



กฎบัตรสากลว่าด้วย

ความโปร่งใสในกิจการประมง

กรอบการทำงานเพื่อสร้างความร่วมมือ ความยุติธรรม และความยั่งยืน

ภาคีเครือข่ายเพื่อความโปร่งใสในกิจการประมง

กิตติกรรมประกาศ

ภาคีเครือข่ายเพื่อความโปร่งใสในกิจการประมง

กฏบัตรสากลว่าด้วย

ความโปร่งใสในกิจการประมง

กรอบการทำงานเพื่อสร้างความร่วมมือ ความยุติธรรม และความยั่งยืน

เขียนโดย MarFishEco, มิเชล คูรุก และเอมิลี พอร์เตอร์ฟิลด์

ได้รับการสนับสนุนจาก เมซี พีเจีย, อกาตา มรอวิก, ริชาร์ด คาสติโย, ฟลิป โชว, แอนนา เทลเดิร์ต, ชาร์ห์ เทลเซอร์, แครรีน แมทริวส์, โรอัน ออร์เจรา, เพจ โรเบิร์ตส์, แม็กซ์ ซิมิด, ทอม วอลซ์ และจอร์จ เวอร์เนอร์

Info@fisheristransparency.net
www.fisheristransparency.net

วันที่ตีพิมพ์: กรกฎาคม ค.ศ. 2024
ปกหน้า ©Mikhail Dudarev

เนื้อหา



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	6	กรณีศึกษา: ความจำเป็นของระบบ VMS และข้อดีต่ออุตสาหกรรมประมง	33
บทนำ	10	มองไปข้างหน้า	35
ความโปร่งใส: เครื่องมือเพื่อธรรมาภิบาล	11	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 5	35
นิยามความโปร่งใสในรายงานฉบับนี้	12		
หลักการสืบข้อ	14		
หลักการข้อที่ 1:	16		
การระบุอัตลักษณ์ของเรือประมง		หลักการข้อที่ 6:	36
ภูมิหลังและปัญหา	16	การถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือ	
การจัดทำอัตลักษณ์ของเรือประมง (UVIs) เพื่อการบริหารจัดการและการบังคับใช้ที่ดีขึ้น	17	ภูมิหลังและปัญหา	36
กรณีศึกษา: การปฏิรูปการจดทะเบียนเรือของประเทศไทย	18	กรณีศึกษา: กองเรือประมงผิดกฎหมายถูกขึ้นบัญชีดำหลังการสืบสวน	37
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 1	18	แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน	38
		พัฒนาการล่าสุดในองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs)	39
		ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 6	39
หลักการข้อที่ 2:	20	หลักการข้อที่ 7:	40
ทะเบียนเรือ		การตรวจสอบย้อนกลับ	
ภูมิหลังและปัญหา	20	ภูมิหลังและปัญหา	40
การให้สิทธิในการทำประมง ใบอนุญาต และข้อตกลงการเข้าถึงเงินอุดหนุน	21	การดำเนินงานตรวจสอบย้อนกลับในภาคการประมง	41
บทลงโทษ	23	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 7	48
กรณีศึกษา: เรื่องราวความสำเร็จของการใช้ฐานข้อมูลเรื่อง การให้สิทธิทำประมง	23		
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 2	23	หลักการข้อที่ 8:	44
		เครื่องมือระหว่างประเทศ	
หลักการข้อที่ 3:	24	ภูมิหลังและปัญหา	44
เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง		PSMA	44
ภูมิหลังและปัญหา	24	ข้อตกลงเคปทาวน์	47
การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของ การฟอกเงิน และการทุจริต	25	อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188	48
กรณีศึกษา: Fishrot	25	กรณีศึกษา: ความสำคัญของการนำไปปฏิบัติ	48
แนวทางขององค์กร Open Ownership	25	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 8	49
ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงด้านใดบ้างที่ควรถูกรวบรวม ?	26		
กรณีศึกษา: เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและบริษัท Soperka	26	หลักการข้อที่ 9:	50
การเปิดเผยข้อมูลความเป็นเจ้าของ	26	การเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วม	
กรณีศึกษา: คำตัดสินของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง	27	ภูมิหลังและปัญหา	50
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 3	27	กลุ่มคนชายขอบ	51
		บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม	51
หลักการข้อที่ 4:	28	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 9	53
รงดทะเบียนสะดวก		หลักการข้อที่ 10:	54
ภูมิหลังและปัญหา	28	การละเมิดสิทธิมนุษยชนและบังคับใช้แรงในทะเล	
ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง	29	ภูมิหลังและปัญหา	54
กรณีศึกษา: เมื่อนำรงจดทะเบียนสะดวกไปใช้จริง	30	ความก้าวหน้าในการปกป้องสิทธิมนุษยชน	55
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 4	30	กรณีศึกษา: การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจจับแรงงานบังคับรวมสิทธิแรงงานและการประมงเข้าด้วยกัน	56
		ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 10	57
หลักการข้อที่ 5:	32	บทสรุป	58
ตำแหน่งของเรือ		เชิงอรรถ	60
ภูมิหลังและปัญหา	32		
การติดตามเรือด้วยระบบ VMS และ AIS	33		

ตัวย่อและความหมาย

AIS – ระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ

CI88 – อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2550 (เลขที่188)

CCS – โครงการรับรองการจับสัตว์น้ำ

CDS – โครงการเอกสารรับรองการจับสัตว์น้ำ

CSO – องค์การภาคประชาสังคม

CTA – ข้อตกลงเขตพาณิชย์

CTE – เหตุการณ์ติดตามที่สำคัญ

EEZ – เขตเศรษฐกิจจำเพาะ

EJF – มูลนิธิความยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม

EU – สหภาพยุโรป

FAO – องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ

FITI – โครงการความโปร่งใสด้านการประมง

FoCs – รงจดทะเบียนโดยสะดวก

GFW – องค์การเฝ้าระวังการประมงทั่วโลก

GIES – ระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลระดับโลก

HREDD – กระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม

ICCAT – คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการอนุรักษ์ทูน่ามหาสมุทรแอตแลนติก

ICS – โครงการควบคุมการนำเข้า

ILO – องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

IMO – องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ

ITWF – สหพันธ์แรงงานขนส่งระหว่างประเทศ

IUU – การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

KDE – องค์ประกอบข้อมูลหลัก

LMIC – ประเทศรายได้ต่ำและปานกลาง

MCS – การเฝ้าระวัง ควบคุม และตรวจสอบ

MMSI – รหัสประจำตัวเรือสากล

MPA – พื้นที่คุ้มครองทางทะเล

MSG – กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย

RFMO – องค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค

SIMP – โครงการตรวจสอบการนำเข้าอาหารทะเล

SMEFF – การจัดการที่ยั่งยืนของกองเรือต่างประเทศ

SOLAS – อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล

TMT – ระบบตรวจสอบและติดตามเรือประมง

UNCLOS – อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล

UN – องค์การสหประชาชาติ

UVI – การระบุอัตลักษณ์ของเรือประมง

VMS – ระบบติดตามเรือประมง

WTO – องค์การการค้าโลก

อภิธานศัพท์

การอนุญาต: หมายถึงข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับเรือประมง บริษัท เจ้าของเรือ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งมักใช้กับเรือที่จดทะเบียนของรัฐนั้น ๆ ทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) หรือภายนอกน่านน้ำของตนเอง

ข้อตกลงการเข้าถึง: หมายถึงการอนุญาตให้เข้าทำการประมง หรืออื่น ๆ ตามที่ระบุไว้โดยละเอียด เช่น การอนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงประเภทใดเป็นการเฉพาะ มุ่งเน้นไปที่การอนุญาตให้เรือต่างชาติเข้าถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศคู่สัญญาเพื่อจับทรัพยากรประมงส่วนเกินได้

เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง: หมายถึงบุคคลธรรมดาที่มีสิทธิหรือผลประโยชน์ในรายได้หรือทรัพย์สินบางส่วนหรือนิติบุคคล หรือมีสิทธิในการกำกับหรือควบคุมกิจกรรมของนิติบุคคลนั้น ความเป็นเจ้าของและใช้อำนาจควบคุมทำได้ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม¹

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง: (Fishing–related activity) หมายถึงการดำเนินการใด ๆ เพื่อสนับสนุนหรือเตรียมการสำหรับทำประมง รวมถึงการนำขึ้นบก การบรรจุหีบห่อ การแปรรูป การขนส่งข้ามเรือ หรือการขนส่งสัตว์น้ำที่ยังไม่ถูกนำขึ้นบกที่ท่าเรือ รวมถึงการจัดหาเสบียงต่าง ๆ เช่น นุคสารกึ่งเชื้อเพลิง เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในทะเล²

เรือประมง: หมายถึงเรือพาหนะหรือเรือใด ๆ ที่มีการประกอบขึ้น หรือตั้งใจเพื่อนำมาใช้เพื่อการประมงหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง³ เช่น เรือประมง เรือสนับสนุน และเรือขนส่งแช่เย็น

ผู้สังเกตการณ์การประมง: หมายถึงผู้เชี่ยวชาญที่รวบรวมข้อมูลด้านการดำเนินงานการประมง การจับสัตว์น้ำ และสัตว์น้ำพลอยได้ที่ทำงานอยู่บนเรือประมงเชิงพาณิชย์และโรงงานแปรรูปบางแห่ง เพื่อให้มั่นใจว่าธุรกิจนั้นปฏิบัติตามกฎระเบียบและยังเก็บข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

การกระโดดธง: หมายถึงการเปลี่ยนธงเรือบ่อยครั้ง ทำให้การกำหนดเขตอำนาจศาลยากขึ้น สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบการจดทะเบียน หากพบว่ามีการกระโดดธง ควรนำมาพิจารณาว่ายังควรอนุญาตให้เรือที่มีประวัติดังกล่าวใช้ธงได้หรือไม่

รงจดทะเบียนโดยสะดวก: หมายถึงรัฐที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการดำเนินการตามข้อผูกพันที่มีต่อเรือ รัฐที่ไม่ต้องการเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับเรือที่จดทะเบียนและเปิดให้บุคคลทั่วไปลงทะเบียนกับรัฐตนได้ ธงเหล่านี้มักจดทะเบียนอย่างผ่อนปรนและไม่มีการบังคับใช้กฎหมายหรือหากมีก็น้อยมาก จึงถูกเรียกว่าเป็น การจดทะเบียนแบบเปิด หรือ ธงที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ

การเปลี่ยนธง: หมายถึงการเปลี่ยนทะเบียนเรือไปยังประเทศอื่น เพื่อให้เรือดำเนินการภายใต้ธงจดทะเบียนโดยสะดวกได้

รัฐเจ้าของธง: หมายถึงประเทศที่อาจเป็นประเทศชายฝั่งหรือประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล ที่เปิดให้เรือประมงจดทะเบียนและอนุญาตให้เรือใช้ธงของตน

การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU): หมายถึงกิจกรรมที่ละเมิดกฎหมายและข้อบังคับด้านประมง ไม่แจ้งหรือแจ้งข้อมูลเท็จให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือทำประมงในพื้นที่ที่ไม่มีมาตรการอนุรักษ์และจัดการประมง

องค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO): หมายถึงองค์กรระหว่างประเทศของหลายประเทศที่ทำหน้าที่ดูแล จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตประมงที่ใช้ร่วมกัน

บกลงโทษ: หมายถึงคำสั่ง บกลงโทษ หรือการลงทัณฑ์ทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ มักบังคับใช้โดยหน่วยงานรัฐบาล บกลงโทษสามารถบังคับใช้กับเรือ กองเรือ เจ้าของเรือ ผู้บังคับบัญชา ลูกเรือ บริษัท หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหรือกระทำผิด บกลงโทษอาจเป็นทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง และอาจเป็นการลงโทษชั่วคราว บางส่วน หรือถาวร รูปแบบของบกลงโทษอาจรวมถึง การระงับใบอนุญาต การยึดเรือ เครื่องมือ สัตว์น้ำที่จับได้ หรือรายได้ การห้ามนำเข้าสินค้า การปรับ การจำคุก การตัดสิทธิ์ในการดำเนินธุรกิจในอนาคต และการติดตั้งอุปกรณ์ตรวจสอบ

เงินอุดหนุน: หมายถึงการมอบเงินทั้งทางตรงหรือทางอ้อมให้แก่บุคคลหรือบริษัท มักมาในรูปแบบการชำระเงินสดจากรัฐบาลหรือการลดภาษี โดยทั่วไปเงินอุดหนุนจะช่วยเหลือเขาต้นทุนการดำเนินงาน ทำให้ธุรกิจหรือภาคส่วนที่ได้รับการสนับสนุนมีต้นทุนที่ต่ำลงหรือแข่งขันได้มากขึ้น

เขตปลอดภาษี: หมายถึงเขตอำนาจศาลที่เก็บภาษีต่ำหรือไม่เก็บภาษีนักลงทุนต่างชาติ มักเก็บความลับและปฏิเสธความร่วมมือไม่แลกเปลี่ยนข้อมูลกับเขตอำนาจศาลอื่น

ความโปร่งใส: หมายถึงการที่รัฐบาลเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน รวมถึงเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงข้อมูลนั้นได้ ข้อมูลควรถูกจัดทำไว้ในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้งานง่าย โดยมีการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกพิเศษหากจำเป็น เพื่อให้ทุกคนเข้าถึง ใช้ และตีความข้อมูลได้อย่างง่ายดาย เพื่อมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจและเป็นฐานในการตัดสินใจและดำเนินการที่มีข้อมูลมากขึ้น

การขนถ่ายระหว่างเรือ: หมายถึงการถ่ายโอนสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำจากเรือประมงหนึ่งไปยังอีกลำหนึ่งไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม หรืออำนวยความสะดวกในการถ่ายโอนหรือขนส่งสินค้าก่อนนำขึ้นบก เป็นกิจกรรมการประมงที่ปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในทุกภูมิภาคของโลกและในแหล่งประมงต่าง ๆ⁴

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปลาถือเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดของโลก แต่กำลังเผชิญกับแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งไม่เพียงคุกคามสุขภาพของระบบนิเวศทางทะเลเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อวิถีชีวิตและความมั่นคงทางอาหารของผู้ที่พึ่งพาอุตสาหกรรมประมงทั่วโลกอีกด้วย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ประมาณการไว้ว่า ในปีค.ศ. 2021 ประชากรปลาทั่วโลกกว่า 37.7% ถูกทำประมงในระดับที่ยั่งยืนทางชีวภาพ

มีปัจจัยหลายส่วนที่ทำให้เกิดการกำประมงเกินขนาด รวมถึงกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมพอ การบังคับใช้กฎหมายที่หย่อนยาน และการขาดเจตจำนงทางการเมือง อย่างไรก็ตามสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือการขาดความโปร่งใสในการประมง ความโปร่งใสที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้หมายถึงการเผยแพร่ข้อมูลเรีย กิจกรรมการประมง และการตัดสินใจด้านการจัดการและการบริหารการประมงอย่างเปิดเผยและเข้าถึงได้ ความไม่ชัดเจนของข้อมูลดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เกิดการกำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) มากขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคการประมง เช่น รัฐบาล ชุมชนประมง อุตสาหกรรม ภาคประชาสังคม และผู้บริโภค อีกทั้งยังทำให้ความพยายามในการแก้ไต้นตอของปัญหาอื่น ๆ ภายในภาคส่วนนี้มีความยากลำบากและซับซ้อนขึ้น

การเก็บข้อมูลและนำออกเผยแพร่สู่สาธารณะ นำมาซึ่งการเพิ่มความโปร่งใสได้จะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยสร้างความมั่นคงทางอาหารด้วยการปรับปรุงความยั่งยืนของการประมง รักษาวิถีชีวิตชาวประมงให้มั่นคงด้วยการป้องกันไม่ให้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป เพิ่มขีดความสามารถในการต่อสู้กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแรงงานในทะเล ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ลดการทุจริต เสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมาย และส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ในสังคมอย่างเป็นธรรมมากขึ้น ความโปร่งใสช่วยให้บรรลุผลลัพธ์เหล่านี้ได้ โดยเปิดเผยการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมง ให้ข้อมูลเชิงลึกที่สามารถนำมาใช้อ้างอิงและประกอบการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงอื่น ๆ มีความรู้เพียงพอที่จะเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อตอบสนองวาระเร่งด่วนเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในภาคการประมง ภาคีเครือข่ายเพื่อความโปร่งใสในกิจการประมง ภาคี (Coalition for Fisheries Transparency) จึงก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2022 ภาคลุ่มนี้เป็นเสียงขององค์กรภาคประชาสังคมทั่วโลก (CSOs) ที่พยายามส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการการประมง สาระสำคัญของกลุ่มภาคีคือ "กฎบัตรสากลเพื่อความโปร่งใสในกิจการประมง" (Global Charter for Fisheries Transparency) ซึ่งกำหนดหลักการสิบข้อที่กล่าวถึงการขาดความโปร่งใสในด้านสำคัญสามด้าน ได้แก่ ข้อมูลเรีย กิจกรรมการประมง และการบริหารจัดการ กฎบัตรนี้ทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางสำหรับรัฐบาลในการดำเนินการปฏิรูปนโยบายความโปร่งใสในการประมงทั้งในเชิงกฎหมายและในทางปฏิบัติ กฎบัตรนี้ครอบคลุมความเข้าใจด้านความโปร่งใสอย่างรอบด้าน โดยไม่เพียงเน้นการรวบรวมและจัดหาข้อมูล แต่ยังเน้นการใช้ข้อมูลเพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะขับเคลื่อนการดำเนินการในภาคการประมงและมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจในระดับโลก

ภาคีเครือข่ายได้ร่วมกันจัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้นมาเพื่ออธิบายหลักการทั้งสิบข้อของกฎบัตรสากลฯ โดยกล่าวถึงบริบทของแต่ละข้อ ให้คำแนะนำเชิงปฏิบัติแก่รัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อใช้ในการดำเนินงาน รวมถึงรวบรวมตัวอย่างและแนวทางการประยุกต์ใช้ในบริบทปัจจุบัน แม้ว่ารายงานฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการก็ตาม แต่ภาคีเครือข่ายภาคีก็ตั้งใจให้กฎบัตรสากลฉบับนี้เป็นแนวทางส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยสื่อสารและร่วมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกิจการประมงกับรัฐบาลอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎบัตรฉบับนี้จะสามารถนำไปใช้ได้กับการประมงทุกภาคส่วน รายละเอียดของแนวทางปฏิบัติที่มีความเหมาะสมสำหรับการนำไปใช้กับอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่ได้ทันที และถึงแม้ว่าประมงขนาดเล็กจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แต่หลักการบางข้อภายใต้กฎบัตรฯ อาจต้องมีการปรับให้เหมาะสมก่อนที่จะนำไปใช้กับภาคการประมงรายย่อยให้เกิดประสิทธิภาพได้

