทำงานของลูกเรือได้มีประสิทธิภาพน้อยลง

จากการศึกษาในหลายภูมิภาค EJF พบว่าการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดทั้งการประมงผิดกฎหมายและการละเมิดแรงงานกลางทะเล งานวิจัยของเราที่เกี่ยวกับการประมงน้ำลึกพบว่าเกือบ 30% ของเรือที่มีการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประมงผิดกฎหมาย ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าเรือที่ไม่ได้ขนถ่ายสัตว์น้ำถึง 18%²⁵

การเปิดให้เรือประมงทุกประเภทขึ้นทะเลเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำจะสร้างความท้าทายในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก แม้ว่าจะมีความพยายามในการกำหนดกฎระเบียบและขั้นตอนการขออนุญาตขนถ่ายไว้ในกฎหมายลำดับรองที่จะเกิดขึ้นของอธิบดีกรมประมง แต่ EJF ยืนยันว่าความเสี่ยงด้านการตรวจสอบย้อนกลับในห่วงโซ่อุปทานที่มาพร้อมกับการผ่อนคลายนโยบายนี้จะก่อผลกระทบเชิงลบมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ผู้ประกอบการเรือประมงจะได้รับ อีกทั้งการผ่อนคลายนโยบายการควบคุมการขนถ่ายยังขัดแย้งกับพันธสัญญาทางจริยธรรมของบริษัทอาหารทะเลรายใหญ่หลายแห่ง เช่น Seafood Task Force,²⁶ Thai Union,²⁷ Nestlé²⁸ และ Mars Petcare²⁹ ซึ่งจรรยาบรรณของบริษัทเหล่านี้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและการจัดหาทรัพยากรอย่างมีความรับผิดชอบ

พระราชกำหนดการประมง	ร่างฉบับคณะกรรมการ
<p>มาตรา 85/1</p> <p>“ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เรือประมงขนถ่ายสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา 39 มาใช้บังคับแก่การจดทะเบียนเรือขนถ่ายสัตว์น้ำด้วยโดยอนุโลม”³⁰</p> <p>มาตรา 87:</p> <p>“ห้ามมิให้มีการขนถ่ายสัตว์น้ำในทะเลเว้นแต่เป็นการขนถ่ายไปยังเรือที่ได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ...”</p>	<p>มาตรา 85/1</p> <p>“ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เรือประมงขนถ่ายสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำจากอธิบดีและให้นำบทบัญญัติมาตรา 39 มาใช้บังคับแก่การจดทะเบียนเรือขนถ่ายสัตว์น้ำด้วยโดยอนุโลม</p> <p><u>หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ ให้เป็นไปตามที่อธิบดีประกาศกำหนด”</u></p> <p>มาตรา 87:</p> <p>คงเดิมตามพระราชกำหนด</p>

3. การผ่อนปรนบทลงโทษที่มุ่งเน้นเพื่อยับยั้งการทำประมงผิดกฎหมาย

แม้ว่าจะมีพัฒนาการในเชิงบวกในการแก้ไขมาตรการบทลงโทษ เช่น การกลับมาคงระบบโทษปรับตามสัดส่วนการกระทำผิด และการจัดประเภทความผิดตามขนาดของเรือและความรุนแรงของการกระทำผิด แต่ร่างฉบับคณะกรรมการยังคงเสนอให้ยกเลิกโทษจำคุกในกรณีทำประมงผิดกฎหมาย รวมถึงการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับกองเรือประมงนอกน่านน้ำ โดยไม่มีการให้เหตุผลที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการลดค่าปรับลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยค่าปรับขั้นต่ำลดลงครึ่งหนึ่ง และค่าปรับขั้นสูงสุดลดลงถึง 90% การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อาจลดทอนประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำผิด และทำให้การใช้โทษปรับขาดความเท่าเทียม เนื่องจากไม่ได้สะท้อนความรุนแรงที่แตกต่างกันของแต่ละกรณี

ก่อนหน้านี้การกระทำผิด เช่น การไม่ขอใบอนุญาต (มาตรา 48) การไม่ปฏิบัติตามกฎของรัฐบาลชายฝั่งหรือข้อบังคับขององค์การจัดการการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organisation: RFMO) (มาตรา 49) และการที่กองเรือประมงนอกน่านน้ำทำการประมงในน่านน้ำไทยโดยไม่มีใบอนุญาต (มาตรา 52) มีค่าปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 30 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับขนาดของเรือ แต่ในร่างฉบับคณะกรรมการ (มาตรา 123) ค่าปรับสำหรับความผิดเหล่านี้ถูกลดลงเหลือ 10,000 ถึง 1 ล้านบาท ซึ่งลดลง 50-97%

ปัจจุบันพระราชกำหนดการประมงกำหนดโทษจำคุกเพียงไม่กี่กรณีเท่านั้น เช่น การใช้แรงงานเด็กในโรงงานแปรรูปอาหารทะเล โดยทั่วไปกำหนดโทษปรับเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติศาลก็มักลดค่าปรับหรือถึงขั้นสั่งยกฟ้องซึ่งลดประสิทธิภาพใน

การป้องปรามการกระทำผิด การผ่อนปรนดังกล่าวสร้างความกังวลเรื่องประสิทธิผลของกฎหมายในการส่งเสริมการปฏิบัติตามข้อบังคับ การยกเลิกโทษจำคุกอย่างสิ้นเชิงจะยิ่งบั่นทอนอำนาจของกฎหมาย ทำให้ดูเหมือนว่าการรับมือกับการทำประมงผิดกฎหมายและการส่งเสริมหลักปฏิบัติที่ยั่งยืนในอุตสาหกรรมประมงไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ

กล่องที่ 3: การรอลงอาญาโทษปรับในกรณีทำประมงผิดกฎหมายที่เป็นความผิดร้ายแรง: คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2693/2566

ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2693/2566³¹ คำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างความไม่สอดคล้องระหว่างความผิดในกรณีการทำประมงเชิงพาณิชย์โดยไม่มีใบอนุญาตซึ่งถือเป็นการกระทำผิดร้ายแรงตามมาตรา 114(2) ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กับโทษที่ถูกบังคับใช้จริง ทางสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย มักโต้แย้งว่าโทษที่กำหนดสำหรับความผิดร้ายแรงดังกล่าวมีความรุนแรงไม่สมเหตุสมผลเนื่องจากจำเลยมักต้องถูกปรับเป็นเงินจำนวนมากทั้งยังถูกยึดเรือ อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดฐานทำการประมงเชิงพาณิชย์โดยใช้เรืออวนลากคานถ่างโดยไม่มีใบอนุญาตซึ่งถือเป็นการกระทำผิดร้ายแรงตามกฎหมาย โดยศาลเห็นว่ามิเหตุบรรเทาโทษจึงลดโทษปรับกึ่งหนึ่งเหลือ 55,000 บาท โดยโทษปรับให้รอลงอาญาและยึดเรือโดยไม่มีจำคุกเพิ่มเติม