ความโปร่งใสช่วยให้บรรลุผลลัพธ์เหล่านี้ได้ โดยเปิดเผยการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมง ให้ข้อมูลเชิงลึกที่สามารถนำมาใช้อ้างอิงและประกอบการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงอื่น ๆ มีความรู้เพียงพอที่จะเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎบัตรสากลว่าด้วยความโปร่งใสในกิจการประมง

ข้อมูลเรือประมง	1		กำหนดให้เรือประมงทุกลำ รวมถึงเรือขนส่งสินค้าประเภทแช่เย็นและเรือสนับสนุน (ต่อจากนี้เรียกโดยรวมว่า "เรือประมง") ต้องมีหมายเลขประจำตัวเฉพาะ และต้องส่งข้อมูลนี้ไปยังฐานข้อมูล Global Record ของ FAO และ RFMOs รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
	2		เผยแพร่ข้อมูลใบอนุญาตเรือประมงที่ครอบคลุมและปรับปรุงเป็นปัจจุบัน รวมถึงข้อมูลที่สำคัญของเรือ การได้รับอนุญาตต่างๆ เงินอุดหนุน ข้อตกลงการเข้าพื้นที่ที่ประกาศใช้เป็นทางการ และบทลงโทษ (สำหรับการทำประมงและการกระทำผิดเกี่ยวกับแรงงาน) และยังคงส่งข้อมูลนี้ไปยังฐานข้อมูล Global Record ของ FAO
	3		เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์แท้จริงของเรือประมง
	4		ยุติการอนุญาตใช้ธงจดทะเบียนสะดวกแก่เรือประมง โดยบังคับใช้ข้อกำหนดของ UNCLOS มาตราที่ 91 ซึ่งกำหนดให้เรือและรัฐเจ้าของธงเกี่ยวข้องกันตามจริง และป้องกันไม่ให้เรือประมงทำการประมงผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดอื่นๆ ไม่ว่าจะภายใต้ธงใดก็ตาม และลงโทษเรือที่กระทำความผิดนั้น
กิจกรรมการประมง	5		กำหนดให้เปิดเผยตำแหน่งเรือสู่สาธารณะ (โดยการแบ่งปันข้อมูล VMS หรือระบบอื่นที่ไม่เป็นสาธารณะ หรือกำหนดให้ใช้ระบบ AIS)
	6		ห้ามการถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือในทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตล่วงหน้า มีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด และบันทึกเป็นสาธารณะ
	7		กำหนดให้มีระบบควบคุมที่เข้มงวด เพื่อให้มั่นใจว่าสัตว์น้ำที่จับมานั้นถูกต้องตามกฎหมายและตรวจสอบย้อนกลับได้ตั้งแต่บนเรือจนถึงมือผู้บริโภค สอดคล้องกับมาตรการควบคุมการจับสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อสาธารณะ
การบริหารจัดการและธรรมาภิบาล	8		ให้สัตยาบันและปฏิบัติตามตราสารระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานชัดเจนสำหรับเรือประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมง รวมถึงข้อตกลง PSMA ของ FAO หลักการและสิทธิมนุษยชนพื้นฐานของ ILO และอนุสัญญา C188 ของ ILO รวมถึงข้อตกลงเคปทาวน์ของ IMO
	9		เผยแพร่ข้อมูลการประมงและการประเมินทางวิทยาศาสตร์ทั้งหมด เพื่อให้กลุ่มประมงรายย่อย คนงานประมง ชุมชนชนพื้นเมือง สมาคมอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคมเข้าถึงข้อมูลได้ ในการพัฒนากฎระเบียบประมง ข้อบังคับ เงินอุดหนุน งบประมาณประมง และการตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรประมง ทำให้กระบวนการ นโยบาย และการตัดสินใจเหล่านี้สามารถเข้าถึงได้ง่ายต่อสาธารณะและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
	10		รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลด้านการระบุตัวตนและข้อมูลประชากรของลูกเรือ (อาทิ สัญชาติ อายุ เชื้อชาติ และเพศ) เงื่อนไขการทำงาน หน่วยงานจัดหางาน สถานที่และวิธีการที่ลูกเรือขึ้นเรือ สภาพการทำงานบนเรือ รวมถึงเผยแพร่รายการสรุปข้อมูลเหล่านี้

การโอบรับและนำหลักการเหล่านี้มาปฏิบัติ จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการส่งเสริมการทำประมงอย่างยั่งยืน ปกป้องทรัพยากรทางทะเล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมในภาคการประมง นอกจากนี้ รัฐบาลจะได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผลิตภัณฑ์ประมงของตนในตลาดโลก รวมถึงปกป้องลูกเรือ ผู้บริโภค และสาธารณชนจากพฤติกรรมอันมิชอบด้วยกฎหมายจากผู้อยู่ภายนอกของห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเล เมื่อรัฐบาลเดินหน้าลงมือปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้ องค์กรภาคประชาสังคมจะกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างขาดเสียมิได้ เพื่อตรวจสอบให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อพันธสัญญาด้านความโปร่งใส และผลักดันให้รัฐบาลดำเนินการตามหลักการของกฎบัตรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

หากนำข้อมูลเชิงลึกและคำแนะนำที่ระบุไว้ในรายงานนี้มาใช้ประโยชน์ องค์กรภาคประชาสังคมจะสามารถจัดลำดับความสำคัญในการทำงานของตนอย่างมีกลยุทธ์ ขยายโครงการรณรงค์ และร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรม ภาครัฐ สนับสนุนให้ องค์กรภาคประชาสังคมใช้อำนาจที่มีอยู่ในมือร่วมกันให้เต็มที่ โดยใช้ประโยชน์จากการทำงานของตนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนในภาคการประมง และผลักดันให้เกิดความก้าวหน้า ไปสู่นาคตที่เกิดความร่วมมือ เป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

การโอบรับและนำหลักการเหล่านี้มาปฏิบัติ จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการส่งเสริมการทำประมงอย่างยั่งยืน ปกป้องทรัพยากรทางทะเล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมในภาคการประมง

บทนำ



ปลาถือเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดของโลก⁵ แต่กำลังเผชิญกับแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งไม่เพียงแต่คุกคามสุขภาพของระบบนิเวศทางทะเลเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความมั่นคงทางอาหารของผู้ที่พึ่งพาอุตสาหกรรมประมงทั่วโลกอีกด้วย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ประเมินการไว้ว่า ในปี ค.ศ. 2024 ประชากรปลาทั่วโลกประมาณ 37.7% ถูกทำประมงในระดับที่ส่งผลเสียต่อความยั่งยืนทางชีวภาพ⁶ ปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนทำให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าว เช่น กฎหมายที่ไม่เพียงพอ การบังคับใช้ที่ย่อนยาน และการขาดเจตจำนงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือการขาดความโปร่งใสด้านข้อมูลเรือ กิจกรรมการประมง และการตัดสินใจด้านการบริหารและจัดการการประมง ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) เพิ่มขึ้น รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคการประมง เช่น รัฐบาล ชุมชนประมง อุตสาหกรรม ภาคประชาสังคม และผู้บริโภค ทั้งยังทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ภายในภาคการประมงซับซ้อนยิ่งขึ้นอีกด้วย

รายงานฉบับนี้ ซึ่งได้รับมอบหมายจากภาคีเครือข่ายเพื่อความโปร่งใสในกิจการประมง ภาคี (Coalition for Fisheries Transparency)⁷ จะสำรวจมาตรการสืบข้อเท็จจริงที่มุ่งแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและการจัดการประมง (ภาพที่ 1), มาตรการเหล่านี้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ "กฎบัตรสากลเพื่อความโปร่งใสในกิจการประมง" (Global Charter for Fisheries Transparency) ทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางสำหรับรัฐบาลในการดำเนินการปฏิรูปนโยบายความโปร่งใสในการประมงที่จำเป็น

มูลนิธิความยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (EJF)⁸ เริ่มทำงานด้านหลักการด้านความโปร่งใสทั้งสืบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ในปีค.ศ. 2018 ผ่านรายงานฉบับสำคัญที่ชื่อว่า "โผล่พ้นจากเงามืด (Out of the Shadows)"¹⁰ รายงานฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการร่างกฎบัตรสากลของภาคีฯ หลักการทั้งสิบข้อนี้ได้รับการขยาย ปรับปรุง และแก้ไขโดยคณะกรรมการกำกับนานาชาติของภาคีฯ นอกจากนี้ หลักการข้อใหม่ในกฎบัตรยังได้รับการทบทวนและยืนยันความถูกต้องด้วยการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผยต่อสาธารณะโดยชุมชนผู้เชี่ยวชาญจากแวดวงวิชาการ รัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

แม้ว่ากฎบัตรจะถูกสร้างขึ้นเพื่อให้รัฐบาลเป็นผู้รับมอบและนำไปปฏิบัติในที่สุด แต่เป้าหมายเร่งด่วนของภาคีฯ คือการชี้แนะและเสริมพลังให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมทั่วโลกให้ช่วยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ด้วยการทำให้การสื่อสารและมีส่วนร่วมกับรัฐบาลเพื่อทำงานด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบด้านการประมงเกิดความร่วมมือ เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ภาคีฯ สนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อมุ่งสร้างความโปร่งใสด้านกฎหมาย นโยบาย และการลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดการประมงที่เป็นธรรม ยั่งยืน และมีการบริหารจัดการที่ดี ไม่ใช่แนวทางการทำประมงที่เป็นอันตราย รวมถึงไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและแรงงาน

ความโปร่งใส: เครื่องมือเพื่อธรรมาภิบาล

ความโปร่งใสเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการปรับปรุงการบริหารจัดการในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก เมื่อข้อมูลที่มีอยู่ถูกเผยแพร่อย่างเสรีและสามารถเข้าถึงได้ง่าย ความโปร่งใสอันจะสร้างประโยชน์ได้อีกหลายประการจึงจะเกิด เช่น การปรับปรุงความมั่นคงทางอาหารให้ดีขึ้น สร้างวิถีชีวิตที่มั่นคงสำหรับชาวประมง ป้องกันและบรรเทาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแรงงานในทะเล ความเปิดเผยกว้างและสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ลดการทุจริต บังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดขึ้น และกระจายผลประโยชน์ในสังคมอย่างเป็นธรรมมากขึ้น⁹

ความโปร่งใสในระบบสากลต่าง ๆ สำคัญมากจนองค์การสหประชาชาติ (UN) จัดให้ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญอันดับต้นในหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของ UN รวมถึงองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ในระบบของ UN นิยามของคำว่า ความโปร่งใสคือ "ความรู้และข้อมูลด้านนโยบายและกิจกรรมของคู่สัญญาต่อสนธิสัญญาที่มีเพียงพอ ถูกต้องแม่นยำ พร้อมใช้งาน [...] และนำบรรทัดฐาน กฎ และขั้นตอนที่กำหนดโดยสนธิสัญญาไปลงมือปฏิบัติ"¹⁴ เลขาธิการสหประชาชาติยังได้กล่าวอีกว่าความโปร่งใสจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบ พัฒนาผลลัพธ์ที่ได้ รักษามาตรฐานและวัตถุประสงค์ของสถาบัน และช่วยกระตุ้นความร่วมมือและสร้างคุณูปการที่ดียิ่งขึ้น¹⁵

ในทางตรงกันข้าม การขาดความโปร่งใสก่อให้เกิดความท้าทายในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในอุตสาหกรรมประมงทั่วโลกอย่างมาก การขาดข้อมูล ความชัดเจน และไม่เปิดเผยสู่สาธารณะส่งผลเสียดังต่อไปนี้:

- ปกปิดสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่ดีของลูกเรือ ทำให้เจ้าเรือและตัวแทนที่ไร้ศีลธรรมเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างได้ตลอดกระบวนการจ้างงาน

กว่า 10 ปีที่ผ่านมา FAO ตระหนักถึง ความท้าทายเหล่านี้เป็นอย่างดี¹⁶

"การขาดความโปร่งใสขั้นพื้นฐาน อาจถูกมองว่าเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่าง ๆ ในภาคการประมงโลก ไม่ว่าจะเป็นการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม กำลังเรือประมงที่มีมากเกินจำเป็น การทำประมงเกินขนาด การให้เงินอุดหนุนที่ไม่เหมาะสม การทุจริต และการตัดสินใจจัดการประมงที่ไร้ประสิทธิภาพ เป็นต้น

กล่าวคือภาคการประมงที่โปร่งใสมากขึ้นจะช่วยเปิดโปงกิจกรรมดังกล่าวได้ทุกครั้งที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้กระทำผิดไม่อาจซ่อนตัวอยู่เบื้องหลังได้ และจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขความผิดนั้นทันที"

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานสถานภาพการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโลก ปีค.ศ. 2010

- บันทึกรายงานความเป็นธรรมในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ บางครั้งทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบไม่อาจเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้กระทำการบางรายใช้ประโยชน์จากระบบที่ไม่โปร่งใสเพื่อตักตวงผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนได้มหาศาล
- ทำให้ประเทศที่ไม่มีข้อมูลการประมงของตนเสียเปรียบในการเจรจาระหว่างรัฐบาลระดับภูมิภาคและระดับโลกด้านการจัดสรรทรัพยากรประมงที่สำคัญ ในระดับชาติ การขาดความโปร่งใสยังทำให้การประเมินกฎหรือมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในการประมงทำได้ยากขึ้น
- ทำให้ตรวจสอบความอุดมสมบูรณ์ในการทำประมง กำหนดขีดจำกัดการจับปลาที่ยั่งยืน และดำเนินมาตรการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพไม่ได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลการประมงที่ถูกต้องและครอบคลุม

เป้าหมายสูงสุดของการเพิ่มความโปร่งใสคือการบรรเทาผลกระทบด้านลบที่เกิดจากแนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน และช่วยสร้างผลลัพธ์ที่เป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้นในภาคการประมง ความโปร่งใสเกิดขึ้นได้โดยการเปิดเผยการดำเนินงานและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมง โดยให้ข้อมูลเชิงลึกที่เอาไว้ใช้อ้างอิงและประกอบการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น ความโปร่งใสที่เกิดจากการทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลได้เป็นวิธีที่จะช่วยสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยที่ทุกคนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจครบถ้วน และจะทำให้มั่นใจได้ว่านโยบายต่าง ๆ สอดคล้องกับผลประโยชน์และความเข้าใจของชุมชนโดยรวม นอกจากนี้ความโปร่งใสยังเพิ่มอำนาจให้แก่สาธารณะและภาคประชาสังคมเพราะทุกคนมีข้อมูลและความรู้เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจร่วมกับรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในด้านการใช้จ่ายเงินสาธารณะ การจัดการทรัพยากร หรือการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ที่สำคัญ ความโปร่งใสยังช่วยธุรกิจดำเนินการตรวจสอบได้เข้มงวดยิ่งขึ้น และช่วยให้ภาคประชาสังคม หน่วยงานภาคเอกชน และรัฐบาลตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์ประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นิยามความโปร่งใสในรายงานฉบับนี้

แม้ว่า "ความโปร่งใส" จะเป็นเครื่องมือที่ใช้การประมงระหว่างประเทศหลาย ๆ แห่ง เช่น ข้อตกลงของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารจัดการมวลปลา (UN Fish Stocks Agreement)¹⁶ แต่คำจำกัดความแนวคิดนี้ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลยังไม่มี และเครื่องมือนี้ก็ได้ให้คำนิยามชัดเจน **รายงานฉบับนี้ จึงนิยามความโปร่งใสให้ครอบคลุมไม่เพียงในแง่การเผยแพร่ข้อมูลและรายละเอียดการประมงจากรัฐบาลที่ครอบคลุม ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และได้รับการยืนยัน แต่ยังรวมถึงการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงและใช้งานข้อมูลดังกล่าวได้ข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ควรอยู่ในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้งานง่าย พร้อมทั้งมีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ที่ไม่มีการเข้าถึงออนไลน์ ข้อมูลควรได้รับการนำเสนอในรูปแบบที่ชัดเจนและเข้าใจได้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และนำมาใช้เป็นพื้นฐานเพื่อประกอบการปฏิบัติงานที่มีข้อมูลครบถ้วน** นอกจากนี้ เนื่องจากเราตระหนักดีว่าไม่ใช่ทุกประเทศจะมีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอที่จะจัดตั้งระบบที่เปิดให้สาธารณะเข้าถึงได้ซึ่งค่อนข้างซับซ้อน หลักการของกฎบัตรจึงส่งเสริมให้เผยแพร่ข้อมูลสำคัญต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาตการมอบอำนาจอนุญาต หรือรายละเอียดของเจ้าของผลประโยชน์ ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงบนหน้าเว็บไซต์ธรรมดาได้ไม่ยาก

แต่ละประเทศมองแนวคิดเรื่องความโปร่งใสในการประมงแตกต่างกันอย่างมาก ขณะที่บางประเทศได้มีการประกาศและกำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลเอาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่หลักการดังกล่าวอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังในบางประเทศอื่นเนื่องมาจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการยอมรับและนำหลักการความโปร่งใสไปใช้มีความแตกต่างกันซึ่งส่งผลให้ความเร็วในการยอมรับและนำหลักการความโปร่งใสมาใช้มีความแตกต่างกันไปด้วยจากการศึกษาวิจัยพบว่าประเทศที่ได้นำแนวคิดความโปร่งใสไปใช้ในกิจการประมงได้สร้างคุณูปการให้กับชาวประมงอย่างคาดไม่ถึง โดยในรายงานฉบับนี้เราจะมีกรกล่าวถึงแนวคิดด้านความโปร่งใสจากหลากหลายประเทศเพื่อสะท้อนให้เห็นว่าในความเป็นจริงแล้วแต่ละประเทศพิจารณา ประยุกต์ใช้ และนำแนวคิดนี้ไปปฏิบัติจริงแตกต่างกันอย่างไร

แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีคำจำกัดความของความโปร่งใสที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล แต่ภาคีฯ เชื่อว่าเราไม่ควรมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการก้าวไปข้างหน้าเพื่อปฏิบัติงานตามหลักการของกฎบัตร



งานด้านความโปร่งใสในภาคการประมงมีขอบเขตกว้างขวาง

หลายองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ที่ทำงานเกี่ยวกับการประมงได้เรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใส และมีนิยามความโปร่งใสในแบบของตนเอง องค์กรบางแห่งมุ่งเน้นเรื่องความโปร่งใสเกือบทั้งหมดหรือในบางด้าน เช่น โครงการความโปร่งใสด้านการประมง (FiTI) ซึ่งทำงานร่วมกับภาคีครั้งนี้ โดยเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นว่าข้อมูลการประมงใดควรเผยแพร่ออนไลน์โดยหน่วยงานสาธารณะบ้าง¹⁸ FiTI มีมาตรฐานความโปร่งใส 12 ข้อ ซึ่งเป็นมาตรฐานทางเทคนิคที่ไร้รายละเอียดเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับสิ่งที่ควรบรรจุอยู่ในนโยบาย แนวปฏิบัติ และคำสั่งทางกฎหมายของรัฐบาล มาตรฐานทั้ง 12 ข้อนี้ไม่ได้ใช้เพียงแต่กับรัฐบาล แต่ยังรวมถึงภาคประชาสังคมและอุตสาหกรรมการประมง รวมถึงชาวประมงรายย่อย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดจัดการประมงที่โปร่งใсыังขึ้น FiTI ดำเนินการตามกระบวนการเกี่ยวกับความโปร่งใสสี่ขั้นตอน ได้แก่ การให้คำมั่นสาธารณะ การเผยแพร่รายงานความก้าวหน้าประจำปีเกี่ยวกับคำมั่นดังกล่าว การตรวจสอบความถูกต้อง และการปรับปรุงความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง

อีกหนึ่งขององค์กรที่เน้นเรื่องความโปร่งใสคือองค์กรเพื่อความโปร่งใสในการเปิดเผยเจ้าของที่แท้จริง (Open Ownership)¹⁹ ซึ่งมุ่งเน้นที่ความโปร่งใสเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของผลประโยชน์ (หลักการข้อที่ 3) นอกจากนี้ภาคีเพื่อการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing Action Alliance)²⁰ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศและผู้สนับสนุนที่ต้องการทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สมาชิกของกลุ่มยังเรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใส ในคำมั่นสัญญาของกลุ่มระบุว่า "การแบ่งปันข้อมูลและความโปร่งใสมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้ครั้งนี้ เพราะเป็นการดีแก่ผู้กระทำผิดกฎหมายและช่วยให้รัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบและยับยั้งกิจกรรมที่ผิดกฎหมายได้"²¹

การจัดเรียงเนื้อหาและขอบเขตรายงานฉบับนี้

โครงสร้างของรายงานฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่หลักการสิบข้อในกฎบัตร โดยจะเริ่มจากการอธิบายหลักการแต่ละข้อตามด้วยการสำรวจปัญหาพื้นฐานที่หลักการนั้นมุ่งแก้ไขและคำแนะนำเชิงปฏิบัติเพื่อให้รัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) นำไปใช้ นอกจากนี้ หลักการหลายข้อยังมาพร้อมกับตัวอย่างในบริบทจริงและกรณีศึกษาเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เห็นภาพการนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทที่หลากหลาย

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่กองเรือประมงขนาดใหญ่ในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากการทำประมงเกินขนาดและการทำประมงที่ผิดกฎหมายส่วนใหญ่ยังคงเชื่อมโยงกับภาคส่วนนี้ แม้ว่าการประมงรายย่อยจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แต่รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การประมงในภาคอุตสาหกรรม เพราะหลักการสิบข้อของกฎบัตรสากลพร้อมนำไปปฏิบัติกับภาคการประมงนี้ได้ทันที ในขณะที่หลักการบางข้อหากจะนำไปใช้กับเรือขนาดเล็กจำเป็นต้องมีการปรับให้เหมาะสมเสียก่อน

หลักการสืบข้อ



หลักการสืบข้อของกฎบัตรสากลเพื่อความโปร่งใสในการประมงเป็นนโยบายที่มุ่งให้เกิดการจับปลาและอาหารทะเลอย่างยั่งยืน ถูกกฎหมาย และมีจริยธรรม หลักการเหล่านี้อ้างอิงจากแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในปัจจุบันด้านความโปร่งใสในการประมง โดยแบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่

- ข้อมูลเกี่ยวกับเรือ: หลักการข้อ 1-4
- กิจกรรมการประมง: หลักการข้อ 5-7
- กิจกรรมการประมง: หลักการข้อ 5-7

หลักการแต่ละข้อจะประกอบด้วยคำอธิบายสั้น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย โดยจะพบว่าหลักการหลายข้อนั้นมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันและช่วยสร้างกรอบแนวทางที่สมาชิกภาคน้ำไปใช้ปฏิบัติงานร่วมกันได้ แม้ว่าหลักการเหล่านี้จะมุ่งเน้นไปที่ภาคการประมงทั้งหมด และนำไปใช้กับภาคการประมงอุตสาหกรรมได้ง่าย แต่หลักการบางข้อยังจำเป็นต้องมีการปรับให้เหมาะสมก่อนที่จะนำไปใช้ยังอาจมีประสิทธิภาพในภาคการประมงรายย่อยทั้งหมดได้

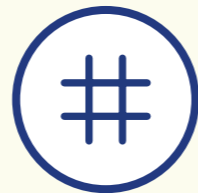
กฎบัตรสากลว่าด้วยความโปร่งใสในกิจการประมง

ข้อมูลเรือประมง	กิจกรรมการประมง	การบริหารจัดการและธรรมาภิบาล
<p>1  กำหนดให้เรือประมงทุกลำ รวมถึงเรือขนส่งสินค้าประเภทแช่เย็นและเรือสนับสนุน (ต่อจากนี้เรียกโดยรวมว่า "เรือประมง") ต้องมีหมายเลขประจำตัวเฉพาะ และต้องส่งข้อมูลนี้ไปยังฐานข้อมูล Global Record ของ FAO และ RFMOs รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>3  เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์แท้จริงของเรือประมง</p>	<p>5  กำหนดให้เปิดเผยตำแหน่งเรือสู่สาธารณะ (โดยการแบ่งปันข้อมูล VMS หรือระบบอื่นที่ไม่เป็นสาธารณะ หรือกำหนดให้ใช้ระบบ AIS)</p>
<p>2  เผยแพร่ข้อมูลใบอนุญาตเรือประมงที่ครอบคลุมและปรับปรุงเป็นปัจจุบัน รวมถึงข้อมูลที่สำคัญของเรือ การได้รับอนุญาตต่างๆ เงินอุดหนุน ข้อตกลงการเข้าพื้นที่ที่ประกาศใช้เป็นทางการ และบทลงโทษ (สำหรับการทำประมงและการกระทำผิดเกี่ยวกับแรงงาน) และยังคงส่งข้อมูลนี้ไปยังฐานข้อมูล Global Record ของ FAO</p>	<p>6  ห้ามการถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือในทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตล่วงหน้า มีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด และบันทึกเป็นสาธารณะ</p>	<p>8  ให้สัตยาบันและปฏิบัติตามตราสารระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานชัดเจนสำหรับเรือประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมง รวมถึงข้อตกลง PSMA ของ FAO หลักการและสิทธิมนุษยชนพื้นฐานของ ILO และอนุสัญญา C188 ของ ILO รวมถึงข้อตกลงเคปทาวน์ของ IMO</p>
<p>4  ยุติการอนุญาตใช้ธงจดทะเบียนสะดวกแก่เรือประมง โดยบังคับใช้ข้อกำหนดของ UNCLOS มาตราที่ 91 ซึ่งกำหนดให้เรือและรัฐเจ้าของธงเกี่ยวข้องกันตามจริง และป้องกันไม่ให้เรือประมงทำการประมงผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดอื่น ๆ ไม่ว่าจะภายใต้ธงใดก็ตาม และลงโทษเรือที่กระทำความผิดนั้น</p>	<p>7  กำหนดให้มีระบบควบคุมที่เข้มงวด เพื่อให้มั่นใจว่าสัตว์น้ำที่จับมานั้นถูกต้องตามกฎหมายและตรวจสอบย้อนกลับได้ตั้งแต่บนเรือจนถึงมือผู้บริโภค สอดคล้องกับมาตรการควบคุมการจับสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อสาธารณะ</p>	<p>9  เผยแพร่ข้อมูลการประมงและการประเมินทางวิทยาศาสตร์ทั้งหมด เพื่อให้กลุ่มประมงรายย่อย คนงานประมง ชุมชนชนพื้นเมือง สมาคมอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคมเข้าถึงข้อมูลได้ ในการพัฒนาการระบุเบี่ยงประมง ข้อบังคับ เงินอุดหนุน งบประมาณประมง และการตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรประมง ทำให้กระบวนการ นโยบาย และการตัดสินใจเหล่านี้สามารถเข้าถึงได้ง่ายต่อสาธารณะและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย</p>
<p>10  รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลด้านการระบุตัวตนและข้อมูลประชากรของลูกเรือ (อาทิ สัญชาติ อายุ เชื้อชาติ และเพศ) เจ้านายการจ้างงาน หน่วยงานจัดหางาน สถานที่และวิธีการที่ลูกเรือขึ้นเรือ สภาพการทำงานบนเรือ รวมถึงเผยแพร่รายการสรุปข้อมูลเหล่านี้</p>		

รูปที่ 1: หลักการสืบข้อของกฎบัตรสากลเพื่อความโปร่งใสในการประมง ซึ่งพัฒนาโดยภาคีเพื่อความโปร่งใสในการประมง



หลักการข้อที่ 1: การระบุอัตลักษณ์ของเรือประมง



กำหนดให้เรือประมง เรือขนส่งสินค้าห้องเย็น และเรือสนับสนุน (ต่อจากนี้เรียกว่า "เรือประมง") ทั้งหมดต้องมีหมายเลขระบุอัตลักษณ์ของเรือประมงที่ไม่ซ้ำกัน และให้ส่งข้อมูลเหล่านี้ไปยังฐานข้อมูลทะเบียนสากล (Global Record) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และ องค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

ภูมิหลังและปัญหา

หากไม่มีระบบระบุอัตลักษณ์ของเรือประมงที่เป็นมาตรฐาน การระบุหาและจับกุมผู้กระทำความผิดมาแสดงรับผิดชอบจะเป็นไปได้ยากมาก โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในพื้นที่นอกเขตอำนาจศาลของประเทศ นอกจากนี้ ความสามารถในการติดตามเรือถือเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานในการจัดการประมง ซึ่งมุ่งเน้นในการตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมการประมงเพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสร้างความยั่งยืนได้

องค์ประกอบพื้นฐานของการระบุตัวตนประกอบด้วยชื่อของเรือ หมายเลขทะเบียน ประเทศที่เรือจดทะเบียน (รัฐเจ้าของธง)²² และเจ้าของและผู้รับผิดชอบเรือ เมื่อทำการประมงในพื้นที่นอกเขตอำนาจศาลของประเทศ เรือประมงต้องถือหลักฐานการเป็นตัวแทนของชาติ²³ ซึ่งสะท้อนให้เห็นในธงชาติที่เรือใช้ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีเอกสารที่เป็นทางการและหมายเลขทะเบียนที่รัฐบาลมอบให้ซึ่งต้องมองเห็นได้ชัดเจนบนโครงสร้างภายนอกของเรือ

ในหลายประเทศ ระบบการจดทะเบียนเรือมีไว้เพื่อสร้างรายได้มากกว่าการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการประมง ตัวอย่างเช่น ระบบการจดทะเบียนเรือของบางประเทศมักทำเพียงผิวเผิน ข้อมูลที่เจ้าของเรือให้มาอาจไม่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจมีข้อมูลที่จำกัด และบางครั้งไม่ได้กำหนดให้มีข้อมูลสำหรับเรือทุกประเภทและขนาด นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ อาจใช้ระบบหมายเลขเรือที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ระบุตัวตนเรือขณะที่อยู่ในทะเลได้ยากและไม่แม่นยำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกน่านน้ำของประเทศตนเอง เรือบางลำในกองเรืออาจใช้ชื่อเดียวกันหรือเอกสารการจดทะเบียนซ้ำกัน แม้ว่าการระบุตัวตนของเรืออาจมีความซับซ้อนและคลุมเครือเนื่องจากการกำกับดูแลทะเบียนเรือที่ไม่เข้มข้นในบางประเทศ และหมายเลขระบุอัตลักษณ์ของเรือสามารถเปลี่ยนได้หลังจากการขายเรือ หรือเปลี่ยนธงหรือเจ้าของภายหลังได้

การจัดทำอัตลักษณ์ของเรือประมง (UVIs) เพื่อการบริหารจัดการและการบังคับใช้ที่ดีขึ้น

การระบุตัวตนเรือที่ถูกต้องแม่นยำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎในภาคการประมงในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- ตรวจสอบว่าเรือดำเนินการและรายงานข้อมูลตามกฎหมายหรือไม่
- หยุดยั้งการละเมิดกฎหมายทั้งในทะเลและในท่าเรือ
- ระบุผู้รับผิดชอบต่อการละเมิดกฎหมายเมื่อมีการสืบสวนและการตั้งข้อกล่าวหาทางกฎหมาย
- ทำให้ความเข้าใจประวัติของเรือ
- ติดตามผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำตลอดห่วงโซ่อุปทาน
- การต่อสู้กับการใช้แรงงานบังคับและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้ระบุเรือได้รวดเร็ว ง่ายดาย และแม่นยำ รัฐทุกแห่งควรกำหนดให้เรือประมงทุกลำต้องมีการจัดทำอัตลักษณ์ของเรือประมง ซึ่งอิงตามระบบหมายเลขเรือมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO)²⁴ UVI เป็นหมายเลขระบุอัตลักษณ์ถาวร²⁵ ที่ไม่นำกลับมาใช้ใหม่ไม่ได้และจะคงอยู่กับเรือตลอดอายุการใช้งาน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อ ธง หรือเจ้าของเรือ หมายเลขระบุอัตลักษณ์เรือประมง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องควรถูกเผยแพร่สู่สาธารณะและประสานงานกับองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs), องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และประเทศอื่น ๆ ตามที่กำหนด

ระบบการระบุอัตลักษณ์เรือประมงที่จัดทำโดย IMO²⁶ สำหรับกองเรือพาณิชย์ทั่วโลกถือว่าเป็นระบบ "ที่เหมาะสมที่สุด"²⁷ สำหรับโครงการที่พยายามรวบรวมหมายเลขระบุอัตลักษณ์เรือประมงทั้งหมดและนำเข้าฐานข้อมูลระดับโลก โครงการนี้นำโดย FAO และได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกขององค์กร ซึ่งเป็นที่รู้จักในนามว่าทะเบียนสากลของเรือประมง เรือขนส่งสินค้าที่แช่เย็น และเรือสนับสนุน (Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels หรือ Global Record) โดย FAO ระบุว่า การระบุอัตลักษณ์เรือประมงเป็น "องค์ประกอบสำคัญ" ของทะเบียนสากลและต้องสอดคล้องกับหมายเลขระบุอัตลักษณ์ที่กำหนดโดย IMO²⁸

วัตถุประสงค์หลักของการขึ้นทะเบียนเรือทั่วโลกคือการจัดการหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่ รวมถึงข้อตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือ (PSMA) เพื่อให้เรือที่จะกระทำผิดกฎหมายทำงานได้ยากขึ้น อย่างไรก็ตามการขึ้นทะเบียนเรือทั่วโลกของ FAO ต้องพบกับความท้าทายเช่นกัน เช่น ต้องปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เนื่องจากรัฐต่าง ๆ ไม่ได้ปรับปรุงข้อมูลเรือของตนเป็นประจำ หรือให้ข้อมูลกับ FAO และตรวจสอบข้อมูลไม่ได้กันทั่วทั้ง โดยเฉพาะจากรัฐที่ไม่ได้ใส่ใจหรือมีความสามารถในการตรวจสอบข้อมูลได้รวดเร็ว

การระบุอัตลักษณ์เรือประมงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ต่อสู้กับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ ในทะเล การทำประมงที่ผิดกฎหมายและการขาดการระบุอัตลักษณ์เรือมีการเชื่อมโยงที่ชัดเจน ในการศึกษาเมื่อปี ค.ศ. 2017 พบว่าเรือมากกว่า 60% ที่ใช้ในการทำประมงผิดกฎหมายถูกจดทะเบียนในรัฐเจ้าของธงที่ไม่บังคับให้เรือประมงต้องมีหมายเลข IMO²⁹ ระบุอัตลักษณ์ของเรือให้ชัดและระบุตัวตนเจ้าของ ผู้รับผิดชอบ และบทลงโทษเมื่อดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมายช่วยให้เจ้าหน้าที่ติดตามผู้ละเมิดและกำหนดบทลงโทษ อาทิ การปรับ การห้ามขนถ่ายสินค้าประมงเมื่อมีข้อสงสัยหรือหลักฐานว่าเกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมาย และไม่อนุญาตให้ลูกเรือหรือบริการต่าง ๆ ขึ้นเรือได้ง่ายขึ้น การระบุอัตลักษณ์เรือประมงเหมาะที่จะนำมาใช้ระบุเรือได้รวดเร็วอย่างยิ่ง เนื่องจาก IMO กำหนดให้ต้องแสดงหมายเลขระบุอัตลักษณ์อย่างชัดเจนบนตัวเรือหรือโครงสร้างด้านบนของเรือ เพื่อให้ระบุอัตลักษณ์เรือได้ทั้งในท่าเรือและเห็นในทะเลได้จากระยะไกลโดยไม่จำเป็นต้องขึ้นไปบนเรือ³⁰

สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่พัฒนาขึ้นเพื่อช่วยต่อสู้กับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เช่น ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือ (PSMA) (หลักการที่ 8) กำหนดให้ใช้หมายเลขระบุอัตลักษณ์เรือประมงร่วมกับข้อมูลที่มีค่าอื่น ๆ ที่จำเป็นในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเรือลำนั้น ข้อตกลง PSMA และคณะทำงานเน้นย้ำ "หมายเลข IMO เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินงานตามข้อตกลง กล่าวคือเป็นข้อมูลหลักที่ใช้เพื่อระบุอัตลักษณ์ของเรือประมง"³¹ การระบุ

การระบุอัตลักษณ์เรือประมงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ต่อสู้กับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ ในทะเล การทำประมงที่ผิดกฎหมายและการขาดการระบุอัตลักษณ์เรือมีการเชื่อมโยงที่ชัดเจน

การระบุอัตลักษณ์เรือประมง
พร้อมด้วยข้อมูลเสริมด้าน
อื่น ๆ ควรเปิดเผยให้หน่วยงาน
ระดับชาติ ระดับภูมิภาค
และระดับนานาชาติ รวมถึง
ประชาชนและภาคอุตสาหกรรม

อัตลักษณ์เรือประมงเป็นข้อมูลจำเป็นที่ต้องรายงานล่วงหน้าก่อนที่เรือจะได้รับอนุญาตให้เข้าเทียบท่าตามข้อตกลง PSMA นอกจากนี้ยังต้องบันทึกไว้ในรายงานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบท่าเรือ และเป็นข้อมูลสำคัญที่ถูกส่งไปยังรัฐเจ้าของเรือเมื่อรัฐท่าเรือขอความช่วยเหลือในการประเมินเรือก่อนที่จะอนุญาตให้เข้าเทียบท่า