คำพิพากษานี้สะท้อนให้เห็นว่าข้ออ้างของสมาคมการประมงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสองประเด็นหลัก ประการแรกจากข้ออ้างที่ว่าโทษสูงเกินไปไม่สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ในความเป็นจริงค่าปรับที่กำหนดนั้นไม่เพียงแต่มีจำนวนต่ำแต่ยังเป็นโทษที่รอกการลงโทษอีกด้วย ซึ่งหมายความว่าจำเลยไม่ได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรงโดยทันที ผลลัพธ์เช่นนี้ขัดแย้งกับข้อโต้แย้งของสมาคมการประมง โดยแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้ไม่ได้มีบทลงโทษที่รุนแรง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดการป้องปราม อีกทั้งการไม่มีโทษเพิ่มเติมหรือจำคุกก็อาจสะท้อนให้เห็นว่าวิธีการดำเนินคดีในปัจจุบันยังไม่จูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประมงได้มากพอ

นอกจากนี้คำพิพากษาดังกล่าวยังถือเป็นการส่งสัญญาณโดยนัยถึงแนวคำพิพากษาให้กับอุตสาหกรรมการประมงพาณิชย์ ในขณะที่สมาคมการประมงยืนยันว่าการกำหนดโทษสูงมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอกย้ำว่าการทำประมงผิดกฎหมายนั้นรุนแรงมากเพียงใด แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกลายเป็นว่าเมื่อกระทำผิดกฎหมาย กลับได้รับเพียงโทษที่ผ่อนปรนและไม่รุนแรง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่าสมาคมควรพิจารณาข้ออ้างเรื่องโทษที่ “สูงเกินไป” และแนวทางการดำเนินคดีเสียใหม่ เพื่อให้แน่ใจว่าบทลงโทษเหมาะสมและเพียงพอต่อการป้องปรามการทำประมงผิดกฎหมาย หากทำเช่นนี้กรอบการกำกับดูแลจึงจะสามารถส่งเสริมการปกป้องด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับอาหารทะเลนำเข้า (ภาคผนวก)

ขอเสนอให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้า 20 บาท/กิโลกรัม สำหรับสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์อาหารทะเลที่นำเข้ามาในประเทศไทย ได้รับการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการอยู่หลายครั้ง รวมถึงมีการหารือกับสมาคมอาหารทะเลต่าง ๆ ในประเทศไทย ข้อสรุปสุดท้ายคือการคงมาตรการค่าธรรมเนียมนี้ไว้ แต่ลดอัตราค่าธรรมเนียมลงเหลือ 0.10 - 0.50 บาท/กิโลกรัม โดยมีเพดานค่าธรรมเนียมรวมสูงสุดอยู่ที่ 50,000 บาท ค่าธรรมเนียมนี้จะคิดเป็นอัตราก้าวหน้าตามปริมาณผลิตภัณฑ์ที่นำเข้า³²

พระราชกำหนดการประมง	ร่างฉบับคณะกรรมการ
<p>บทเฉพาะกาล:</p> <p>“อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ...</p> <p>(3) ใบอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำฉบับละ 500 บาท</p> <p>...”</p>	<p>บทเฉพาะกาล:</p> <p>“อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ...</p> <p>(3) ใบอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำฉบับละ 500 บาท</p> <p><u>(3/1) ใบอนุญาตนำเข้าสัตว์น้ำมีชีวิต ไม่มีชีวิต หรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เก็บในอัตรา ดังนี้</u></p> <p><u>(ก) ปริมาณสัตว์น้ำไม่เกิน 1,000 กิโลกรัม ฉบับละ 500 บาท</u></p> <p><u>(ข) ปริมาณสัตว์น้ำเกินกว่า 1,000 กิโลกรัม แต่ไม่เกิน 30,000 กิโลกรัม ฉบับละ 1,500 บาท</u></p> <p><u>(ค) ปริมาณสัตว์น้ำเกินกว่า 30,000 กิโลกรัม แต่ไม่เกิน 100,000 กิโลกรัม ฉบับละ 5,000 บาท</u></p> <p><u>(ง) ปริมาณสัตว์น้ำเกินกว่า 100,000 กิโลกรัม แต่ไม่เกิน 200,000 กิโลกรัม ฉบับละ 10,000 บาท</u></p> <p><u>(จ) ปริมาณสัตว์น้ำเกินกว่า 200,000 กิโลกรัม แต่ไม่เกิน 500,000 กิโลกรัม ฉบับละ 25,000 บาท</u></p> <p><u>(ฉ) สำหรับปริมาณสัตว์น้ำเกิน 500,000 กิโลกรัม ฉบับละ 50,000 บาท...”</u></p>

ข้อเสนอแก้ไขที่นำกังวลซึ่งถูกถอดออกจากร่างฉบับคณะกรรมการ

ในกระบวนการพิจารณาและแก้ไขพระราชกำหนดการประมง คณะกรรมการยกร่างกฎหมายของ ส.ส. ได้พิจารณาถอด 15 จาก 18 มาตราที่องค์กรภาคประชาสังคมมองว่าเป็นมาตรานำกังวล ซึ่งนับเป็นทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรเน้นย้ำว่ากระบวนการนิติบัญญัติยังมีอีกหลายขั้นตอนกว่าการผ่านร่างกฎหมายจะเสร็จสมบูรณ์ ในขั้นต่อไปร่างฉบับคณะกรรมการจะถูกส่งต่อให้คณะกรรมการยกร่างกฎหมายของวุฒิสภาตรวจสอบ ซึ่งอาจมีการพิจารณาข้อถกเถียงเพิ่มเติมและอาจส่งผลให้เกิดการแก้ไขบางส่วนในมาตราล่าสุด หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมโปรดดูในหัวข้อ “ผลประโยชน์ทับซ้อนในการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการประมงเพื่อพิจารณาศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยวุฒิสภา” หน้า 37

เนื้อหาในส่วนต่อจากนี้จะแจกแจงเนื้อหาปัจจุบันของร่างฉบับคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่น่ากังวล ซึ่งได้ถอดข้อเสนอแก้ไขออกไปซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2567 เนื้อหาจากมาตราดังต่อไปนี้เป็นเนื้อหาฉบับปรับปรุงล่าสุดที่ EJF สามารถเข้าถึงได้ในขณะที่จัดทำรายงานวิเคราะห์ฉบับนี้

1. ยกเลิกเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานในภาคประมง (มาตรา 4 (9))

คณะกรรมการได้มีมติให้คงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เน้นการคุ้มครองแรงงานไว้ในร่างฉบับคณะกรรมการเพื่อให้มั่นใจว่าการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงยังคงอยู่ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยนให้ระบุอยู่ในมาตรา 4(8/2) ของร่างฉบับคณะกรรมการ