การระบุอัตลักษณ์เรือประมง พร้อมด้วยข้อมูลเสริมด้านอื่น ๆ ควรเปิดเผยให้หน่วยงานระดับชาติ ระดับภูมิภาค³² และระดับนานาชาติ รวมถึงประชาชนและภาคอุตสาหกรรมเข้าถึงได้ ธุรกิจมักพบว่าการระบุข้อมูลผลิตภัณฑ์ปลาที่มาจากเรือลำใดในห่วงโซ่อุปทานอันซับซ้อนเป็นเรื่องยาก เนื่องจากระบบการตรวจสอบย้อนกลับและการควบคุมการนำเข้าระดับชาติถูกนำไปใช้มากขึ้น (หลักการข้อที่ 7) และบริษัทต่าง ๆ เริ่มปรับนโยบายประมงของตนเองเพื่อตอบสนองข้อกำหนดเหล่านี้ หมายเลขระบุอัตลักษณ์เรือประมงจึงกลายเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อช่วยตรวจสอบว่าปลาถูกจับที่ไหน โดยเรือลำใด ช่วยให้การจับปลาตัวนั้นถูกจับถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

กรณีศึกษา: การปฏิรูปการจดทะเบียนเรือของประเทศไทย

ประเทศไทยไม่ได้มีจำนวนเรือประมงอย่างเป็นทางการมาเป็นเวลาหลายปี ซึ่งสร้างความท้าทายในการจัดการประมง รวมถึงการกำหนดขีดจำกัดการจับปลา และการบังคับใช้กฎระเบียบ ต่อมาในปี ค.ศ. 2015 รัฐบาลได้ดำเนินการสำรวจเรืออย่างครอบคลุมครั้งแรก ซึ่งพบว่ามีเรือประมงที่จดทะเบียนแล้วรวมกว่า 13,000 ลำ ที่มีขนาดเกิน 10 ตัน ซึ่งเป็นเกณฑ์ตามกฎหมายของประเทศไทย³³

หลังจากการสำรวจครั้งดังกล่าว ในปี ค.ศ. 2018 กรมเจ้าท่าได้เริ่มปฏิรูปฐานข้อมูลของเรือประมง และระบบการจดทะเบียนเรือครั้งสำคัญ การปฏิรูปนี้ได้เพิกถอนการจดทะเบียนที่หมดอายุและตรวจสอบเข้มงวดร่วมกับกองทัพเรือไทยและกรมประมง มาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อวัดขนาดเรือให้ถูกต้องแม่นยำ ระบุอัตลักษณ์ของเรือประมงและลบเรือที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานออกจากระบบ ภายในปี ค.ศ. 2021 จำนวนเรือประมงที่จดทะเบียนที่มีขนาดเกิน 10 ตันรวมลดลงเหลือ 10,000 ลำ จาก 13,000 ลำในปี ค.ศ. 2015³⁴

ผลจากการปฏิรูปและเพิ่มความโปร่งใสในกิจการประมงเหล่านี้มีส่วนทำให้สหภาพยุโรป (EU) ได้ยกเลิกคำเตือนที่เคยออกมาก่อนหน้านี้ ซึ่งเคยขู่ว่าจะสั่งแบนผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 1

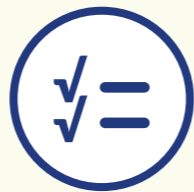
ในระดับประเทศ รัฐบาลควรจัดตั้งทะเบียนเรือประมงแห่งชาติที่เป็นข้อบังคับสำหรับเรือขนาดใหญ่ ทะเบียนนี้ควรรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของเรือตามที่กำหนดในทะเบียนสากล (Global Record) ขึ้นต่ำ³⁵ (ชื่อเรือ การระบุอัตลักษณ์เรือประมงที่สอดคล้องกัน หมายเลข IMO/UVI ธงที่ใช้ปัจจุบัน ความยาวรวม และน้ำหนักตันรวม)³⁶ ข้อกำหนดในการจดทะเบียนเรือควรมีมากกว่าข้อมูลพื้นฐานทั่วไป โดยรวมข้อมูลสำคัญเพิ่มเติมไว้ด้วย เช่น ชื่อเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง หมายเลขประจำตัวของระบบการติดต่อสื่อสารทางทะเล (MMSI)³⁷ และรูปถ่ายของเรือ เพื่อให้สามารถระบุตัวเรือได้อย่างแม่นยำ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรปรับปรุงข้อมูลเรือให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยทำอย่างน้อยปีละครั้งหากเป็นไปได้ เพื่อส่งข้อมูลไปยังทะเบียนสากล Global Record ของ FAO และ RFMOs ที่เกี่ยวข้อง และควรเปิดเผยข้อมูลทะเบียนเรือประมงให้เป็นสาธารณะและเข้าถึงได้ง่ายสำหรับทุกฝ่าย





หลักการข้อที่ 2: ทะเบียนเรือ



เผยแพร่รายชื่อใบอนุญาตเรือประมง (รวมถึงข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเรือ) การอนุญาต การอุดหนุน ข้อตกลง การเข้าถึงอย่างเป็นทางการ และบทลงโทษ (สำหรับความผิดเกี่ยวกับการประมงและแรงงาน) ที่ครอบคลุม และเป็นปัจจุบัน รวมถึงส่งข้อมูลเหล่านี้ไปยังฐานข้อมูล Global Record ของ FAO

ภูมิหลังและปัญหา

แม้ว่ารหัสประจำตัวเรือสากลจะมีความสำคัญในการระบุเอกลักษณ์ของเรือ แต่รหัสนี้ก็ให้ข้อมูลลักษณะด้านอื่น ๆ ของเรือได้ไม่ชัดเจนนัก ข้อมูลด้านอื่น ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับเรือประมงมีอีกมากมาย และข้อมูลเหล่านี้อาจสำคัญต่อการประเมินว่าผู้ใช้เรือปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายหรือไม่ หรือเรือสำนักรั่วให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของชายฝั่งที่เรือดำเนินการ หรือรัฐเจ้าของท่าเรือที่เรือนำสัตว์น้ำขึ้นบกหรือไม่ ข้อมูลเพิ่มเติมเหล่านี้ประกอบด้วยรายละเอียด อาทิ เรือได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในพื้นที่นี้และในเวลานี้หรือไม่ สำหรับพันธุ์ปลาใด ใช้เครื่องมือประเภทใด มีโควตาหรือไม่ และโควตานั้นเกินแล้วหรือยัง คำขอให้เรือจดทะเบียนภายใต้ธงของรัฐควรได้รับการอนุมัติหรือไม่ โดยพิจารณาจากพฤติกรรมในอดีต

การรวบรวมและเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้โดยง่ายมีประโยชน์หลายประการ เช่น ช่วยให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายระดับชาติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคเอกชนตลอดห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเล (รวมถึงผู้ค้า ผู้ค้าส่ง และผู้ค้าปลีก) และองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) สามารถใช้ข้อมูลในการดำเนินการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) แบบเรียลไทม์ นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชนสามารถวิเคราะห์ได้ว่าใครใช้ทรัพยากรประมงและทรัพยากรทางการเงินอย่างไร และในระดับใด ความเข้าใจที่ครอบคลุมรอบด้านนี้ช่วยในการประเมินวิธีการจัดการและปกป้องการประมงได้

หลักการข้อที่ 2 ขยายขอบเขตข้อมูลที่ใช้สำหรับการระบุลักษณะของเรือประมงอย่างครบถ้วน ให้มากกว่าการระบุอัตลักษณ์ของเรือประมง และข้อมูลการจดทะเบียน "ที่จำเป็น" (ตามหลักการข้อที่ 1) โดยเพิ่มข้อมูล 5 หมวดหมู่เพิ่มเติมที่กฎหมายของประเทศควรกำหนดให้มีการเผยแพร่สู่สาธารณะและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ข้อมูลเพิ่มเติมเหล่านี้จะเน้นไปที่สิ่งที่เรือทำได้หรือเคยทำได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อมูลตามหลักการข้อที่ 1 ที่เน้นการระบุอัตลักษณ์ของเรือ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการข้อที่ 2 ต้องการให้รัฐบาลเผยแพร่รายชื่อใบอนุญาตเรือประมงที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันในหัวข้อดังต่อไปนี้ และส่งข้อมูลนี้ไปยังฐานข้อมูล Global Record ของ FAO และรายชื่อเรือที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง:

- ใบอนุญาตเรือประมง (รวมถึงข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเรือ)
- การให้สิทธิในการทำประมง
- เงินอุดหนุน
- ข้อตกลงการเข้าถึงอย่างเป็นทางการ
- ประวัติการถูกโทษด้านความผิดเกี่ยวกับการประมงและแรงงาน

การให้สิทธิในการทำประมง ใบอนุญาต และข้อตกลงการเข้าถึง

โดยทั่วไปแล้ว การให้สิทธิในการทำประมงถือเป็นการทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับเรือประมง บริษัท เจ้าของเรือ หรือผู้ที่รับผิดชอบอื่น ๆ มีคำศัพท์หลายคำที่ใช้แทนคำว่า "การให้สิทธิ" ในเขตอำนาจศาลบางแห่ง อาทิเช่น ใบอนุญาตเรือประมง ใบอนุญาตทำการ และโควตา ในรายงานฉบับนี้และกฎบัตร "การให้สิทธิ" รวมถึงคำข้างต้นที่กล่าวไปทั้งหมด แม้ว่าบางเขตอำนาจศาลจะนิยามคำดังกล่าวแยกออกจากกันในทางกฎหมายก็ตาม

โดยทั่วไป รัฐจะให้สิทธิในการทำประมงหลังจากยื่นคำร้องและให้ข้อมูลตามที่กำหนดตามขั้นตอนที่วางไว้อย่างเป็นทางการ การให้สิทธิส่วนใหญ่จะอนุญาตให้เรือที่จดทะเบียนกับรัฐทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของรัฐนั้นหรือน่านน้ำนอกเขตของรัฐได้ การให้สิทธิควรมีข้อกำหนดระบุอย่างชัดเจนว่ามอบให้แก่ใคร ภายใต้เงื่อนไขใด (เช่น เรือจะต้องใช้และส่งข้อมูลติดตามตำแหน่งของเรือ VMS บันทึกทางอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ) และรายละเอียดการให้สิทธิในการทำประมง เช่น ระยะเวลา พื้นที่ เครื่องมือประมง พันธุ์ปลา ปริมาณ และพิจารณาทางการเงินที่เกี่ยวข้อง

ข้อตกลงการเข้าถึงการทำประมง³⁸ อนุญาตให้เรือสำหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งลำทำการประมง โดยขึ้นอยู่กับข้อตกลง ข้อตกลงเหล่านี้อาจมีรายละเอียดเฉพาะ เช่น อนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงเฉพาะ โดยปกติข้อตกลงเหล่านี้มักจะเป็นการเจรจาระหว่างรัฐเพื่ออนุญาตให้เรือของรัฐหนึ่งเข้าถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของอีกรัฐหนึ่งเพื่อทำการประมงทรัพยากรส่วนเกินของรัฐนั้นได้³⁹ นอกจากนี้ ข้อตกลงเหล่านี้ยังอาจเจรจาระหว่างบริษัทจากนอกเขตอำนาจศาลของรัฐและรัฐ⁴⁰ ข้อตกลงเหล่านี้มีบทบัญญัติที่หลากหลาย⁴¹ ได้และมักจะมีการจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐชายฝั่งด้วย⁴²

ข้อมูลเกี่ยวกับการให้สิทธิการทำประมงและข้อตกลงการเข้าถึงการทำประมงอย่างเป็นทางการมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากช่วยให้หน่วยงานจัดการหรือหน่วยงานควบคุมตรวจสอบได้ว่าเรือได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในพื้นที่ใด เวลาใด สำหรับพันธุ์ปลาใด ปริมาณการจับที่ได้รับอนุญาต หรือใช้เครื่องมือประมงเฉพาะหรือไม่ หากไม่มีข้อมูลดังกล่าวพร้อมใช้งาน การจัดการและตรวจสอบกิจกรรมการประมงของเรือ โดยเฉพาะแบบเรียลไทม์ จะเป็นเรื่องยากมาก บางครั้งหากขาดข้อมูลเหล่านี้จะทำให้การตรวจสอบต้องพบกับทางตันและไม่ได้เบาะแสใดเป็นชิ้นเป็นอันเลย ซึ่งพบเห็นได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเรือทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐที่มีกระบวนการบันทึกข้อมูลเรือและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวด เมื่อหน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจบังคับใช้ ในบางกรณีบุคคลที่สาม เช่น องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) สามารถสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ได้โดยช่วยให้การตรวจสอบเพิ่มเติม ช่วยดำเนินวิเคราะห์ข้อมูล และเสริมสร้างศักยภาพแก่หน่วยงาน

เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนในภาคการประมงเป็นรูปแบบหนึ่งของการสนับสนุนจากรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการเงินหรือรูปแบบอื่น ๆ ที่มอบให้แก่ภาคการประมงเอกชน⁴³ แม้ว่าเงินอุดหนุนจะช่วยลดต้นทุน เช่น ค่าน้ำมัน ภาษี หรือการปรับปรุงเรือ แต่ก็มักสร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโลก เนื่องจากประมาณ 80% ของเงินอุดหนุนการประมงทั่วโลกถูกมอบให้กับกองเรือประมงขนาดใหญ่⁴⁴ ดังนั้นเงินอุดหนุนจึงทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนและไม่กำลังทำการประมงในระดับเดียวกัน และแข่งขันด้านราคาปลาไม่ไหวหากไม่ได้รับการสนับสนุนต้องเสียเปรียบ ในกรณีส่วนใหญ่เงินอุดหนุนเหล่านี้เพิ่มขีดความสามารถในการทำประมงสำหรับกองเรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่⁴⁵ โดยเพิ่มรายได้หรือลดต้นทุนการดำเนินงาน เช่น การจัดหาน้ำมันในราคาที่ถูกลงหรือสนับสนุนการสร้างเรือใหม่⁴⁶ เงินอุดหนุนที่ส่งเสริมขีดความสามารถนี้อาจสร้างขีดความสามารถที่มากเกินไปและเป็นนำไปสู่การใช้ทรัพยากรปลามากเกินไป⁴⁷ การอุดหนุนน้ำมัน การลดภาษีน้ำมัน และเงินอุดหนุนที่สนับสนุนการประมงในทะเลหลวงและน่านน้ำห่างไกลทำให้กองเรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขยายการดำเนินงานและทำการประมงในพื้นที่ที่ไกลจากท่าเรือของตนเองได้ กองเรือเหล่านี้มักทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง (LMIC) ซึ่งน่านน้ำมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่า และยังไม่ได้พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมในการตรวจสอบ ควบคุม หรือเฝ้าระวังกิจกรรมการประมงอย่างเต็มที่⁴⁸

ข้อมูลเกี่ยวกับเงินอุดหนุนมีความสำคัญเพราะช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถประเมินวาระของรัฐบาลได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือและข้อตกลงการเข้าถึงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรประมงของต่างชาติ และการสนับสนุนกองเรือประมงน่านน้ำห่างไกล ในบางกรณี รัฐบาลของประเทศที่ทำการประมงอาจสนับสนุนการทำประมงที่เป็นอันตราย โดยการให้เงินอุดหนุนที่เพิ่ม

ข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตและข้อตกลงการเข้าถึงอย่างเป็นทางการถือเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากช่วยให้ฝ่ายจัดการหรือหน่วยงานควบคุมสามารถตรวจสอบได้ว่าเรือได้รับอนุญาตให้ทำการประมงภายในพื้นที่ที่กำหนด ในช่วงเวลาหนึ่ง สำหรับบางสายพันธุ์ สำหรับปริมาณการจับที่ได้รับอนุญาต หรือกับการประมงโดยเฉพาะ

การให้เงินอุดหนุนการ ประมงสร้างการแข่งขันที่ ไม่เป็นธรรมได้อย่างไร

รัฐบาลให้เงินอุดหนุนด้านการประมง ซึ่ง
ช่วยลดต้นทุนในด้านเชื้อเพลิง ภาษี และ
การปรับปรุงเรือ



ข้อตกลงว่าด้วยเงินอุดหนุน การประมง

ข้อตกลงว่าด้วยเงินอุดหนุนการประมง
ขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งได้รับการ
รับรองในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022
เป็นข้อตกลงฉบับแรกของ WTO ที่มุ่ง
เน้นความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม
ข้อตกลงนี้กำหนดข้อห้ามและกฎระเบียบ
ที่มีผลผูกพัน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้
แน่ใจว่าการสนับสนุนที่รัฐบาลมอบให้แก่
ภาคการประมงในรูปแบบของเงิน
อุดหนุนจะไม่ทำลายความยั่งยืนของ
ทรัพยากรทางทะเล⁵³ ข้อตกลงนี้จำกัด
เฉพาะเงินอุดหนุนสำหรับกิจกรรมใน
ทะเล และห้ามให้เงินอุดหนุนแก่เรือหรือ
ผู้ดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำ
ประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน
และไร้การควบคุม (IUU) นอกจากนี้
ยังห้ามให้เงินอุดหนุนสำหรับการทำ
ประมงที่มุ่งจับพันธุ์ปลาที่มีจำนวนลดลง
ข้อตกลงนี้ยังพยายามสร้างความ
โปร่งใสในด้านเงินอุดหนุน โดยกำหนดให้
ประเทศต่าง ๆ ส่งข้อมูลเกี่ยวกับเงิน
อุดหนุนที่อนุมัติไปแก่ WTO และยุติเงิน
อุดหนุนที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อความ
ยั่งยืนของการประมง

ภาพที่ 2. ภาพรวมของเงินอุดหนุนในอุตสาหกรรมประมง

ขีดความสามารถแก่เรือหรือกองเรือในการทำประมงในน่านน้ำของประเทศอื่น ซึ่งการทำเช่นนี้
จะไม่ได้กำไรหากไม่มีเงินสนับสนุน จากการศึกษาในปีค.ศ. 2018 แสดงให้เห็นว่าหากไม่มีเงินอุดหนุน
จากรัฐบาล การทำประมงในพื้นที่ประมงทะเลหลวงถึง 54% จะไม่สามารถทำกำไรได้ตามอัตรา
ประมงในปัจจุบัน⁴⁹ ความโปร่งใสด้านเงินอุดหนุนการประมงช่วยสร้างความรับผิดชอบและช่วยให้
ผู้เสียภาษีเข้าใจว่าเงินสาธารณะและเงินของประชาชน ถูกใช้ไปอย่างไรและใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์