มาตรา 4 ของพระราชกำหนดการประมงได้ระบุเจตนารมณ์ทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นถึงความมุ่งมั่นของพระราชบัญญัติในการแก้ไขปัญหาแรงงานในภาคประมง แม้ว่ามาตราดังกล่าวอาจไม่ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลหรือกำหนดนโยบายในทันที แต่ก็เป็นการประกันถึงลำดับความสำคัญและจุดประสงค์หลักของกฎหมาย การตัดสินใจของบทบัญญัตินี้แสดงถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติการประมง ไม่เพียงแต่ในการจัดการทรัพยากรประมงและการแก้ปัญหาการประมงผิดกฎหมาย (IUU) แต่ยังรวมถึงการคุ้มครองแรงงานในอุตสาหกรรม และการพัฒนาสภาพการทำงานและการดำรงชีวิตของแรงงานอีกด้วย

นอกจากนี้ มาตรานี้ยังมีความสำคัญสำหรับศาลในการตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การคงองค์ประกอบสำคัญนี้ไว้จะช่วยสร้างกรอบการคุ้มครองแรงงาน และสนับสนุนศาลในการประยุกต์ใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

พระราชกำหนดการประมง	ร่างฉบับคณะกรรมการ
<p>มาตรา 4: บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้มุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทย และในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษา ทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษา สภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐาน ที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจําเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมงภายใต้วัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้</p>	<p>มาตรา 4: บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้มุ่งหมายเพื่อ ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการประมง การจัดระเบียบการประมง ในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อรักษา ทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษา สภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจําเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการ และ คุ้มครองการประกอบอาชีพการประมงและที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ใน ภาวะ ที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติและการใช้ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน สร้างและเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา พื้นฟู และคุ้มครองสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่</p>

<p>(1) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นไปตาม หลักธรรมาภิบาล มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนและถูกต้อง</p> <p>(2) เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชน ประมงท้องถิ่น</p> <p>(3) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหาร จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ</p> <p>(4) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายและการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง</p> <p>(5) มีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ นำไปสู่การพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการ รักษาสมดุลของ ระบบนิเวศ และหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อรักษา หรือฟื้นฟู ทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิด ผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้ อย่างยั่งยืน</p> <p>(6) เพื่อป้องกันและขจัดการทำการประมงที่เกินศักยภาพ การผลิตและขีดความสามารถในการทำการ ประมง ส่วนเกิน ตลอดจนควบคุมมิให้ทำการประมงมีผล บั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ</p> <p>(7) เพื่อบังคับใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราช กำนัดนี้ว่าเป็นระบบ</p> <p>(8) ส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่น ภาคเอกชนและ</p>	<p><u>เหมาะสม รวมทั้งป้องกันมิให้มีการทำการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยสอดคล้องกับแนวทางและเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับตามหลักสากลประมงภายใต้วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้</u></p> <p>(1) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นไปตามหลัก ธรรมาภิบาล มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนและถูกต้อง</p> <p>(2) เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น <u>รวมถึงการประมงในทุกวิถีทางโดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตที่แตกต่างกันหลากหลายเพื่อให้เกิดการทำประมงที่ยั่งยืน</u></p> <p>(3) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ <u>ในน่านน้ำไทยและน่านน้ำอื่นใดที่รัฐไทยมีอำนาจตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อความยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด</u></p> <p>(4) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง <u>ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งที่เกิดจากรเรือประมงไทยและเรือประมงต่างชาติโดยเจตนาในการกระทำผิด</u></p> <p>(5) มีการ <u>สำรวจ วิจัย</u> และใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำใน <u>น่านน้ำไทย</u> นำไปสู่การพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน <u>ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด</u> สอดคล้องกับแนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อรักษา หรือฟื้นฟู ทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน</p> <p>(6) เพื่อป้องกันและขจัดการทำการประมงที่เกินศักยภาพ การผลิตและขีดความสามารถในการทำการประมง ส่วนเกิน ตลอดจนควบคุมมิให้ทำการประมงมีผล บั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ</p>
--	--

<p>องค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้</p> <p>(9) เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงานในภาคการประมง</p> <p>(10) เพื่อสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>(11) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำ หรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำการประมงไปจนถึงผู้บริโภค</p> <p>(12) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้สัตส่วนและเหมาะสมเพื่อป้องกันการ กระทำความผิด</p>	<p>(7) เพื่อบังคับใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้อย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย</p> <p>(8) ส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่นภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้เพื่อกำหนดสิทธิในการทำการประมงใน น่านน้ำไทย และส่งเสริมการประมงในน่านน้ำไทยเพื่อความยั่งยืน</p> <p>(8/1) เพื่อกำหนดมาตรการและนโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อสนับสนุน ส่งเสริมการผลิต การพัฒนา และจำหน่าย รวมถึงปกป้องและคุ้มครองสินค้าประมงของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ</p> <p>(8/2) เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงานในภาคการประมง</p> <p>(9) เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงานในภาคการประมงส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่นภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้</p> <p>(10) เพื่อสร้างระบบติดตามควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงให้มีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมการประมงนอกน่านน้ำไทยให้ปฏิบัติตามข้อตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศ</p> <p>(11) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำการประมงไปจนถึงผู้บริโภคเพื่อกำหนดระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>(12) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้สัตส่วนและเหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดเพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำการประมงไปจนถึงผู้บริโภค</p> <p>(13) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้สัตส่วนและเหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิด</p>
---	---

2. ยกเลิกเขตอำนาจนอกราชอาณาจักรสำหรับคนไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำประมงที่ผิดกฎหมายในต่างประเทศ (มาตรา 8)

พรรคการเมืองหลายพรรคเสนอให้ถอดถอนเขตอำนาจของรัฐไทยในกรณีการกระทำผิดที่เกิดขึ้นนอกน่านน้ำไทยซึ่งมีเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผู้ดำเนินการเรือประมงที่มีสัญชาติไทยแต่ใช้ธงที่ไม่ใช่ของไทย อย่างไรก็ตามคณะกรรมการสิทธิการตัดสินใจคงมาตรา 8 ไว้ในพระราชกำหนดการประมงตามร่างของคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่) ได้รับการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา³³ โดยคงไว้ซึ่งบทบัญญัตินี้ตามพระราชกำหนด หมายความว่ายังคงอนุญาตให้มีการดำเนินคดีต่อพลเมืองไทยที่เป็นเจ้าของผลประโยชน์ในเรือประมงที่ใช้ธงชาติอื่นหรือธงโดยสะดวก (flags of convenience) ซึ่งมีส่วนพัวพันกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

3. การขาดการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้านในคณะกรรมการประมงแห่งชาติ (มาตรา 14)

คณะกรรมการได้ตกลงที่จะรวมผู้แทนจากชาวประมงพื้นบ้าน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ของการประมง เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การประมงน้ำลึก การประมงน้ำจืด การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด การประมงพาณิชย์ และประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในคณะกรรมการประมงแห่งชาติ³⁴ การแก้ไขนี้ช่วยส่งเสริมการโอบรับคนทุกกลุ่มให้ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการประมงแห่งชาติ ด้วยการรวบรวมกลุ่มคนที่เชี่ยวชาญจากอุตสาหกรรมที่หลากหลายเข้ามา

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรสังเกตคือองค์ประกอบของคณะกรรมการประมงแห่งชาติยังคงไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานเป็นการเฉพาะ แม้จะมีหลายบทบัญญัติที่ระบุถึงกลไกการคุ้มครองแรงงานในกิจกรรมประมง การกีดกันดังกล่าวสอดคล้องกับความพยายามของคณะกรรมการในการถอดถอนบทบัญญัติหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานออก ซึ่งยังคงเป็นประเด็นที่ควรพัฒนาในร่างฉบับนี้ในขั้นตอนต่อไปของกระบวนการออกกฎหมาย เพื่อให้ร่างสุดท้ายครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้อง

4. การผ่อนปรนการนำสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ขึ้นบนเรือประมง (มาตรา 66)

เนื้อหาล่าสุดในร่างของคณะกรรมการสิทธิการสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางที่ดีของบทบัญญัตินี้ โดยเพิ่มคำว่า "การล่า" ควบคู่ไป กับ "การจับ" เพื่อเสริมสร้างกฎระเบียบในการอนุรักษ์สัตว์ทะเลที่ได้รับการคุ้มครอง การแก้ไขสำคัญอีกประการหนึ่งคือการเพิ่มข้อยกเว้น โดยระบุว่าให้นำสัตว์ดังกล่าวขึ้นเรือด้วยความตั้งใจที่จะช่วยชีวิตไม่ถือว่าเป็นความผิด นับว่าเป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์สัตว์ทะเลใกล้สูญพันธุ์ตามที่ระบุในวรรคสองของมาตราที่ได้รับการแก้ไข (ตามช่องขวาของตารางด้านล่าง)³⁵ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังได้เพิ่มบทบัญญัติใหม่เพื่อชี้แจงข้อยกเว้นสำหรับการดำเนินการที่ทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยหรือความปลอดภัยสาธารณะในมาตรา 66/1³⁶

พระราชกำหนดการประมง	ร่างฉบับคณะกรรมการ
มาตรา 66: ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำชนิดที่เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์น้ำที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด	มาตรา 66: ห้ามมิให้ผู้ใดจับหรือล่าสัตว์น้ำชนิดที่เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์น้ำที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ตามที่รัฐมนตรีประกาศ

<p>หรือนำสัตว์น้ำดังกล่าวขึ้นเรือประมง เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อการช่วยชีวิตของสัตว์น้ำนั้น</p>	<p>กำหนด หรือนำสัตว์น้ำดังกล่าวขึ้นเรือประมง เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อการช่วยชีวิตของสัตว์น้ำนั้น</p> <p><u>ในกรณีที่มิสัตว์น้ำตามวรรคหนึ่งติดเรือหรือเครื่องมือทำการประมงของผู้ใด ถ้าผู้นั้นปล่อยสัตว์น้ำดังกล่าวกลับสู่ธรรมชาติโดยเร็ว ผู้นั้นไม่มีความผิด</u></p> <p>มาตรา 66/1:</p> <p><u>เพื่อประโยชน์ในการสำรวจศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครอง อนุรักษ์ หรือบำบัดเยียวยาสัตว์น้ำ หรือการป้องกันหรือแก้ไขอันตรายแก่ประชาชน มิให้นำความในมาตรา 66 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจับ หรือการนำขึ้นเรือประมงมาบังคับใช้แก่</u></p> <p><u>(1) การดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด</u></p> <p><u>(2) การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตามภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกำหนด</u></p>
--	--

5. การยกเลิกการควบคุมเครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง (อวนลาก) (มาตรา 67)

แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะถอดอวนลากออกจากรายการเครื่องมือประมงที่ถูกควบคุมในมาตรา 67 ของพระราชกำหนด แต่สุดท้ายคณะกรรมการก็ลงมติให้คงอวนลากไว้ในรายการ เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นเครื่องมือประมงที่มีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรทางทะเล การเปลี่ยนแปลงหลักในพระราชกำหนด คือการควบคุมขนาดตาข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดวรรคที่ระบุถึง “ก้นถุง” ซึ่งเป็นส่วนที่มีปัญหามากที่สุดของอวนลากออกไป นอกจากนี้ อำนาจในการกำหนดขนาดตาข่ายยังถูกเปลี่ยนจากอธิบดีกรมประมงไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการประมงแห่งชาติอีกด้วย³⁷

แม้การเปลี่ยนแปลงนี้จะถือเป็นทิศทางบวกจากข้อกังวลเดิมของภาคส่วนต่าง ๆ แต่ยังคงต้องติดตามการพัฒนา กฎระเบียบลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวงและประกาศกรมประมงอย่างใกล้ชิด เนื่องจากจะส่งผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมเครื่องทำการประมง

พระราชกำหนดการประมง	ร่างฉบับคณะกรรมการ
<p>มาตรา 67:</p> <p>“ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่ง เครื่องมือทำการ ประมงดังต่อไปนี้</p> <p>...</p> <p>(3) เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนกันถุงเล็กกว่าขนาด ที่อธิบดีประกาศกำหนด</p> <p>...”</p>	<p>มาตรา 67:</p> <p>“ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่ง เครื่องมือทำการประมง ดังต่อไปนี้</p> <p>...</p> <p>(3) เครื่องมืออวนลาก หรือเครื่องมือประมงอื่นที่มีช่อง ตาอวนกันถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดี รัฐมนตรี ประกาศ กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ</p> <p>...</p> <p>ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ทำการประมง ที่บ้านหรือประมงน้ำจืดที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ใช้ เครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ ขนาด เรือ วิธีทำการประมง พื้นที่ทำการประมง และเงื่อนไขที่ อธิบดีประกาศกำหนด โดยให้นำความเห็นของ คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดมาประกอบการ พิจารณา”</p>

กล่องที่ 4: กฎหมายประมงฉบับใหม่เปิดช่องให้ใช้เครื่องมือ ‘อวนรุน’ และ ‘อวนล้อมจับตาอวนถัก’ ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรชายฝั่งและวิถีชีวิตของประมงพื้นบ้าน