หลายภูมิภาคยังมีขาดข้อมูลด้านเงินอุดหนุนการประมง แม้ว่าข้อมูลในบางแง่มุมด้านเงินอุดหนุนจะ
ตรวจสอบได้ผ่านสถาบัน เช่น องค์การการค้าโลก (WTO)⁵⁰ องค์การเพื่อความร่วมมือและการ
พัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) และรายงานประจำปีการประมงของรัฐบาลในบางแผนก แต่ฐาน
ข้อมูลเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลทั้งหมดได้ และในบางประเทศการตรวจสอบข้อมูล
เหล่านี้เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก ในหลายกรณี เงินอุดหนุนที่ให้ไปนั้นไม่ได้นำไปใช้กับเรือหรือส่วน
หนึ่งส่วนใดของกองเรือ ทำให้เข้าใจได้ยากกว่าเงินเหล่านี้ถูกแจกจ่ายในหมู่ผู้ปฏิบัติงานประมง
อย่างไรบ้าง โดยทั่วไปรัฐบาลมักไม่นำข้อมูลด้านเงินอุดหนุนมาใช้ทำสถิติทางเศรษฐกิจ และไม่ได้
เปิดเผยข้อมูลนี้ให้เข้าถึงหรือเข้าใจได้ง่าย ดังนั้น จึงยังมีประเด็นให้พัฒนาอีกมากเพื่อให้
ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลส่วนนี้ได้ง่ายขึ้น รวมถึงเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประเภท ปริมาณ
และผู้ใช้ประโยชน์ของเงินอุดหนุนการประมง⁵¹ ข้อมูลประเภทนี้ช่วยในการพิจารณาตัดสิน
รับเงินสนับสนุนของผู้กระทำผิดในอนาคตได้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงใหม่ของ WTO ว่าด้วยเงิน
อุดหนุนการประมง⁵²

บกลองไทย

บกลองไทยเป็นคำสั่ง การลงโทษ หรือการกำหนดโทษอย่างเป็นทางการต่อเรือ กองเรือ เจ้าของเรือ
ผู้บังคับบัญชา ลูกเรือ บริษัท หรือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย การกระทำ
ความผิด หรือการละเมิดกฎระเบียบ บกลองไทยที่กล่าวถึงในที่นี้กำหนดได้สำหรับการละเมิดด้านการประมง
การละเมิดสิทธิมนุษยชนของลูกเรือ[49] หรือการลักลอบค้ามนุษย์ อาวุธ หรือยาเสพติด ในบางกรณี
บกลองไทยอาจถูกบังคับใช้โดยประเทศหนึ่งต่อการดำเนินการประมงของอีกประเทศหนึ่ง เช่น "ระบบบัตร"
(carding scheme) ของสหภาพยุโรป⁵⁵

การเปิดเผยข้อมูลด้านบกลองไทยต่อสาธารณะช่วยให้หน่วยงานในเขตอำนาจศาล (Jurisdictions)
ต่าง ๆ (รวมถึงบริษัทประกันภัย ผู้ให้บริการทางการเงิน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ) สามารถประเมิน
ความเสี่ยงและดำเนินการต่อต้านผู้กระทำผิดซ้ำได้ หากเรือลำหนึ่งที่มีประวัติการถูกลงโทษขออนุญาต
เข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้าประมง หน่วยงานของรัฐท่าเรืออาจต้องซักถามเพื่อพิจารณาว่าเรือลำนั้น
ควรได้รับอนุญาตให้เข้าเทียบท่าหรือไม่ และควรตรวจสอบอย่างไรหากได้รับอนุญาต หากเรือของ
จดทะเบียนภายใต้ธงของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือขอเข้าร่วมในข้อตกลงการเช่าเรือหรือกิจการร่วมค้า
การเข้าถึงข้อมูลประวัติการถูกลงโทษอาจช่วยให้หน่วยงานตัดสินใจได้ว่าควรมอบธงและจดทะเบียนเรือ
หรือไม่⁵⁶ ประวัติการถูกลงโทษยังทำให้เรือ "กระโดดธง" (flag hop) เพื่อหลบเลี่ยงการตรวจสอบและ
ดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต่อไปได้ยากขึ้น⁵⁷ ประวัติการถูกลงโทษยังช่วยกำหนดระดับบกลองไทยใหม่

ที่เหมาะสมต่อผู้กระทำผิดซ้ำ และอาจตัดสินเรือหรือเจ้าของเรือจากการได้รับ
เงินอุดหนุนหรือใบอนุญาตในอนาคต นอกจากนี้ ยังอาจทำให้ผู้ซื้อไม่ต้องการ
ซื้อสินค้าจากเรือที่มีประวัติการละเมิด เพื่อลดความเสี่ยงในการผลิตภัณฑ์ที่
ประมงจากเรือเหล่านี้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของตนเอง และหลีกเลี่ยงความเสี่ยง
ในการถูกยึดหรือรับผิดจากโครงการควบคุมนำเข้า นี่เป็นเพียงตัวอย่าง
บางประการที่แสดงว่าทำไมการเปิดเผยข้อมูลบกลองไทยอย่างโปร่งใสจึง
มีความสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีฐานข้อมูลระดับโลกเรื่องบกลองไทย⁵⁸ แต่ก็มีข้อมูลบางส่วน
อยู่บ้าง บางประเทศมีรายชื่อบกลองไทยบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับเรือ⁵⁹ ในขณะที่
บางประเทศอาจเพิ่มช่องข้อมูลด้านบกลองไทยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูล
ทะเบียนเรือประจำชาติซึ่งมีข้อมูลสำคัญอยู่แล้ว ภายในสหภาพยุโรป
รัฐสมาชิกใช้ระบบคะแนนในการลงโทษผู้บังคับเรือประมงและผู้ถือใบ
อนุญาตดำเนินการประมงของสหภาพยุโรปเมื่อพวกเขากระทำความผิด
ร้ายแรง หากผู้ถือใบอนุญาตถูกหักคะแนนครบห้าครั้ง ใบอนุญาตนั้นจะถูก
เพิกถอนถาวร นอกจากนี้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปยังขึ้นทะเบียนการละเมิด
ระดับชาติ และหลังจากการแก้ไขกฎหมายล่าสุด สหภาพยุโรปจะเผยแพร่ข้อมูล
สรุปเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการประมงประจำปี

กรณีศึกษา: เรื่องราวความสำเร็จของการใช้ฐานข้อมูล เรื่องการให้สิทธิทำประมง

สหภาพยุโรป (EU) มีฐานข้อมูลการให้สิทธิทำประมงเป็นส่วนหนึ่งของ
กฎระเบียบการจัดการที่ยั่งยืนของกองเรือน่านน้ำต่างประเทศ
(SMEFF)⁶⁰ ฐานข้อมูลนี้ให้ข้อมูลเรื่องการให้สิทธิทำประมง การ
แจ้งเตือนที่ออกให้แก่เรือของสหภาพยุโรปที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ
ของสหภาพยุโรป และการอนุญาตให้เรือที่ไม่ใช่สหภาพยุโรปทำ
การประมงในน่านน้ำของสหภาพยุโรปย้อนหลัง 10 ปี การให้สิทธิ
ทำประมงแต่ละครั้ง จะต้องให้ข้อมูลสำคัญและระบุว่าการให้สิทธิ
ทำประมงนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงข้อใด ข้อมูลที่มีอยู่
ในฐานข้อมูลให้สิทธิทำประมงกองเรือประกอบด้วย รัฐเจ้าของธง การ
ระบุอัตลักษณ์เรือประมงนามเรียกขานที่ใช้สื่อสารทางวิทยุระหว่าง
ประเทศ ชื่อเรือ และประเภทข้อตกลง ชื่อ วันที่เริ่มต้น และวันที่สิ้นสุด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 2

รัฐบาลแห่งชาติควรกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลเรือที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันต่อสาธารณะ ซึ่งนอกจากการระบุอัตลักษณ์เรือประมงที่เน้น
ในหลักการข้อที่ 1 แล้ว ยังควรรวมถึงใบอนุญาตเรือ ข้อตกลงการเข้าถึง การให้สิทธิทำประมง ผู้รับเงินอุดหนุนและข้อกำหนดต่าง ๆ รวมถึงประวัติ
การละเมิดกฎหมาย ข้อมูลนี้ควรได้รับการบันทึกไว้ในฐานข้อมูลส่วนกลางระดับโลก นั่นคือฐานข้อมูล Global Record ของ FAO นอกจากนี้ รัฐควร
รวบรวมหมวดหมู่ข้อมูลเพิ่มเติมและสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกับรัฐอื่น ๆ และหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การอาหารและเกษตร
แห่งสหประชาชาติ (FAO)

ข้อมูลนี้ไม่เพียงแต่เพิ่มความโปร่งใส แต่ยังช่วยส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจและขยายการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการจัดการการประมง ช่วยเพิ่ม
ประสิทธิภาพของการดำเนินงานที่ท่าเรือ ทำให้การจดทะเบียนเรือในหลายเขตอำนาจศาลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยแสดงรูปแบบการค้าและนำมาใช้
พิจารณาการควบคุมนำเข้า และช่วยลดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) นอกจากนี้ ข้อมูลนี้ยังช่วยให้เห็นถึงการ
กระจายเงินทุนสาธารณะอย่างเป็นธรรมที่สนับสนุนธุรกิจการประมงผ่านเงินอุดหนุน และเปิดเผยว่ารัฐบาลแต่ละประเทศจัดสรรเงินทุนให้แก่อุตสาหกรรม
นี่ยังไง การเปิดเผยข้อมูลให้เข้าถึงได้ไม่เพียงช่วยให้รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น อาทิ วิชาการ
นักข่าวสืบสวน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม และประชาชนผู้สนใจ สามารถนำข้อมูลไปใช้
และตรวจสอบข้อมูลเดียวกันนี้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ เช่น การดำเนินการให้รัฐบาลและอุตสาหกรรมประมงแสดงความรับผิดชอบเมื่อเกิดกรณีที่ไม่
เป็นธรรมต่าง ๆ



หลักการข้อที่ 3: เจ้าของผู้ได้รับ ผลประโยชน์ที่แท้จริง



เปิดเผยข้อมูลด้านเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของเรือประมงต่อสาธารณะ

ภูมิหลังและปัญหา

ในภาคการประมง การรู้จักเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือ "เจ้าของที่แท้จริง" ซึ่งหมายถึงบุคคลที่เป็นเจ้าของ ควบคุม และได้รับผลกำไรจากเรือหรือบริษัทถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง หากมีข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจากการประมงไม่เพียงพอ บุคคลเหล่านั้นอาจหลีกเลี่ยงบทลงโทษและการถูกคว่ำบาตรได้ ทำให้พวกเขาสามารถดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต่อไปได้อย่างเสรี

เขตอำนาจศาลหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับการประมง เช่น เซเชลส์ กานา สหภาพยุโรป (EU) และสหรัฐอเมริกา เริ่มออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง แม้ว่าว่าจะอยู่ในขั้นตอนพัฒนาที่แตกต่างกันไป⁶² กฎหมายเหล่านี้บังคับใช้ในขอบเขตที่กว้างกว่าภาคการประมง ในด้านการบริหารจัดการประมง คณะกรรมาธิการทูนาในมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission) ได้กำหนดให้มีการจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงให้แก่องค์กรด้วย⁶³

แม้ว่ากฎหมายเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงกำลังก้าวหน้า แต่ในปัจจุบันยังไม่มีคำจำกัดความของคำว่าเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อย่างไรก็ตาม Open Ownership

ได้เสนอร่างคำนิยามที่มีประโยชน์จากประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ที่องค์กรได้พบเจอจากทั่วโลกเพื่อสร้างความเข้าใจตรงกันว่า:

"เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (ก) คือบุคคลธรรมดา (ข) ที่มีสิทธิ์ในส่วนหนึ่งของรายได้หรือทรัพย์สินของนิติบุคคล (ค) หรือมีสิทธิ์ในการกำกับหรือมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของนิติบุคคลนั้น (การควบคุม (ค)) ความเป็นเจ้าของและมีอำนาจควบคุมกระทำได้โดยตรงหรือทางอ้อม (ง) การเปิดเผยเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ควรเกิดขึ้นเมื่อ บุคคลมีอำนาจควบคุมบริษัท มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากบริษัท ถึงหรือเกินกว่า (จ) 5% ของหุ้น การลงคะแนน คำโหร หรือทรัพย์สินของบริษัท หรือสิทธิ์ในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของบริษัท"⁶⁴

เป้าหมายหลักของการสร้างความโปร่งใสด้านข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเป็นไปเพื่อขัดขวางเส้นทางการเงินของการดำเนินการประมงผิดกฎหมาย แม้ว่าการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดหลังเกิดเหตุเป็นสิ่งที่จะต้องทำ แต่การขัดขวางวงจรผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายและเงินที่ถูกฟอกจะช่วยยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายได้ตั้งแต่แรก ดังนั้นความโปร่งใสเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจึงเป็นสิ่งสำคัญ

การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของ การฟอกเงิน และการทุจริต

เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงสามารถถูกปกปิดหรือซ่อนเร้นผ่านโครงสร้างต่าง ๆ เช่น กิจกรรมร่วมค้าและบริษัทจำกัด ซึ่งปกปิดอำนาจควบคุมที่แท้จริงและอาจอำนวยความสะดวกในการฟอกผลกำไรที่ผิดกฎหมายให้กลายเป็นสินทรัพย์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ประมงระดับสูงมีส่วนรู้เห็นเรื่องเจ้าของที่ไม่เปิดเผยตัวตน ซึ่งมักอยู่ในรูปแบบของกิจกรรมร่วมค้า เสี่ยงทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริตในหน่วยงานการประมง ความเสี่ยงและความเกี่ยวข้องกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงถูกอธิบายไว้ด้านล่างดังต่อไปนี้

การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของ หมายถึงสถานการณ์ที่มีเจ้าของเพียงไม่กี่คนถือครองสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากรประมงจำนวนมาก การถือครองความเป็นเจ้าของที่ขาดความหลากหลายทำให้การแข่งขันลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง (LMIC) ในสถานการณ์เช่นนี้ ชุมชนประมงในประเทศพัฒนาแล้วต่ำอาจเข้าถึงทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม เกิดการลอบงัดในภาคการประมงท้องถิ่น ไม่เพียงพอ หรือแม้แต่ก่อนการลอบงัดเพื่อเปิดทางให้ต่างชาติ⁶⁵ ในบางกรณี การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของอาจเชื่อมโยงกับ การแทรกซึมในแนวตั้ง หมายถึงบริษัทต่าง ๆ แทรกซึมควบคุมทุกขั้นตอนการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทาน ส่งผลให้การแข่งขันและความรับผิดชอบในอุตสาหกรรมประมงลดลง ซึ่งสร้างความเสียหายเป็นอย่างมากต่อกองเรือขนาดเล็กในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศเหล่านั้นทำข้อตกลงการค้าเสรีกับบริษัทต่าง ๆ แทรกซึมควบคุมทุกขั้นตอนการผลิต

การขาดความโปร่งใสด้านการเป็นเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงยังเชื่อมโยงกับการขาดความโปร่งใสด้านการโอนเงิน⁶⁷ เพื่อหลบเลี่ยงการตรวจพบและเพื่อให้การดำเนินงานดำเนินต่อไปได้ พร้อมทั้งรักษาและเพิ่มผลกำไร เจ้าของและผู้ดำเนินการต้องฟอกเงินที่ได้จากกิจกรรมการประมงที่ผิดกฎหมาย การฟอกเงินเกิดขึ้นในหลายขั้นตอน เช่น เมื่อมีการขายผลิตภัณฑ์จากทะเล เมื่อมีการซ่อมแซมหรือซื้อเรือหรือเครื่องมือประมง หรือเมื่อมีการจ่ายเงินให้กับลูกเรือและพนักงาน เมื่อผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายถูกปกปิดและทำให้ดูเหมือนถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าของและ

ผู้ปฏิบัติงานจะนำเงินทุนไปใช้ในการดำเนินงานประมงในอนาคตได้ต่อไป ซึ่งทำให้วงจรกิจกรรมผิดกฎหมายยังเดินหน้าต่อไปได้ หากไม่มีเงินทุนหมุนเวียนต่อเนื่อง กิจกรรมผิดกฎหมายเหล่านี้จะเดินหน้าต่อไปไม่ได้ หรือจะถูกบีบให้ใช้วิธีหาเงินแบบดั้งเดิมซึ่งจะทำให้กิจกรรมผิดกฎหมายที่ถูกซ่อนไว้ถูกเปิดเผย ดังนั้นการติดตามเส้นทางการหมุนเวียนของเงินและเชื่อมโยงกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจึงเป็นสิ่งสำคัญในการหยุดยั้งการไหลเวียนของผลกำไรที่ผิดกฎหมาย

เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ไม่เปิดเผยตัวตนยังเพิ่มความเสี่ยงให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริตในหน่วยงานการประมง โดยเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีส่วนร่วมปกปิดตัวตนเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง เช่น กิจกรรมร่วมค้าเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ไม่เปิดเผยตัวตนยังเพิ่มความเสี่ยงให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริตในหน่วยงานการประมง โดยเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีส่วนร่วมปกปิดตัวตนเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง เช่น กิจกรรมร่วมค้า⁶⁸ แม้ว่ากิจกรรมร่วมค้าจะถูกกฎหมายในหลายกรณี แต่ก็เอื้อต่อการทุจริตโดยการเปิดโอกาสให้บริษัทหรือเจ้าหน้าที่จากประเทศที่ร้ายแรงกว่าใช้วิธีติดสินบนเพื่อเข้าถึงทรัพยากรของประเทศอื่น⁶⁹ ข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงเหล่านี้ อาทิ ชื่อของผู้ถือหุ้นในกิจการร่วมค้าหรือผู้รับผิดชอบในการเช่าเรือจากต่างประเทศ มักจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ⁷⁰ ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการต่างชาติในกิจการร่วมค้ามักจะมีความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศท้องถิ่น สถานะของทรัพยากรประมง หรือพลวัตของภาคการประมงท้องถิ่น จำกัดมาก⁷¹ การขาดความโปร่งใสในข้อตกลงเหล่านี้ทำให้วงจรของการทุจริตดำเนินต่อไป ดังเช่นที่แสดงให้เห็นจากกรณีของ "Fishrot"

แนวทางขององค์กร Open Ownership

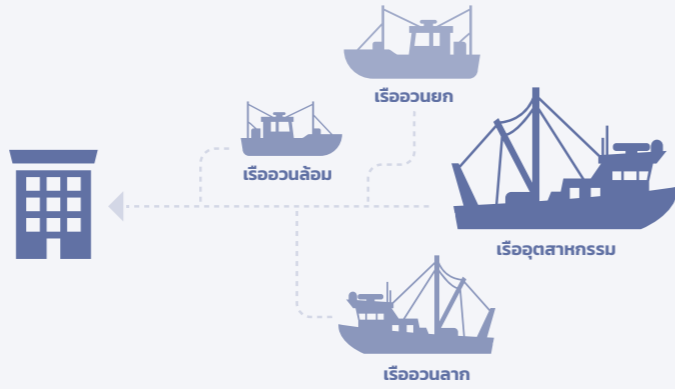
เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปกปิดเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง หัวข้อนี้จะอธิบายถึงข้อพิจารณาเชิงปฏิบัติสองประการสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการริเริ่มด้านความโปร่งใส: 1) ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงด้านใดบ้างที่ควรถูกรวบรวม และ 2) ควรเปิดเผยข้อมูลนั้นด้วยวิธีใด ไซดิตที่องค์กรอย่าง Open Ownership⁷⁶ ได้พัฒนาแนวทางสำหรับการออกกฎหมายและแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยให้รัฐเปิดเผยเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้โดยไร้ช่องโหว่