แม้เครื่องมืออวนลากจะได้รับการลงมติให้อยู่ในรายการเครื่องมือประมงที่ถูกควบคุมอีกครั้ง แต่ในมาตรา 67 นี้ยังมีการเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้ประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ได้รับอนุญาตสามารถใช้เครื่องมือประมงเหล่านี้ได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางกฎหมายเพื่อผ่อนผันให้มีการใช้เครื่องมือประมงที่มีศักยภาพสูงในการทำลายล้างทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะเครื่องมืออวนรุน ซึ่งมีสัดส่วนสัตว์น้ำที่จับได้ส่วนใหญ่เป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อน และยังเป็นเครื่องมือที่พบการลักลอบใช้ในพื้นที่ชายฝั่งบ่อยครั้ง โดยชาวประมงพื้นบ้านก็เรียกร้องให้มีมาตรการควบคุมเครื่องมือดังกล่าวที่เข้มงวดขึ้นมาโดยตลอด³⁸

นอกจากนี้ในมาตรา 69 ว่าด้วยการควบคุมการใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีช่องตาอวนเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร จากเดิมอนุญาตให้ใช้เครื่องมือนี้ทำการประมงได้ในเวลากลางวัน มีข้อเสนอผ่อนปรนให้ใช้เครื่องมือดังกล่าวได้ในบริเวณนอกเขตสิบสองไมล์ทะเลนับจากทะเลชายฝั่ง และอนุญาตให้ใช้ในเวลากลางคืนได้ นับเป็นครั้งแรกที่มีการผ่อนคลายมาตรการควบคุมเครื่องมืออวนล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ที่เริ่มประกาศควบคุม

การใช้เครื่องมือประมงอวนล้อมจับที่มีช่องตาอวนถักทำการประมงในเวลากลางคืนนั้น ในทางปฏิบัติคือการใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าปั่นไฟלוสัตว์น้ำให้เข้ามารวมกัน แล้วใช้อวนที่มีช่องตาขนาดเล็กกว่าจับ ส่งผลให้สัตว์น้ำหลากหลายชนิดและหลายช่วงวัยถูกจับขึ้นมาพร้อมกัน ในจำนวนนี้รวมถึงสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่ยังไม่เจริญโตเต็มวัยอันควร ส่งผลกระทบต่อประชากรสัตว์น้ำในระยะยาว และทำลายห่วงโซ่อาหารในระบบนิเวศอย่างร้ายแรง³⁹

แม้คณะกรรมการจะอ้างว่าการผ่อนปรนให้ใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีช่องตาอวนถักนั้นอนุญาตเฉพาะพื้นที่นอกเขตสิบสองไมล์ทะเล แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการใช้เครื่องมือที่มีช่องตาอวนถักย่อมเป็นการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อนในทุกพื้นที่ได้เช่นกัน และแม้ว่าร่างกฎหมายจะพยายามป้องกันความเสียหายของทรัพยากรสัตว์น้ำโดยระบุให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการการทำประมง โดยประกาศนั้นต้องกำหนดเรื่องการใช้แสงไฟล่อไว้ด้วย⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ศักยภาพในการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันยังเป็นที่น่ากังขาว่าจะสามารถป้องกันการใช้อวนล้อมจับในพื้นที่ย่านชายฝั่งซึ่งเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนและเป็นพื้นที่ทำกินสำคัญของประมงพื้นบ้านได้มากนักน้อยเพียงใด

6. การไม่จำเป็นต้องแสดงข้อมูลตำแหน่งแบบเรียลไทม์โดยระบบติดตามเรือ (มาตรา 81)

คณะกรรมการยังคงกำหนดให้ผู้ประกอบการเรือประมงพาณิชย์ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System: VMS) ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 81 (1) ของพระราชกำหนดฯ⁴¹ ข้อกำหนดนี้จะช่วยให้ศูนย์ปฏิบัติการเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมาย (Fisheries Monitoring Centre: FMC) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าถึงตำแหน่งของเรือประมงแบบเรียลไทม์ได้ ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มขีดความสามารถในการติดตามและการบังคับใช้กฎหมาย

7. การไม่จำเป็นต้องแสดงบัญชีรายชื่อลูกเรือก่อนออกจากท่าเรือ (มาตรา 82)

คณะกรรมการยังคงกำหนดให้เรือประมงที่ออกทำการประมงต้องแสดงบัญชีรายชื่อของลูกเรือในระหว่างการตรวจสอบหน้าท่าเทียบเรือ ซึ่งรายการดังกล่าวต้องแจกแจงจำนวนลูกเรือ รายชื่อลูกเรือที่ออกเดินทาง และหลักฐานการอนุญาตใบอนุญาต และเอกสารอนุมัติอื่น ๆ ตามมาตรา 83 นอกจากนี้ ข้อบังคับที่ปรับปรุงใหม่นี้อนุญาตให้ส่งรายชื่อในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ตามที่อธิบดีระบุหลักเกณฑ์และวิธีการ

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในมาตรานี้คือ หากเรือไม่อาจส่งเอกสารที่จำเป็นหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพของลูกเรือได้ เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถสั่งกักตัวหรือให้เรือกลับเข้าท่าเรือได้อีกต่อไป ซึ่งถือเป็นการผ่อนปรนข้อกำหนดในการออกจากท่าเรือ แต่ยังคงมีการกำหนดค่าปรับหากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ ระบุในมาตรา 139⁴²

พระราชกำหนดการประมง	ร่างฉบับคณะกรรมการ
<p>มาตรา 82:</p> <p>ก่อนนำเรือประมงตามมาตรา 81 ออกจากท่าเทียบเรือประมง เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวนรายชื่อและหนังสือคนประจำเรือหรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด</p> <p>ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสารและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง หรือการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากท่าเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมงเข้าเทียบท่าได้</p>	<p>มาตรา 82:</p> <p>ก่อนนำเรือประมงตามมาตรา 81 ออกจากท่าเทียบเรือประมง เพื่อทำการประมง เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวนรายชื่อและหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุม การแจ้งเรือเข้าออก หรือยื่นด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด</p> <p>ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสารและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง หรือการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากท่าเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมงเข้าเทียบท่าได้</p>

8. การไม่จำเป็นต้องใช้หนังสือคนประจำเรือสำหรับแรงงานประมงข้ามชาติ (มาตรา 83)

คณะกรรมการการค้าได้ตัดสินใจคงข้อกำหนดในการใช้หนังสือคนประจำเรือทั้งชาวประมงไทยและลูกเรือข้ามชาติ⁴³ ซึ่งยังคงเป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

9. การอนุญาตให้เปลี่ยนย้ายลูกเรือกลางทะเลได้อีกครั้ง (มาตรา 83/1)