กรณีศึกษา: Fishrot

กรณีล่าสุดที่เป็นที่รู้จักในชื่อ "Fishrot" เผยให้เห็นว่าการปกปิดเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงนำไปสู่การทุจริตได้อย่างไร้⁷² กรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบริษัท Samherji ของประเทศไอซ์แลนด์ ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทในเครือหลายแห่งในประเทศนอร์เวย์ ตามเอกสารบริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นของผู้ถือหุ้นสัญชาตินอร์เวย์ตามที่กฎหมายของนอร์เวย์กำหนด แต่บริษัท Samherji ส่งผลกำไรกลับไปยังฐานปฏิบัติการในไอซ์แลนด์ โดยใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ทางภาษีระหว่างประเทศเพื่อลดภาษีที่ต้องจ่ายให้กับรัฐบาลนอร์เวย์⁷³ นอกจากนี้ เนื่องจากไควตาที่บริษัท Samherji ต้องการถูกมอบให้ผู้ประกอบการรายอื่นไปแล้ว บริษัทจึงจ่ายสินบนมูลค่าหลายล้านดอลลาร์ให้กับเจ้าหน้าที่นอร์เวย์หลายรายเพื่อให้ได้ใบอนุญาตใหม่ในราคาต่ำกว่ามูลค่าตลาด ใบอนุญาตเหล่านี้ถูกขายให้กับบริษัทในเครือของบริษัท Samherji และเงินส่วนต่างที่ได้ถูกนำเข้ากระเป๋าของนอร์เวย์และเจ้าหน้าที่รัฐ⁷⁴ กลไกรูปนี้ถูกเปิดเผยเมื่อผู้แจ้งเบาะแสภายในบริษัท Samherji ตีแผ่อีเมลภายในหลุดออกมา ในปีค.ศ. 2019 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงประมงของนอร์เวย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และประธานบริหารของบริษัท Samherji ต่างถูกบังคับให้ลาออกเนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้อัจฉริยะ ความเกี่ยวข้องระหว่างประเทศนอร์เวย์และยุโรปขยายไปไกลกว่าไอซ์แลนด์ โดยเกี่ยวข้องกับบริษัทประมงของเนเธอร์แลนด์นามว่า Parleviet & Van der Plas ซึ่งเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในยุโรป บริษัทนี้จัดการเรือบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่ที่ทำการประมงด้วยสิทธิต่อที่ผิดกฎหมาย โดยเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งทำให้บริษัทหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีของนอร์เวย์และสร้างความซับซ้อนให้กับเครือข่ายการทุจริตที่ถูกเปิดเผยในกรณีศึกษา Fishrot⁷⁵

การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของ

การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของหมายถึงกรณีที่มีเจ้าของเพียงไม่กี่รายถือสิทธิ์การเข้าถึงทรัพยากรประมงในสัดส่วนที่สูง การขาดความหลากหลายในการเป็นเจ้าของนี้ส่งผลให้การแข่งขันลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศรายได้น้อยและปานกลาง (LMICs)



ภาพที่ 3. การรวมศูนย์การถือครองเป็นเจ้าของ

ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงด้านใดบ้างที่ควรถูกรวบรวม ?

องค์กร Open Ownership แนะนำกรอบการทำงานต่อไปนี้⁷⁷ เพื่อจัดการข้อมูลเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง⁷⁸

• ควรรวบรวมข้อมูลดังนี้:

» เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

» สถานะของบุคคลดังกล่าวในฐานะเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (เช่น วิธีการที่ใช้ในการถือครองความเป็นเจ้าของหรือการควบคุม)

» การแสดงข้อมูลยานพาหนะทางธุรกิจและบุคคลที่ยื่นแสดงข้อมูล

• ควรรวบรวมข้อมูลในรูปแบบมาตรฐานผ่านแบบฟอร์มออนไลน์ พร้อมด้วยคำแนะนำที่ชัดเจนเพื่อให้ปฏิบัติตามได้ง่ายขึ้น

• ควรรวบรวมข้อมูลเพียงพอเพื่อให้หน่วยงานระบุบุคคล องค์กร และข้อตกลงได้อย่างชัดเจน โดยใช้ตัวชี้วัดที่ชัดเจน และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้อย่างเหมาะสม

• ควรระบุข้อมูลที่ต้องเปิดเผยไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายและจำกัดเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบายเท่านั้น โดยระบุวัตถุประสงค์ทางกฎหมายไว้ให้ชัดเจน

กรณีศึกษา: เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและบริษัท Soperka

ประเทศไลบีเรีย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของเซเนกัล ได้แสดงเจตนาสมัครใจที่ต้องการประเมินทรัพยากรประมงเพื่อการพาณิชย์และการลงทุนในปี 2019 ทั้งสองประเทศได้ทำข้อตกลงเพื่อดำเนินการวิจัย โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและข้อตกลงคู่ค้าเพื่อการประมงอย่างยั่งยืนของสหภาพยุโรป-เซเนกัล (EU-Senegal Sustainable Fisheries Partnership Agreement)⁷⁹ ข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรป-เซเนกัลไม่มีเงื่อนไขความโปร่งใสเหมือนกับข้อตกลงภาคการประมงอื่น ๆ ของสหภาพยุโรปในแอฟริกา.⁸⁰ ในส่วนหนึ่งของข้อตกลงการทำวิจัย ประเทศไลบีเรียมอบใบอนุญาตทำวิจัยให้กับเรือสามลำที่จดทะเบียนภายใต้ธงเซเนกัลเพื่อทดลองลากอวนลึกลงในน่านน้ำของไลบีเรีย เรือเหล่านี้เป็นของบริษัท Soperka ซึ่งเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในประเทศเซเนกัล และมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบริษัทในสเปนนามว่า Grupo Pereira แม้ว่าจะมีข้อพิพาทว่า ความสัมพันธ์นี้เป็นกิจการร่วมค้าหรือเป็นบริษัทในเครือหรือในฐานะให้เงินสนับสนุน⁸¹

ใบอนุญาตวิจัยเหล่านี้ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำสินค้าขึ้นบก การรายงาน พื้นที่ทำการประมง การเก็บภาษี และการมีผู้สังเกตการณ์บนเรือ แม้ว่ารัฐบาลไลบีเรียจะอนุญาตให้ทำกิจกรรมนี้ในฐานะการวิจัย แต่ข้อตกลงภาคการค้าด้วยการทำประมงที่เป็นธรรม (Coalition for Fair Fisheries Agreements) ได้เปิดเผยว่าบริษัท Soperka ได้เริ่มขนถ่ายกุ้งทะเลน้ำลึกของประเทศไลบีเรีย ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในกุ้งที่ใหญ่ที่สุดในโลก ขึ้นฝั่งที่ดาการ์ ประเทศเซเนกัล และจัดส่งต่อไปยังสเปน⁸² กิจกรรมนี้ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านของไลบีเรียกล่าวหาทรัพยากรของพวกเขาทำล้งถูกนำไปมีชอมด้วยกฎหมาย และการสอบสวนเรื่องนี้ต้องพบอุปสรรคเพราะข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของบริษัท Soperka ไม่ชัดเจน ความไม่โปร่งใสอื่น ๆ ด้านการจดทะเบียนบริษัทก็องกัน กอปรกับการขาดการกำกับดูแลในประเทศคู่ค้า ทำให้บริษัท Soperka หลบหลีกบทลงโทษและยังดำเนินงานประมงสีเทาเช่นนี้ต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมของเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงชาวสเปนอาจสร้างช่องโหว่ให้การหลีกเลี่ยงบทลงโทษ เนื่องจากอาจทำให้บริษัท Soperka ใช้ประโยชน์จากความคลุมเครือทางกฎหมายหรือความซับซ้อนทางเขตอำนาจศาลเพื่อป้องกันตนเองจากการถูกเรียกหรือความรับผิดชอบ

การเปิดเผยข้อมูลความเป็นเจ้าของ

ในบางกรณี ความยากลำบากในการเข้าถึงข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกิดจากหน่วยงานกำกับดูแลด้านการประมงที่ทุจริตหรือรัฐบาลที่ตั้งใจทำให้การเข้าถึงข้อมูลมีความซับซ้อน หรือมีการเตือนผู้กระทำความผิดล่วงหน้าว่าจะมีการลาดตระเวนหรือการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ในบางครั้ง อุปสรรคดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากกระบวนการบันทึกและจัดทำเอกสารที่ไม่ดี และหน่วยงานด้านการประมงที่แยกตัวกันทำงานในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงไม่ได้แบ่งปันข้อมูลที่มีให้กัน⁸³

องค์กร Open Ownership ได้พัฒนาและปรับปรุงกรอบการทำงานอย่างต่อเนื่อง⁸⁴ เพื่อส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง กรอบการทำงานนี้ได้รับการพัฒนาผ่านการทำงานร่วมกับกว่า 40 ประเทศ และการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง โดยมุ่งเน้นที่ลักษณะเฉพาะสำคัญของ

ระบบการเปิดเผยข้อมูลที่มีประสิทธิภาพสามประการ ได้แก่ 1) การเปิดเผยและการรวบรวมข้อมูล 2) การจัดเก็บและการตรวจสอบได้ และ 3) คุณภาพและความน่าเชื่อถือของข้อมูล

แนวทางการเข้าถึงข้อมูลจาก Open Ownership ถูกเขียนขึ้นตามนโยบายระดับชาติที่จัดทำไว้โดยทั่วไปแล้ว แนวทางนี้พยายามหาจุดสมดุลระหว่างความเป็นส่วนตัวและการทำให้กลุ่มต่าง ๆ เข้าถึงข้อมูลได้ โดยให้คำแนะนำในทางปฏิบัติเรื่องการจัดการฐานข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น ข้อมูลควร "ค้นหาได้ทั้งจากชื่อของนิติบุคคลและชื่อเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และ [สามารถเข้าถึงได้] ในรูปแบบกลุ่มข้อมูลจำนวนมาก" โดยควรอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่มีการกีดกัน และจะปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงข้อมูลได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีพิเศษเท่านั้น

กรณีศึกษา: คำตัดสินของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเกี่ยวกับเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

เนื่องจากประเด็นเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหม่ เขตอำนาจศาลบางแห่งจึงกำลังเผชิญความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นหรือราบรื่นถึงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเด็นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงกับสิทธิความเป็นส่วนตัว คำตัดสินที่สำคัญในปี ค.ศ. 2022 ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปปรับมือกับโจทย์ท้าทายนี้ในบริบทของสหภาพยุโรปที่เข้มงวดเรื่องการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว⁸⁵ แม้ว่าศาลจะให้ความสำคัญกับความเป็นส่วนตัว แต่ก็เน้นย้ำว่าควรให้สิทธิ์ผู้ที่มีผลประโยชน์โดยชอบธรรมเข้าถึงข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้ (เช่น เรื่องที่ "จำเป็นต่อรัฐ") อาทิ หน่วยงานรัฐบาล สถาบันการเงิน และนักข่าวรวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการต่อสู้กับการก่อการร้าย การฟอกเงิน และความผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 3

รัฐบาลที่ต้องการพัฒนากรอบกฎหมายเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและการเปิดเผยข้อมูลควรปฏิบัติตามแนวทางที่ครอบคลุมซึ่งจัดทำโดย Open Ownership แนวทางเหล่านี้ควรถูกปรับให้เหมาะสมกับบริบทของรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่ยังไม่มีกรอบกฎหมายบังคับใช้ก่อนหน้าแม้ว่าปกติหน้าที่นี้จะอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประมง เพราะกฎหมายนี้บังคับใช้กับธุรกิจใต้น้ำกว้าง แต่สิ่งสำคัญคือต้องให้หน่วยงานการประมงและองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและรับทราบข้อมูลตลอดกระบวนการ ความร่วมมือขององค์กรดังกล่าวจะช่วยให้การร่างกฎหมายมีความครอบคลุมด้านการประมง และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงที่จำเป็นสำหรับการจัดการประมง

ตัวอย่างเช่น หากวัตถุประสงค์หลักในการเข้าถึงฐานข้อมูลเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงคือเพื่อมุ่งเน้นต่อต้านการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนให้การก่อการร้าย ก็มีความจำเป็นต้องขยายขอบเขตบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงความผิดที่เฉพาะเจาะจงในภาคการประมงด้วย เช่น การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) และบังคับใช้แรงงาน การรับรองอาชญากรรมเหล่านี้อย่างเป็นทางการภายในกรอบกฎหมายจะทำให้องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) เข้าถึงข้อมูลได้ถูกต้องตามกฎหมาย หากต้องการต่อสู้กับกิจกรรมในภาคการประมงอันมีชอมด้วยกฎหมาย การขยายขอบเขตกฎหมายให้ครอบคลุมจะช่วยให้ตัวกฎหมายสะท้อนโจทย์ท้าทายที่ภาคการประมงต้องเผชิญได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเสริมสร้างมาตรการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดกิจกรรมที่ผิดกฎหมายอีกด้วย



หลักการข้อที่ 4: ธงจดทะเบียนสะดวก



ยุติการใช้ธงจดทะเบียนสะดวกกับเรือประมง โดยบังคับใช้ข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) มาตราที่ 91 ซึ่งระบุว่าเรือและรัฐเจ้าของธงต้องเกี่ยวข้องกันจริง และป้องกันไม่ให้เรือมีส่วนร่วมในการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) รวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องโดยไม่คำนึงถึงธงที่เรือใช้งาน และลงโทษเรือที่กระทำความผิดเหล่านั้น

ภูมิหลังและปัญหา

รัฐเจ้าของธง (flag State) ของเรือประมงคือประเทศที่เรือจดทะเบียนและเป็น ผู้ขึ้นทะเบียนอัตลักษณ์ของเรือตามกฎหมาย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย การจัดการประมงที่ไม่ดี และกิจกรรมทางทะเลที่ผิดกฎหมายอื่น ๆ รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและเฝ้าติดตามกิจกรรมของเรือที่ชักรงของตน นอกจากนี้ รัฐเจ้าของธงยังมีหน้าที่เฉพาะ เช่น บังคับใช้กฎหมายของตนเองกับเรือที่จดทะเบียน และร่วมมือกับรัฐอื่นตรวจสอบและสอบสวนกิจกรรมของเรือที่ชักรงของตน

อย่างไรก็ตาม จำนวนรัฐที่ขาดความสามารถหรือไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพมีจำนวนเพิ่มขึ้น รัฐเหล่านี้มักมีข้อกำหนดการจดทะเบียนที่หละหลวมและยื่นจดทะเบียนเรือที่แทบไม่เกี่ยวข้องกับดินแดนของตนเลย ทำให้รัฐเหล่านี้ได้รับการเรียกขานว่าเป็นรัฐที่ให้ธงจดทะเบียนสะดวก (FoC) เรือที่ชักรงจดทะเบียนสะดวกมักมองหากางหลีกเลี่ยงกฎหมายที่เข้มงวดและการถูกเฝ้าติดตามหากจดทะเบียนกับรัฐเจ้าของธงที่มีความรับผิดชอบ และเรือเหล่านี้มักเกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing)⁸⁶

นอกจากนี้ เรือที่ทำประมงผิดกฎหมายมักใช้กลยุทธ์เปลี่ยนธงบ่อย (flag hopping) โดยเปลี่ยนธงบ่อยครั้งเพื่อหลบเลี่ยงการตรวจจับและมาตรการบังคับใช้ เรือเหล่านี้มักจดทะเบียนในประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง (LMIC) รวมถึงบางรัฐที่ให้ธงจดทะเบียนสะดวก เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายต่ำกว่า การควบคุมท่าเรือที่ไม่เข้มงวด การจัดการประมงที่ไม่กวดขัน และบังคับใช้กฎหมายน้อยหรือไม่บังคับใช้เลย⁸⁷

นอกจากการชักรงสะดวก เรือยังสามารถหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการชักรงกับรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือเป็นภาคีที่ให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) องค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาคเป็นผู้กำหนดกฎและระเบียบในการดำเนินงานภายในขอบเขตของตนที่รัฐสมาชิกและเรือที่ชักรงของรัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายทุกด้าน เรือมักเลือกชักรงกับรัฐที่มีกฎหมายหย่อนยานและไม่เป็นส่วนหนึ่งของ RFMO ซึ่งทำให้ต้องตั้งคำถามกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของเรือเหล่านี้⁸⁸

โครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อนของบริษัทประมงขนาดใหญ่ที่ดำเนินงานข้ามเขตอำนาจศาลหลายแห่งยังเพิ่มความซับซ้อนยิ่งขึ้น การชักรงกับรัฐต่าง ๆ และบางครั้งการเปลี่ยนธง ทำให้การติดตามเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือระบุอัตลักษณ์เป็นไปได้ยาก การไม่เปิดเผยตัวตนนี้ทำให้เจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์หลายคนแทบจะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีหรือถูกบังคับใช้กฎหมายเลย

นอกจากนี้ บางครั้งธงจดทะเบียนสะดวก (FoC) ไม่ได้ตั้งอยู่ในประเทศที่เรือชักรง แต่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนหรือใช้งานอย่างฉ้อฉลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือรับทราบจากประเทศเจ้าของธง⁸⁹ การกระโดดธง⁹⁰ ยังทำให้การดำเนินคดีซับซ้อนขึ้น การเปลี่ยนธงช่วยปกปิดประวัติการกระทำผิดกฎหมายของเรือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรวมกับการเปลี่ยนชื่อเรือหรือรายละเอียดการระบุตัวตน โดยไม่มีการระบุอัต

ลักษณ์เรือประมง (UVI) ในบางกรณี การเปลี่ยนธงร่วมกับการเปลี่ยนชื่อช่วยปกปิดประวัติของเรือได้สมบูรณ์ ทำให้เรือกลับมาดำเนินการได้หลังจากเปลี่ยนธง โดยมีประวัติที่สะอาด⁹¹ การพบเจอเรือดังกล่าวควรทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องตั้งคำถามอย่างจริงจัง.