ตั้งแต่เริ่มกระบวนการแก้ไขกฎหมาย กว่า 60% ของร่าง รวมถึงร่างจากพรรคการเมืองหลายพรรคพยายามเสนอให้อนุญาตการเปลี่ยนย้ายลูกเรือกลางทะเลได้อีกครั้ง ผ่านการขยายขอบเขตข้อยกเว้นในกฎหมายปัจจุบันให้ครอบคลุมมากกว่ากรณีฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม ถือเป็นเรื่องที่ดีที่คณะกรรมการการค้าไม่ได้สนับสนุนข้อเสนอนี้และได้เลือกที่จะคงข้อความเดิมของพระราชกำหนดไว้ ซึ่งกำหนดข้อห้ามในการเปลี่ยนย้ายลูกเรือกลางทะเลเอาไว้⁴⁴

10. การผ่อนปรนการตรวจสอบและติดตามเรือสนับสนุนการประมง (มาตรา 87-89)

พรรคการเมืองบางพรรคเสนอให้ผ่อนปรนกฎระเบียบในการใช้เรือสนับสนุนการประมง เช่น เสนอว่าข้อกำหนดสำหรับเรือขนถ่ายบางข้อควรใช้เฉพาะกับเจ้าของเรือต่างชาติเท่านั้น ในขณะที่กฎเดิมรวมถึงเจ้าของเรือไทยด้วย อย่างไรก็ตาม หลังจากการอภิปรายคณะกรรมการการค้าได้ตัดสินใจคงกฎระเบียบเรื่องเรือสนับสนุนตามที่ระบุในพระราชกำหนดเดิมเอาไว้เพื่อให้การติดตามและควบคุมดูแลกิจกรรมได้มีประสิทธิภาพ⁴⁵

11. ผ่อนปรนมาตรการของรัฐเจ้าของท่า (มาตรา 92, 96)

แม้ว่าจะมีข้อเสนอจากพรรคการเมืองที่เสนอให้ผ่อนปรนมาตรการของรัฐเจ้าของท่า เช่น การเปลี่ยนไปใช้ระบบการรายงานตนเองและการตรวจสอบใบอนุญาต แต่คณะกรรมการการค้าได้ตัดสินใจคงมาตรการของรัฐเจ้าของท่าที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดเดิมเอาไว้ ซึ่งกำหนดให้มีหลักฐานประกอบในการอนุญาตให้เรือที่ติดธงชาติอื่นเข้ามาในประเทศไทย

12. ข้อจำกัดการนำเข้าอาหารทะเลจากประเทศเพื่อนบ้าน (มาตรา 97)

เดิมที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เสนอให้กำหนดเพดานการนำเข้าอาหารทะเลสู่ประเทศไทยสูงสุดไม่เกิน 200 กิโลกรัมต่อวันต่อเรือประมงขนาดเล็กหนึ่งลำ เพื่อเป็นการตอบสนองข้อกังวลของผู้ประกอบการประมงพาณิชย์เรื่องอาหารทะเลนำเข้าราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่คณะกรรมการการค้าได้ตัดสินใจให้คงระเบียบเดิมไว้โดยไม่กำหนดมาตรการกีดกันการค้าและข้อบังคับการนำเข้าที่เข้มงวดขึ้นจากรัฐชายฝั่งที่มีพรมแดนติดกัน

13. การเพิกถอนบทบัญญัติว่าด้วยการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง (มาตรา 114)

คณะกรรมการการค้าเห็นชอบให้คงบทบัญญัติว่าด้วยการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง 14 อนุมาตราไว้ในมาตรา 114 ของร่างฉบับคณะกรรมการการค้า โดยมีบางบทบัญญัติที่มีการปรับถ้อยคำ แม้จะเป็นพัฒนาการในเชิงบวก แต่ก็มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของมาตรานี้ เนื่องจากคณะกรรมการการค้าได้แบ่งการกระทำผิดเหล่านี้ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ การ

กระทำผิดในน่านน้ำภายในประเทศ และกองเรือประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งแต่ละประเภทมีความแตกต่างเล็กน้อยในนิยามของการกระทำผิดร้ายแรงเกี่ยวกับการประมง IUU

สำหรับการกระทำผิดร้ายแรงในน่านน้ำภายในประเทศ มีการตัดการกระทำผิดบางประเภทออกไป เช่น "การทำการประมงที่ขัดต่อข้อกำหนดของรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศ" และ "การกระทำผิดซ้ำเกินสามครั้งภายในหนึ่งปี" ในขณะที่กฎระเบียบสำหรับกองเรือประมงนอกน่านน้ำยังคงการกระทำผิดทั้ง 14 ข้อตามที่ระบุในพระราชกำหนดการประมงเอาไว้ โดยมีการปรับถ้อยคำในบางส่วน

ควรสังเกตว่าการวิเคราะห์นี้เป็นข้อสังเกตในเบื้องต้นเท่านั้น และยังคงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับถ้อยคำและการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในรายละเอียด นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด เนื่องจากจะทำให้เห็นแนวทางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ผลประโยชน์ทับซ้อนในการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านการประมงเพื่อพิจารณาศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยวุฒิสภา

มีข้อกังวลว่าการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านการประมงเพื่อพิจารณาศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ของวุฒิสภานั้นอาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน จนส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของกระบวนการนิติบัญญัติ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ใหญ่ที่สุดในคณะอนุกรรมการชุดนี้มีความเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย รวมถึงมีบางบุคคลที่เคยมีประวัติการละเมิดพระราชบัญญัติการประมงทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและด้านแรงงาน ประเด็นสำคัญที่น่ากังวล ได้แก่

- **ตัวแทนของสมาคมการประมงฯ:** เกือบ 40% ของคณะอนุกรรมการเป็นสมาชิกหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาคมการประมงฯ ซึ่งอาจส่งผลให้มีอคติในการเอื้อผลประโยชน์แก่ธุรกิจประมงพาณิชย์
- **ตำแหน่งที่ปรึกษา:** ในบรรดาที่ปรึกษา 18 คนของคณะอนุกรรมการ พบว่ามีอย่างน้อย 22% ที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงหรือโดยอ้อมกับสมาคมการประมงฯ
- **การกีดกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ:** คณะอนุกรรมการนี้ไม่ได้รวมตัวแทนจากสมาคมประมงพื้นบ้าน กลุ่มสิทธิแรงงาน สมาคมผู้แปรรูปและส่งออกอาหารทะเล หรือองค์กรภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ซึ่งการขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้ทำให้เสียงที่กระบวนการร่างกฎหมายจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมมากกว่าผลประโยชน์ของสังคมและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง การขาดสมดุลนี้เองทำให้ความชอบธรรมในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการลดลง เนื่องจากไม่อาจรวมเสียงของผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องไว้ได้

คาดว่าคณะอนุกรรมการนี้จะได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานขั้นสุดท้ายที่มีเนื้อหามุ่งโต้แย้งประสิทธิภาพของพระราชกำหนดการประมงฉบับปัจจุบัน ตั้งคำถามต่อความจำเป็นในการบังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดต่อเรือประมง และในที่สุดอาจเรียกร้องให้มีการยกเลิกกฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ สมาคมการประมงอาจใช้รายงานการศึกษานี้เพื่อพยายามโน้มน้าวคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมงของวุฒิสภาให้ยกเลิกการแก้ไขหลายประการที่ได้มาอย่างยากลำบากในร่างฉบับคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

EJF แนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมงของวุฒิสภาจะได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับรายงานการศึกษาที่อาจมีความเห็นไม่เป็นกลางจากคณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้คณะกรรมการพิจารณาร่างฯ ของวุฒิสภาเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านการประมงและตัวแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ นอกเหนือจากภาคการประมงพาณิชย์ เพื่อให้ข้อมูลการวิเคราะห์เกี่ยวกับร่างฉบับคณะกรรมการและทิศทางในอนาคตของพระราชบัญญัติการประมง

องค์กรร่วมลงนาม

1. มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (Environmental and Social Foundation)
2. มูลนิธิความยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Foundation: EJF)
3. สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย (Federation of Thai Fisherfolk Association: FTFA)
4. กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Greenpeace Southeast Asia)
5. องค์กรการสนับสนุนทางกฎหมายสำหรับเด็กและสตรี (Legal Support for Children and Women: LSCW)
6. เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group: MWG)
7. มูลนิธิอันดามัน (Save Andaman Network Foundation)
8. โซลิดาริตี เซ็นเตอร์ (Solidarity Center)
9. Thai Climate Justice for All (TCJA)
10. สมาคมรักษาทะเลไทย (Thai Sea Watch Association)

ภาคผนวก

มาตราที่นำกังวลซึ่งยังอยู่ในร่างฉบับคณะกรรมการ จัดตามกลุ่มประเด็น

ประเด็นข้อห่วงกังวล	สถานะล่าสุดในร่างฉบับคณะกรรมการ (สัญลักษณ์กากบาทหมายถึงยังคงอยู่ในร่าง)
การยกเลิกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย	
มาตรา 83/1: การอนุญาตให้ทำการเปลี่ยนย้ายลูกเรือในทะเลได้อีกครั้ง	
มาตรา 85/1: อนุญาตให้ทำการขนถ่ายสินค้าในทะเลอีกครั้ง	X
การผ่อนปรนมาตรการลงโทษที่มุ่งยับยั้งการทำประมงที่ผิดกฎหมาย	
มาตรา 114: การเพิกถอนสถานะความผิดร้ายแรงสำหรับการกระทำผิดด้านการประมงที่ผิดกฎหมาย	
การเพิกถอนอำนาจนอกราชอาณาจักรต่อคนไทยที่ทำกิจกรรมที่เข้าข่าย IUU ในต่างประเทศ	
มาตรา 8: การเพิกถอนอำนาจนอกราชอาณาจักรสำหรับคนไทยที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เข้าข่าย IUU ในต่างประเทศ	
กลไกการติดตาม ควบคุม เฝ้าระวัง (MCS)	
มาตรา 81: ไม่จำเป็นต้องใช้ตำแหน่งแบบเป็นปัจจุบันจาก VMS	
มาตรา 81 (2): ไม่จำเป็นต้องมีสมุดบันทึกการทำประมงโดยลงข้อมูลเป็นปัจจุบัน	
มาตรา 87-89: การผ่อนคลายการตรวจและติดตามเรือสนับสนุน	
ข้อกังวลด้านการค้า	
มาตรา 97: ข้อจำกัดในการนำเข้าอาหารทะเลจากประเทศเพื่อนบ้าน	
ท้ายบทบัญญัติ: การจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียม” สำหรับอาหารทะเลนำเข้า	X
องค์ประกอบของคณะกรรมการประมงแห่งชาติ	
มาตรา 14: ขาดการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้านในคณะกรรมการประมงแห่งชาติ	

ประเด็นข้อห่วงกังวล	สถานะล่าสุดในร่างฉบับคณะกรรมการ (สัญลักษณ์กากบาทหมายถึงยังคงอยู่ในร่าง)
การควบคุมการประมงในน่านน้ำไกล	
มาตรา 48: การผ่อนคลายการควบคุมเรือนอกน่านน้ำ	
มาตรา 92, 96: การผ่อนคลายมาตรการของรัฐเจ้าของท่า	
มาตรการอนุรักษ์	
มาตรา 66: การผ่อนคลายกฎการนำสัตว์น้ำใกล้สูญพันธุ์ขึ้นเรือ	
มาตรา 67: ยกเลิกกฎควบคุมอุปกรณ์ประมงแบบทำลายล้าง (อวนลาก)	
ข้อกังวลด้านแรงงาน	
มาตรา 4 (9): ยกเลิกเจตนารมณ์ของกฎหมายที่คุ้มครองแรงงาน	
มาตรา 10/1, 11, 11/1: ยกเลิกมาตรการคุ้มครองแรงงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเล	X
มาตรา 82: ไม่จำเป็นต้องแสดงบัญชีรายชื่อลูกเรือก่อนออกจากท่า	
มาตรา 83: ไม่ต้องมีหนังสือคนประจำเรือสำหรับแรงงานประมงข้ามชาติ	

อ้างอิง:

- ¹ List of Committee members of the Ad-hoc Committee on the amendment of Fisheries Act B.E. 2558 (2015), <https://tinyurl.com/433m2m6b>
- ² ThaiPBS, February 22nd 2024, มติ สภาฯรับหลักการร่างแก้ไข พ.ร.ก.ประมง [The House of Representatives has accepted the draft amendment to the Fisheries Act in principle], accessed November 4th 2024, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/337339>
- ³ Briefing on Thailand's Fisheries Legislation Developments (March 22nd 2024) https://mwgthailand.org/sites/default/files/2024-03/legislation-briefing-20240322_en.pdf
- ⁴ Prachatai, December 26th 2024, สภาผ่านแก้กฎหมายประมง ม.69 ประมงพื้นบ้านรวมตัวค้าน ปชช. ดันออกแบบกติกาให้เหมาะพื้นที่ [Parliament passes amendment to Fisheries Act Section 69; small-scale fishers unite in opposition, urging public participation to design regulations tailored to local contexts], accessed December 27th 2024, <https://prachatai.com/journal/2024/12/111839>
- ⁵ The drafts were published for public feedback from December 22, 2023, to January 5, 2024 (the bare minimum of 15 days). The survey can be accessed from the Council of State's portal, https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MzEwOURHQV9MQVdfRIJPTIRFTkQ=
- ⁶ The National Fisheries Association (NFAT) represents Thailand's commercial fishing sector and advocates for policies favourable to commercial vessel owners.
- ⁷ Bangkok Post, (2024), Marine life under threat. www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2928626/marine-life-under-threat
- ⁸ Briefing on Thailand's Fisheries Legislation Developments (March 22nd 2024) https://mwgthailand.org/sites/default/files/2024-03/legislation-briefing-20240322_en.pdf
- ⁹ US Department of Labor, (2024), List of Products Produced by Forced or Indentured Child Labor. www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-products
- ¹⁰ See Box I: "Risk of Thai seafood being relisted due to the removal of stringent regulations on labour protection," page 18