ธงจดทะเบียนสะดวก (FoC) มักเปิดโอกาสให้เจ้าของและผู้ดำเนินการได้ประโยชน์จากต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำกว่า โดยการใช้ประโยชน์จากอัตราภาษีที่ถูกกว่า ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนที่ต่ำกว่า และจ้างแรงงานราคาถูก ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นผลมาจากกฎระเบียบที่หย่อนยานกว่ารัฐเจ้าของธง อย่างไรก็ตาม วิธีการประหยัดต้นทุนนี้มักทำให้สภาพและความปลอดภัยบนเรือแย่ รวมถึงคุณภาพและปริมาณของน้ำดื่มและอาหารที่แย่งกัน⁹² เจ้าของเรือเหล่านี้ยังมักขอให้ลูกจ้างทำงานเป็นเวลานานโดยไม่มีการพักผ่อนที่เหมาะสม ในขณะที่จ่ายค่าจ้างให้ลูกเรือต่ำมาก และบางครั้งอาจโกงค่าจ้างลูกเรือทั้งหมดเนื่องจากเป็นหนี้ผูกพัน (ตามที่ระบุในหลักการข้อที่ 10)⁹³

ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง

ไม่มีข้อมูลแน่ชัดว่ามีประเทศใดบ้างที่เปิดให้มีธงจดทะเบียนสะดวก (FoC)⁹⁴ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเป็นเรื่องยากที่จะระบุว่าธงของเรือประมงของรัฐเจ้าของธงแห่งใดบ้างที่มีสัดส่วนของเรือต่างชาติมากพอที่จะนับว่าเป็นรัฐที่เปิดให้มีธงจดทะเบียนสะดวก⁹⁵ การพิจารณาประเด็นดังกล่าวมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเนื่องจากขาดข้อมูลเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (ตาม หลักการข้อที่ 3)

ใน ปีค.ศ. 2022 สหพันธ์แรงงานขนส่งระหว่างประเทศ (ITWF) ได้ระบุทะเบียนเรือ 42 รายการ⁹⁶ ว่าเป็น ธงจดทะเบียนสะดวก (FoC) โดยเรือเหล่านี้จดทะเบียนในประเทศช้อนดูรสมาทที่สุด รองลงมาเป็นปานามา และกัมพูชา⁹⁷ ประเทศปานามาเปิดลงทะเบียนเรือประมงนี้มายาวนานที่สุด และยังคงเป็นรัฐเจ้าของธงที่ได้รับความนิยม โดยเฉพาะสำหรับเรือบรรทุกสินค้าห้องเย็นที่ขนส่งปลา เนื่องจากปานามาให้บริการจดทะเบียนเรือออนไลน์ แรงงานราคาถูก และไม่คิดภาษีเงินได้สำหรับเจ้าของเรือต่างชาติ นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่ไม่มีทางออกทะเลสามประเทศ ได้แก่ โบลิเวีย มอลโดวา และมองโกเลีย ที่เปิดลงทะเบียน.

แม้ว่าการใช้ธงจดทะเบียนสะดวก (FoC) จะถูกต้องตามกฎหมายทางทะเล แต่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้เรือและรัฐเจ้าของธง "เกี่ยวข้องกันอย่างแท้จริง" โดยอิงจากสัญชาติของลูกเรือ กัปตัน บริษัท หรือเจ้าของผลประโยชน์ของเรือ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดเรื่องความ "เกี่ยวข้องกันอย่างแท้จริง" นั้นคลุมเครือและไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้หลีกเลี่ยงได้ง่าย⁹⁸ ในความเป็นจริงแล้ว เกี่ยวข้องกันอย่างแท้จริงนี้มักขาดหายไป โดยมีเรือจำนวนมากที่แทบไม่เกี่ยวข้องกับรัฐเจ้าของธงของตน รัฐเจ้าของธงที่แท้จริงมักถูกปิดโดยมีบริษัทบังหน้าหรือกิจการร่วมค้าที่ไม่มีเจ้าของท้องถิ่นจริง⁹⁹ หรือมีเพียงแค่กล่องจดหมายแต่ไม่มีสำนักงานภายในเขตอำนาจศาล หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่แสดงถึงความเกี่ยวข้องที่แท้จริงกับเขตอำนาจศาลของรัฐเจ้าของธง.¹⁰⁰ การจดทะเบียนเรือที่มีเจ้าของต่างชาติโดยตัวของมันเองไม่ได้เป็นปัญหา แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการช่วยปกปิดความลับเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และใช้เป็นทางเลี่ยงบาลีจากระบบควบคุมประมงกฎหมายของประเทศ การตรวจจับ IUU และบทลงโทษที่เข้มงวด.¹⁰¹

รัฐเจ้าของธงที่แท้จริงมักถูกปิดโดยมีบริษัทบังหน้า หรือกิจการร่วมค้าที่ไม่มีเจ้าของท้องถิ่นจริง หรือมีเพียงแค่กล่องจดหมายแต่ไม่มีสำนักงานภายในเขตอำนาจศาล หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่แสดงถึงความเกี่ยวข้องที่แท้จริงกับเขตอำนาจศาลของรัฐเจ้าของธงการจดทะเบียนเรือที่มีเจ้าของต่างชาติโดยตัวของมันเองไม่ได้เป็นปัญหา แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการช่วยปกปิดความลับเรื่องเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และใช้เป็นทางเลี่ยงบาลีจากระบบควบคุมประมง กฎหมายของประเทศ การตรวจจับ IUU และบทลงโทษที่เข้มงวด

กรณีศึกษา: เมื่อนำร่องจดทะเบียนสะดวกไปใช้จริง

ในปี ค.ศ. 2018 เรืออวนลากน้ำหนัก 135 ตันชื่อมาฮาวา (Mahawa) ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทที่มีเจ้าของเป็นชาวเกาหลี ถูกจับได้ว่าดำเนินงานโดยใช้ธงของประเทศกินีและเซียร์ราลีโอน¹⁰² ซึ่งถือว่าผิดกฎหมายทางทะเลระหว่างประเทศ การใช้ธงซ้ำซ้อนช่วยให้บริษัทเรือสร้างความสับสนเรื่องอัตลักษณ์ของเรือได้ ทำให้เรือหลบเลี่ยงการคว่ำบาตรและหลีกเลี่ยงกฎการประมงได้

ทั้งเซียร์ราลีโอนและกีนียังอยู่ในรายชื่อประเทศที่ใช้เปิดจดทะเบียนสะดวก (FoC) ของ ITWF เจ้าของเรือมาฮาวาถูกคว่ำบาตรโดยรัฐบาลกินีในเวลาต่อมา หากทะเบียนเรือของกินีและเซียร์ราลีโอนถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ การใช้ธงซ้ำซ้อนนี้อาจถูกเปิดโปงได้เร็วขึ้นผ่านการตรวจสอบข้ามระหว่างเลขทะเบียนทั้งสองแห่ง หรือหากทั้งสองประเทศได้กำหนดให้มีการใช้หมายเลข IMO เป็นข้อบังคับและเพิ่มกองเรือของตนลงใน Global Record (ตาม หลักการข้อที่ 1) อาจป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 4

เพื่อแก้ไขปัญหาระบบจดทะเบียนสะดวก (FoC) อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องบังคับใช้ข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) มาตราที่ 91 ซึ่งกำหนดว่าเรือและรัฐเจ้าของธงต้องเกี่ยวข้องกันจริง แม้ว่าการใช้ธงจดทะเบียนสะดวก จะถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นภัยที่ท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากรัฐที่เปิดให้จดทะเบียนประเทศนี้มักปกปิดความลับและไม่เข้มงวดกวดขัน

การลงทะเบียนเรือแบบเปิดกว้างดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึง 50% ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา¹⁰³ ทำให้ปัญหาปกปิดข้อมูลในอุตสาหกรรมประมงรุนแรงขึ้น เมื่อมีการใช้ธงจดทะเบียนสะดวกมากขึ้น จึงต้องสำรวจแนวทางอื่น ๆ เพื่อสกัดกั้นการใช้ธงดังกล่าว เนื่องจากความพยายามที่ผ่านมาไม่เป็นผลมากพอ หนึ่งในแนวทางแก้ปัญหานี้อาจเป็นการกำหนดนิยามที่ชัดเจน ไม่ว่าจะในกฎหมายของรัฐหรือผ่านข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อระบุเกณฑ์กำหนดความเกี่ยวข้องที่แท้จริงระหว่างเรือกับรัฐเจ้าของธง ซึ่งจะช่วยปิดช่องโหว่ที่เกิดจากความคลุมเครือของคำคำนี้

หากรัฐที่ใช้ธงจดทะเบียนสะดวกปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลวตามข้อกำหนดของรัฐเจ้าของธง ก็ควรพิจารณามาตรการที่เข้มงวดขึ้นเพื่อสกัดกั้นการใช้ธงจดทะเบียนสะดวก ตัวอย่างเช่น กำหนดให้เรือที่ชักรงของรัฐเจ้าของธงที่ไม่มีความรับผิดชอบและธงจดทะเบียนสะดวกต้องเข้ารับการตรวจสอบอย่างละเอียดและบังคับเมื่อพวกเขาเข้าเทียบท่า ซึ่งเป็นภายใต้อำนาจของรัฐเจ้าของท่า ถือเป็นวิธีป้องปรามที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากธงจดทะเบียนสะดวก เป็นปัจจัยเสี่ยงที่แท้จริง รัฐเจ้าของท่าควรมีอำนาจในการนำเรื่องนี้มาพิจารณา

ทุกรัฐต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบก่อนที่จะมอบธงให้เรือ เช่น ประเมินเจ้าของผลประโยชน์และประวัติของเรืออย่างครอบคลุม รวมถึงธงที่เรือเคยใช้ก่อนหน้าและประวัติการปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประมงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการมอบธงควรทำงานร่วมกันเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับก่อนที่จะมอบธงหรือใบอนุญาตทำประมง รายชื่อเรือที่ได้รับอนุญาตควรถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ สอดคล้องกับคำแนะนำอื่น ๆ ในรายงานนี้ เช่น กำหนดให้มีหมายเลขระบุอัตลักษณ์เรือประมง (UVIs) และข้อมูลเฉพาะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือ

เรือที่ปฏิบัติตามมาตรฐานไม่ได้ควรถูกเพิกถอนทะเบียนโดยทันที ควรมุ่งเน้นเรือต่างชาติที่พยายามจดทะเบียนในรัฐเจ้าของธงที่ไม่ตรงที่ตั้งของเจ้าของเป็นพิเศษ ควรรายงานข้อมูลการลงทะเบียนเรือสำหรับเรือขนาดใหญ่ไปยัง Global Record และ RFMO ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว





หลักการข้อที่ 5: ตำแหน่งของเรือ



กำหนดให้เปิดเผยตำแหน่งของเรือต่อสาธารณะ (โดยแจ้งผ่านระบบติดตามเรือประมง (VMS) หรือใช้ระบบที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะอื่น ๆ หรือบังคับใช้ ระบบระบุตำแหน่งอัตโนมัติ (AIS))

ภูมิหลังและปัญหา

การขาดข้อมูลด้านตำแหน่งของเรือและกิจกรรมที่เรือกำลังทำในทะเลที่เชื่อถือได้และเรียลไทม์ถือเป็นปัญหาที่มีมาช้านาน เนื่องจากมหาสมุทรที่กว้างใหญ่ไพศาล จำนวนเรือที่มาก และทรัพยากรตรวจสอบเรือที่จำกัด อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างระบบติดตามผ่านดาวเทียม เช่น ระบบติดตามเรือประมง (VMS) และ ระบบระบุตำแหน่งอัตโนมัติ (AIS) ได้เปิดโอกาสใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาตำแหน่งเรือ ระบบที่กล่าวไปช่วยให้ตรวจสอบตำแหน่งของเรือที่อยู่ในทะเลได้ ร่วมกับสถานีรับข้อมูลภาคพื้นดินหรือการสื่อสารผ่านดาวเทียม ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีดังกล่าวนี้มีความก้าวหน้าขึ้นมาก แต่สังเกตได้ว่าเรือประมงอุตสาหกรรม 75% ทั่วโลกไม่ได้ถูกติดตามอย่างเปิดเผย สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างความพร้อมด้านเทคโนโลยีและการนำไปใช้ที่โปร่งใส¹⁰⁴

ระบบ AIS และ VMS บันทึกการเคลื่อนไหวของเรือหลายมิติ เช่น ความเร็ว ทิศทาง และระยะเวลาที่เรือเคลื่อนที่ ซึ่งช่วยสะท้อนพฤติกรรมการทำประมงได้ชัดเจน ตัวอย่างที่พบเห็นได้ทั่วไป อาทิเช่น:

- หากปล่อยอวน จะลดความเร็วและรักษาความเร็วคงที่เป็นเส้นตรงขณะปล่อยอวน
- หากใช้สายยาว (Long lining) เรือจะเคลื่อนที่ในรูปแบบซิกแซกไม่เป็นเส้นตรง
- หากเดินทางผ่านพื้นที่ จะเคลื่อนที่ด้วยความเร็วที่สูงขึ้น ในทิศทางที่สม่าเสมอโดยไม่หยุดเพื่อทำประมง

- หากถ่ายโอนสินค้ากับเรืออีกลำ (Transshipping) เรือขนาดใหญ่กับเรือประมงขนาดเล็กหนึ่งลำหรือมากกว่าจะอยู่เทียบกันเป็นระยะเวลาหนึ่ง อาจมีเรือลำเล็กเข้ามาและออกไปในขณะที่เรือลำใหญ่ยังคงอยู่กับที่
- หากอยู่ในทะเลเป็นเวลานานโดยไม่แวะท่า อาจบอกได้ว่าเรือประมงกำลังใช้แรงงานที่ไม่ได้รับการปกป้องขั้นพื้นฐานหรือปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเคารพต่อความเป็นมนุษย์

เรือที่ทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) อาศัยการปกปิดตำแหน่งและพฤติกรรมของตนในทะเลเพื่อหลบเลี่ยงการตรวจจับ ทำให้กระทำการละเมิดโดยไม่ถูกตรวจพบได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้มีระบบติดตามบนเรือทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก นอกจากนี้การรวมข้อมูลจากระบบเหล่านี้ยังช่วยให้ทราบถึงความพยายามในการทำประมงและตำแหน่งของเรือเพื่อช่วยให้ผู้จัดการประมงดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰⁵

การติดตามเรือด้วยระบบ VMS และ AIS

VMS เป็นคำที่ใช้ในการอธิบายระบบต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้รัฐบาลใช้ติดตามตำแหน่งเรือในภาคการประมงเชิงพาณิชย์ ระบบ VMS ทำงานผ่านระบบกำหนดตำแหน่งบนพื้นโลก (GPS) โดยใช้การสื่อสารผ่านเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่และดาวเทียมในการส่งข้อมูลตำแหน่ง ความเร็ว และทิศทางของเรือ (รวมถึงเวลา วันที่ และรหัสประจำตัวเรือ) กลับมายังฝั่ง ซึ่งจะถูกบันทึกในศูนย์เฝ้าระวังการประมง ข้อมูลจาก VMS มักไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และส่วนใหญ่ให้รัฐบาลใช้เพื่อตรวจสอบกิจกรรมของกองเรือเพื่อบังคับใช้กฎหมาย

และตรวจจับการละเมิด อย่างไรก็ตาม ข้อมูล VMS ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ชื่อว่าองค์กรจับตาการประมงทั่วโลก หรือ Global Fishing Watch¹⁰⁶ (GFW) ช่วยผลักดันให้ประเทศคู่ค้าขอรับข้อมูล VMS พัฒนาขึ้นอย่างมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹⁰⁷

ข้อมูลจากระบบ AIS จะมีความแตกต่างจากข้อมูลจากระบบ VMS โดย AIS เปิดเผยต่อสาธารณะและใครก็ตามที่มีตัวรับสัญญาณ AIS จะรับข้อมูลได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แม้ว่า AIS จะไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อสนับสนุนการเฝ้าระวังการประมงตั้งแต่แรก แต่ปัจจุบันระบบ AIS กลายเป็นส่วนสำคัญในการติดตามเรือ ระบบ AIS ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อส่งสัญญาณตำแหน่งของเรือเพื่อความปลอดภัยการจราจรทางทะเล โดยกระจายสัญญาณเพื่อบอกตำแหน่ง อัตลักษณ์ของเรือ ความเร็ว และทิศทางของเรือพาณิชย์ เพื่อช่วยหลีกเลี่ยงการชน สถานีรับข้อมูลจากดาวเทียมและสถานีภาคพื้นดินรับข้อมูล AIS ทำให้เรือที่มีระบบ AIS ถูกตรวจจับได้จากทุกที่ในโลก AIS เป็นข้อบังคับตามกฎของ IMO สำหรับเรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ตันรวม หรือใหญ่กว่า 300 ตันรวมหากเดินเรือระหว่างประเทศ¹⁰⁸ นอกจากนี้ยังบังคับใช้กับเรือหลายประเภทขึ้นอยู่กับน้ำหนักที่ทำการประมงและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ระบบ VMS และ AIS แตกต่างกันชัดเจน แต่ระบบทั้งสองประเภทนี้ทำงานส่งเสริมกันได้ดี AIS ให้ข้อมูลตำแหน่งที่ถี่กว่า และในบางครั้งสามารถให้ข้อมูลทุกหลักวินาที¹⁰² ในทางกลับกันระบบ VMS ให้ข้อมูลตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปจะทุก ๆ ชั่วโมงหรือน้อยกว่านั้น¹⁰³ การใช้ทั้งสองระบบร่วมช่วยติดตามการเคลื่อนไหวและกิจกรรมของเรือได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น ทั้งยังใช้อ้างอิงข้อมูลข้ามระบบระหว่างกันได้อีกด้วย

อีกกรณีหนึ่งที่ใช้ทั้งสองระบบนี้ร่วมกันเพื่อให้ทราบกิจกรรมของเรือในทะเลที่ชัดเจนขึ้นคือ ช่วงที่เกิดช่องว่างการส่งสัญญาณของระบบ AIS เนื่องจาก

ระบบ AIS ไม่ได้เป็นข้อบังคับสากลและผู้ดำเนินการเรือปิดการใช้งานได้หากต้องการหลบเลี่ยงกิจกรรมที่ทำ ในขณะที่ระบบ VMS ถูกออกแบบมาให้ปิดไม่ได้ และการปิดใช้งานนั้นบางแห่งถือว่าผิดกฎหมาย หากมีข้อมูลว่าเรือลำใดจงใจปิดระบบ AIS ก็จะเผยให้เห็นว่าอาจเกิดการทำประมงผิดกฎหมาย¹⁰⁴ ข้อมูลดังกล่าวช่วยให้เรารู้ได้ว่าบริษัทที่ทำประมงผิดกฎหมายเลือกปิดสัญญาณ AIS ด้วยสองเหตุผลหลัก นั่นคือ เพื่อทำประมงในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต¹⁰⁵ หรือเพื่อหลบหนีจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเมื่อทำการขนถ่ายสินค้าที่ไม่ได้รับอนุญาต¹⁰⁶ หลายครั้งการปิดระบบเกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) และในพื้นที่ที่มีการขนถ่ายสินค้าสูง