-
- ¹¹ The U.S. Department of Labor produces the List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor every two years, in accordance with the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPPRA) of 2005. The list includes goods suspected of being produced with child or forced labour. The TVPPRA requires USDOL's Bureau of International Labor Affairs (ILAB) to develop and make available to the public a list of goods from countries that ILAB has reason to believe are produced by forced labour or child labour in violation of international standards.
- ¹² AP news, Seafood from Slaves, <https://www.ap.org/news-highlights/seafood-from-slaves/>
- ¹³ Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, June 14th 2016, Thailand's Ratification of ILO's Maritime Labour Convention, 2006, https://image.mfa.go.th/mfa/0/SRBviAC5gs/migrate_directory/news-20160614-172856-841217.pdf
- ¹⁴ Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, February 13th 2019, Thailand's ratification of the International Labour Organization Convention No. 188 on Work in Fishing, B.E. 2550 (2007), <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd21415e39c3060027ceb?cate=5d5bcb4e15e39c306000683d>
- ¹⁵ Ministerial Regulation on Labour Protection in Sea Fishery Work B.E. 2557 (2014), <https://protection.labour.go.th/attachments/article/92/2557-02.PDF>
- ¹⁶ The U.S. Department of Labor (2024) 2024 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ilab/child_labor_reports/tda2023/2024-tvpra-list-of-goods.pdf
- ¹⁷ Notice of Initial Determination To Remove Shrimp From Thailand and Garments From Vietnam From the List of Products Requiring Federal Contractor Certification as to Forced or Indentured Child Labor Pursuant to Executive Order 13126, May 10th 2024, <https://www.federalregister.gov/documents/2024/05/10/2024-10249/notice-of-initial-determination-to-remove-shrimp-from-thailand-and-garments-from-vietnam-from-the>
- ¹⁸ Supreme Court Judgement No. 6661/2561(2018), accessed September 30th 2024, <http://deka.supremecourt.or.th/>
- ¹⁹ DLPW, (2022), Ministerial Regulation titled Labour Protection in Sea Fishery Work B.E.2565 (2022). www.nakhonsrithammarat.labour.go.th/attachments/article/791/กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงาน ในงานประมงทะเล%20พ.ศ.2565.PDF
- ²⁰ Department of Fisheries (22 August 2024) Meeting to consider the draft announcement on criteria, methods and conditions for training on fishing boats in Thai waters B.E. ...https://www4.fisheries.go.th/dof/activity_item/9775/all_activity/2/3
- ²¹ The Convention defines hazardous child labour as work that may be conducted in legitimate sectors, but is likely to harm the health, safety or morals of children.
- ²² Organisation for Economic Co-operation and Development, (2019), Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains, www.mneguidelines.oecd.org/Ending-child-labour-forced-labour-and-human-trafficking-in-global-supply-chains.pdf
- ²³ Bureau of International Labor Affairs, (2024), List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor. www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods
- ²⁴ Department of Fisheries, April 3rd 2024, https://drive.google.com/file/d/130K4Uo6_eISWibJpZjpZ6-ta-fDmu6-C/edit
- ²⁵ EJF (2023) The Weakest Link: How at-sea trans-shipment fuels illegal fishing and human rights abuses in global fisheries, <https://www.ejfoundation.org/resources/downloads/Weakest-Link-Transshipment-report-Jan-2023.pdf>.
- ²⁶ Seafood Task Force, (2024), Amendments to Thai fisheries laws – STF issues open letter to Thailand's prime minister. <https://seafoodtaskforce.global/news-views/amendments-thai-fisheries-laws-stf-issues-open-letter-thailands-prime-minister>
- ²⁷ Thai Union (2015) Policy commitment to ban trans- shipment at sea, https://www.thaiunion.com/files/download/sustainability/policy/POLICY_THAI_UNION_TRANSshipment_Sept_2015.pdf
- ²⁸ Nestlé, (2017), Fish and seafood sourcing. www.nestle.com/sustainability/sustainable-sourcing/fish-seafood
- ²⁹ Greenpeace Southeast Asia, (2017), Mars, Nestlé commit to clean up pet food supply chains, increasing pressure on Thai Union to act. www.greenpeace.org/southeastasia/press/942/mars-nestle-commit-to-clean-up-pet-food-supply-chains-increasing-pressureon-thai-union-to-act
- ³⁰ Article 39 of the RO outlines the disqualifying characteristics for any person requesting licences for artisanal and commercial fishing. By referencing in the Article 85/1, these same criteria also apply to the registration of trans-shipment vessels.
- ³¹ Supreme Court Judgment No. 2693/2566 (2023), accessed September 30th 2024, <http://deka.supremecourt.or.th/>
- ³² Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 23rd session, September 19th 2024, https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/60/1_60.pdf
- ³³ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 4th session, March 28th 2024, https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/24/1_24.pdf
- ³⁴ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 5th session, April 18th 2024, https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/25/1_25.pdf
- ³⁵ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 12th session, June 13th 2024, https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/48/1_48.pdf
- ³⁶ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 13th session, June 27th 2024, https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/52/1_52.pdf

³⁷ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 12th session, June 13th 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/48/1_48.pdf

³⁸ Andaman Organization for Participatory Restoration of Natural Resources, ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านกับวิกฤต [Local fishing communities and the crisis], http://www.wetlandthai.org/data/crysis_2.html, accessed November 27th 2024

³⁹ The Active, June 13th 2024, จั๊ตดา กมธ.ประมงฯ ส่อเปิดทาง เรือปั่นไฟปลากะตัก [The Committee on Fisheries Act May Pave the Way for Light Luring Anchovy Fishing Boats], <https://theactive.thaipbs.or.th/news/lawrights-20240613-2>, accessed November 26th 2024.

⁴⁰ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 14th session, July 4th 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/49/1_49.pdf

⁴¹ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 16th session, July 18th 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/54/1_54.pdf

⁴² Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 17th session, July 25th 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/57/1_57.pdf

⁴³ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 17th session, July 25th 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/57/1_57.pdf

⁴⁴ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 18th session, August 1st 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/55/1_55.pdf

⁴⁵ Parliamentary drafting committee's meeting minutes, 18th session, August 1st 2024,

https://web.parliament.go.th/assets/portals/342/news/55/1_55.pdf