การใช้ข้อมูลจากระบบ AIS และ VMS ทำให้องค์กร Global Fishing Watch (GFW) สามารถช่วยหลายประเทศในการเปิดเผยกิจกรรมการประมงที่เกิดขึ้นในน่านน้ำของตนได้ และได้จัดทำกรณีศึกษาต่าง ๆ ในเชิงลึก เช่น การขนถ่ายสัตว์น้ำระหว่างเรือ (Transshipment) (ตาม หลักการข้อที่ 6) และ การใช้แรงงานบังคับ (ตาม หลักการข้อที่ 10) หนึ่งในเครื่องมือที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งซึ่งพัฒนาโดยองค์กร GFW คือ แบบจำลองการจำแนกพฤติกรรม¹⁰⁸ ที่ช่วยประเมินกิจกรรมการประมงโดยสังเกตจากการเปลี่ยนแปลงความเร็วและทิศทางของเรือ โดยใช้ทั้งข้อมูล AIS หรือ VMS ที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ แบบจำลองดังกล่าวช่วยให้เชื่อมโยงข้อมูลการติดตามกับการระบุอัตลักษณ์ของเรือประมงได้โดยตรง เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจได้ข้อมูลอัตลักษณ์และตำแหน่งการทำประมงของเรือการค้าการันตีได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เมื่อเปิดเผยใบอนุญาตต่อสาธารณะ ข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมาใช้คู่กันเพื่อพิจารณาว่ากิจกรรมของเรือที่ระบุในสถานที่หนึ่ง ๆ เป็นไปตามใบอนุญาตที่ได้รับหรือไม่

กรณีศึกษา: ความจำเป็นของระบบ VMS และข้อดีต่ออุตสาหกรรมประมง

แม้ว่าระบบ VMS จะถูกนำมาใช้เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องติดตามเรือ แต่ภาคอุตสาหกรรมประมงก็เริ่มตระหนักถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ระบบนี้เช่นกัน เพราะช่วยสร้างความโปร่งใสเพิ่มขึ้น ในปีค.ศ. 2019 ประเทศนอร์เวย์ตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล VMS ของกองเรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 15 เมตรต่อสาธารณะ¹⁰⁹ และปัจจุบันข้อมูลดังกล่าวถูกโพสต์บนเว็บไซต์ของคณะอำนาจการประมงแห่งนอร์เวย์ (Norwegian Fisheries Directorate) และปรับปรุงข้อมูลทุกวัน¹⁰⁹ วัตถุประสงค์ที่ริเริ่มทำเช่นนี้เพราะต้องการให้ข้อมูลที่รวบรวมจากภาคอุตสาหกรรมประมงให้สาธารณชนทราบ โดยยอมรับว่าอุตสาหกรรมประมงใช้ทรัพยากรทางทะเลธรรมชาติ และมีหน้าที่ตามกฎหมายของนอร์เวย์ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

คณะอำนาจการประมงแห่งนอร์เวย์ระบุประโยชน์แก่ชาวประมงและรัฐบาล หลายประการ ได้แก่ 1. จัดการเชิงพื้นที่ของทะเลที่ดีขึ้น เมื่อมีการแข่งขันระหว่างผู้ใช้งานเพิ่มขึ้น (น้ำมัน, สม, ปลา, การขนส่ง, การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) 2. ตลาดต้องการสนับสนุนปลาที่ถูกกฎหมาย มีจริยธรรม และยั่งยืนมากขึ้น 3. ดำเนินการประมงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากการลดต้นทุนและการบริโภคเชื้อเพลิง เพราะชาวประมงนำข้อมูลมาใช้หาพื้นที่ทำประมงได้ดีขึ้น จึงใช้เวลาอันน้อยลง 4. ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้มงวดขึ้น 5. ความรู้เพิ่มขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการทรัพยากรทางทะเลได้ยั่งยืน¹¹⁰

นอร์เวย์ยังเป็นประเทศแรกในยุโรปที่แบ่งปันข้อมูล VMS กับหน่วยงาน Global Fishing Watch (GFW) ซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น



	ระบบติดตามเรือประมง (VMS)	ระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ (AIS)
การเข้าถึง	ปิดใช้งานตามปกติ, ระบบที่มีสิทธิ์ครอบครอง	การเข้าถึงแบบเปิด
วัตถุประสงค์ดั้งเดิม	การจัดการประมง	ความปลอดภัยในทะเล
การสื่อสาร	การสื่อสารแบบสองทางในช่วงเวลาปกติ	การส่งสัญญาณอย่างต่อเนื่อง
อาณาเขตครอบคลุม	ทั่วโลก (ในระยะสัญญาณถึงดาวเทียม)	AIS: ในระยะสัญญาณถึงสถานีภาคพื้นดิน ระยะทำการ AIS: ระยะสายดาวจากสถานีที่ตั้งหนึ่งไปสู่อีกหนึ่ง ดาวเทียม-AIS: ทั่วโลก (ในระยะสัญญาณถึงดาวเทียม)
การบังคับใช้	บังคับใช้โดยหลายประเทศที่ใช้ธงและรัฐชายฝั่ง	บังคับใช้กับเรือที่มีขนาดมากกว่า 300 ตันรวม บางรัฐกำหนดสำหรับเรือขนาดเล็ก

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบระหว่างระบบ VMS และ AIS.¹⁷

มองไปข้างหน้า

ในปีค.ศ. 2022 ประเทศนอร์เวย์ได้ปฏิบัติงานที่ไม่เคยทำมาก่อน นั่นคือเสนอเครื่องมือติดตามเรือระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ ในการประชุมคณะกรรมการด้านการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติครั้งที่ 35 ณ กรุงโรม²⁰ ข้อเสนอที่มุ่งเน้นผลักดันความก้าวหน้าที่มีแต่เดิม โดยกำหนดเป็นข้อบังคับให้เรือทุกลำต้องใช้ระบบติดตามเรือ นอกจากกำหนดให้ใช้ระบบเหล่านี้แล้ว ยังเสนอให้ความสำคัญของการแจ้งข้อมูลตำแหน่งเรือระหว่างรัฐ เพื่อเพิ่มความสามารถในการเฝ้าระวัง ควบคุม และตรวจสอบ (MCS) ของรัฐอีกด้วย²¹

คณะอนุกรรมการด้านการจัดการประมงชุดใหม่ตั้งใจนำข้อเสนอที่ปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงเป็นเรื่องแรก ๆ ซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการด้านการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในขณะที่ข้อตกลงเรื่องการติดตามเรือในอนาคตเริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น ทุกประเทศควรสนับสนุนความริเริ่มอย่างแพร่หลายและโปร่งใสที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 5

ทุกรัฐควรติดตามเรืออย่างครอบคลุมและกำหนดให้การติดตามเรือเป็นสาธารณะ²² ปัจจุบันมีเรือเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เปิดเผยตำแหน่งของตนต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะผ่านระบบ AIS หรือรัฐเจ้าของธงเผยแพร่ข้อมูล VMS ด้วยตนเอง หากทุกรัฐกำหนดให้มีการติดตามเรือในน่านน้ำนอกประเทศของตน ไม่ว่าจะผ่าน AIS, VMS หรือระบบอื่น ๆ ประโยชน์หลายประการจะเกิดขึ้น เช่น การจัดการประมงที่ดีขึ้น ความโปร่งใสในห่วงโซ่อุปทานและสำหรับผู้บริโภคที่ดีขึ้น รวมถึงการจัดการพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น พื้นที่คุ้มครองทางทะเล (MPAs) และการปกป้องแหล่งประมงขนาดเล็ก

รัฐบาลควรพิจารณากำหนดให้เรือทุกลำติดตั้งระบบ AIS โดยไม่คำนึงถึงขนาดเรือ และกำหนดให้ต้องเปิดใช้งานระบบตลอดระยะเวลาเดินเรือ โดยถือว่าการปิดระบบ AIS เป็นการละเมิดร้ายแรง เนื่องจากทราบดีว่าแรงจูงใจที่ทำให้อยากหลีกเลี่ยงการตรวจจับ คือเพื่อทำกิจกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตซึ่งมักเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือละเมิดอื่น ๆ ที่ร้ายแรงกว่านั้น ข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบ AIS ควรกินความรวมถึงข้อกำหนดให้รายงานตำแหน่งด้วยระบบสำรองแบบควบคุมด้วยมือหากสัญญาณ AIS "ขัดข้อง" การใช้ระบบ AIS ยังช่วยนำมาเป็นเกณฑ์พิจารณาเข้าปลาเพื่อช่วยระบุความถูกต้องตามกฎหมายของการจับปลาได้อีกด้วย เนื่องจากระบบ AIS ช่วยบันทึกตำแหน่งเรือในวันและเวลาที่อ้างว่ามีการจับปลาได้ ทำให้ตรวจสอบได้ว่าเรืออยู่ในตำแหน่งที่ระบุไว้ขณะจับปลาจริงหรือไม่

รัฐบาลควรพิจารณากำหนดให้เรือทุกลำติดตั้งระบบ AIS โดยไม่คำนึงถึงขนาดเรือ และกำหนดให้ต้องเปิดใช้งานระบบตลอดระยะเวลาเดินเรือ โดยถือว่าการปิดระบบ AIS เป็นการละเมิดร้ายแรง เนื่องจากทราบดีว่าแรงจูงใจที่ทำให้อยากหลีกเลี่ยงการตรวจจับ คือเพื่อทำกิจกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตซึ่งมักเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือละเมิดอื่น ๆ ที่ร้ายแรงกว่านั้น ข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบ AIS ควรกินความรวมถึงข้อกำหนดให้รายงานตำแหน่งด้วยระบบสำรองแบบควบคุมด้วยมือหากสัญญาณ AIS "ขัดข้อง" การใช้ระบบ AIS ยังช่วยนำมาเป็นเกณฑ์พิจารณาเข้าปลาเพื่อช่วยระบุความถูกต้องตามกฎหมายของการจับปลาได้อีกด้วย เนื่องจากระบบ AIS ช่วยบันทึกตำแหน่งเรือในวันและเวลาที่อ้างว่ามีการจับปลาได้ ทำให้ตรวจสอบได้ว่าเรืออยู่ในตำแหน่งที่ระบุไว้ขณะจับปลาจริงหรือไม่

นอกจากนี้ภาคีแนะนำว่าองค์กรภาคประชาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์หรือข้อมูล ควรได้รับการฝึกอบรมทางเทคนิคด้านวิธีตีความและวิเคราะห์ข้อมูล VMS และ AIS อย่างมีประสิทธิภาพ การให้องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมวิเคราะห์ข้อมูลนี้จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบและยืนยันกิจกรรมของเรืออย่างเป็นอิสระ ซึ่งจะช่วยเหลือเสริมสร้างความโปร่งใสและสนับสนุนความคิดริเริ่มของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น



หลักการข้อที่ 6: การถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือ



ห้ามการถ่ายโอนปลาระหว่างเรือในทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตล่วงหน้า ผ่านการตรวจสอบอย่างรอบคอบ และถูกบันทึกลงในระบบสารธารณะ

ภูมิหลังและปัญหา

การถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือ หรือที่เรียกว่า Transshipment เป็นวิธีปฏิบัติที่พบได้ทั่วไปในอุตสาหกรรมประมงทั่วโลก หมายถึงการที่เรือลำหนึ่งถ่ายโอนปลาไปยังเรือลำอื่น มักเกิดขึ้นในทะเลโดยไม่มี การตรวจสอบหรืออนุญาตที่เหมาะสม กระบวนการนี้ช่วยให้เรือประมงไม่ต้องเดินทางกลับเข้าฝั่งซึ่งใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูงหลังจากทำประมงแต่ละครั้ง เพื่อนำปลาขึ้นฝั่งหรือเติมน้ำมัน เสิมียงอาหาร และลูกเรือ ทำให้เรืออยู่ในทะเลได้นานขึ้น อย่างไรก็ตาม การอยู่ในทะเลเป็นเวลานานนี้ทำให้ผู้ดำเนินการเรือประมงที่ไร้ความรับผิดชอบบังคับให้ลูกเรืออยู่บนเรือนานเกินไปได้ ลูกเรือจึงเสี่ยงถูกละเมิด แสวงหาผลประโยชน์ และบังคับใช้แรงงานเป็นเวลาหลายเดือนถึงหลายปี (ตาม หลักการข้อที่ 10)¹²³

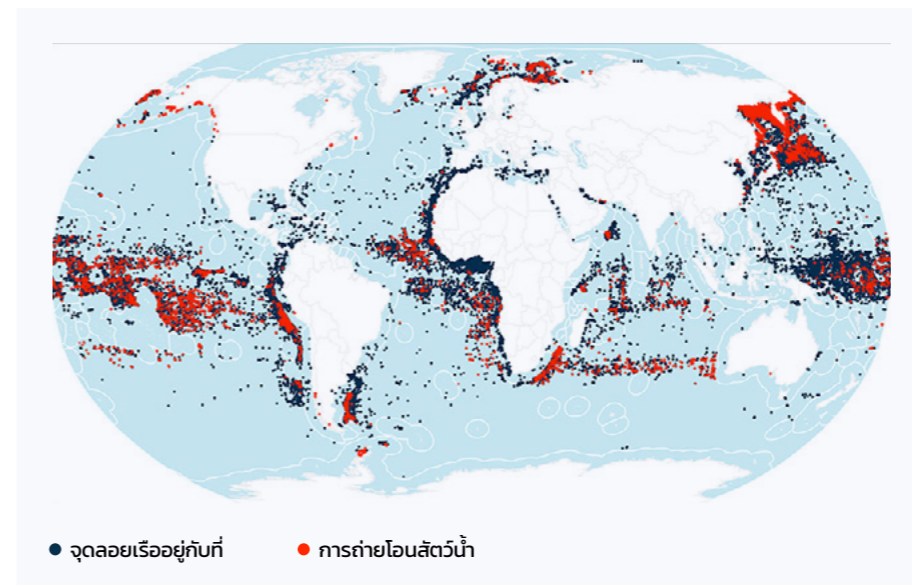
ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ดำเนินการเรือที่ดำเนินงานโดยไม่สุจริตยังใช้วิธีถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือเพื่อช่วยปกปิดหรือปลอมแปลงข้อมูลการจับปลา รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับชนิดของปลา วิธีและสถานที่ที่จับปลา และปริมาณปลาที่จับหรือถ่ายโอน ด้วยการถ่ายโอนปลาจากเรือประมงไปยังเรือลำใหญ่ ผู้ดำเนินการจะผสมปลาที่จับอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเข้าด้วยกัน ทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบสืบหาแหล่งที่มาของปลาได้ยาก¹²⁴ การกระทำผิดกฎหมายนี้มักเกิดขึ้นเนื่องจากเรือลำใหญ่ที่ขนถ่ายปลาจากเรือประมงในระบบการ

ถ่ายโอนสัตว์น้ำมักได้รับการยกเว้นจากโครงการรับรองการจับสัตว์น้ำและการตรวจสอบ¹²⁵ ซึ่งเป็นช่องโหว่ที่สำคัญในห่วงโซ่การดูแล (chain of custody) ซึ่งเป็นเอกสารแสดงลำดับเหตุการณ์ของปลาเมื่อเคลื่อนผ่านห่วงโซ่อุปทาน (ตาม หลักการข้อที่ 7) ทำให้การทวนสอบแหล่งที่มาของปลาที่ถูกจับเป็นเรื่องยากมาก

นอกจากนี้ หากไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเรื่องสถานที่จับปลา ปริมาณปลา และชนิดของปลา นักวิทยาศาสตร์และผู้จัดการด้านการประมงจะประเมินจำนวนประชากรปลาในอุตสาหกรรมประมงอย่างแม่นยำไม่ได้ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อองค์กรจัดการประมง ไม่อาจให้คำแนะนำที่ถูกต้องเหมาะสมได้ เป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์ และในระยะยาวจะส่งผลกระทบต่อประชากรปลาลดน้อยลง

การถ่ายโอนสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่แพร่หลายทั่วโลก ในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกและตอนกลาง เมื่อรวมมูลค่าของปลาที่ได้จากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) คิดเป็นมูลค่าระหว่าง 312 ล้านถึง 358 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปีในปลากุ้งและปลาชนิดอื่น ๆ ที่คล้ายกับปลากุ้ง¹²⁶ ยิ่งไปกว่านั้น เป็นไปได้ว่าการถ่ายโอนสัตว์น้ำกว่า 68% ในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก

รูปภาพ 4: เรือประมงสองลำกำลังทำการถ่ายโอนสัตว์น้ำไปยัง "เรือแม่" ขนาดใหญ่ ในระหว่างการถ่ายโอนสัตว์น้ำของอุตสาหกรรมประมง เรือประมงมักจะเทียบท่าข้าง ๆ "เรือแม่" ขนาดใหญ่ที่เป็นเรือบรรทุกสินค้าห้องเย็น เรียกว่า "เรือรีฟเฟอร์ (reefer)" หรือ "เรือขนส่ง (carrier)" และทำการถ่ายโอนสัตว์น้ำขึ้นเรือแม่ ก่อนจะปล่อยเรือแล้วดำเนินการประมงต่อ ในขณะที่เรือรีฟเฟอร์จะรับปลาจากเรือลำอื่น ๆ เพิ่มเติมหรือเดินทางกลับเข้าท่าเพื่อขนปลาขึ้นฝั่ง¹²⁷



ภาพที่ 5. รูปแบบการถ่ายโอนสัตว์น้ำที่นำส่งสัตว์โลก แสดงให้เห็นจุดที่เรือจอดเทียบกัน (จุดสีแดง) และจุดลอยเรืออยู่กับที่ (จุดสีดำ) จุดที่พบความหนาแน่นมากที่สุดได้แก่ในภูมิภาคตะวันออกไกลของรัสเซีย และทะเลเมดิเตอร์เรเนียน นอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZs) ของอเมริกาใต้ ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZs) ของประเทศในแอฟริกา และทั่วทั้งมหาสมุทรแปซิฟิกเส้นศูนย์สูตร¹³¹

และกลางไม่ถูกบันทึกข้อมูลไว้ และอาจเป็นการถ่ายโอนสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมาย¹²⁷ ข้อมูลการถ่ายโอนสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมายที่มีอยู่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การทำประมงปลากุ้งที่มีมูลค่าสูง แต่การถ่ายโอนสัตว์น้ำพบได้ทั่วไปในอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่หลายแห่ง (ตาม รูปภาพ 5)

หากสังเกตจากตำแหน่งเรือที่มีการถ่ายโอนสัตว์น้ำ จะเห็นว่ามีรูปแบบที่คล้ายกัน¹²⁸ คือเรืออวนลากมักถ่ายโอนในน่านน้ำของประเทศ เนื่องจากใกล้กับแหล่งประมงที่น้ำตื้นพอจะใช้อวนลากได้ ในขณะที่เรือประมงที่ใช้เบ็ดสายยาว

ซึ่งมุ่งเน้นการจับปลากุ้งเป็นหลัก มักพบการถ่ายโอนสัตว์น้ำในทะเลหลวง จุดที่มีการถ่ายโอนสัตว์น้ำที่นำส่งสัตว์โลกอาจผิดกฎหมายมีรายงานว่าพบบ่อยตามชายฝั่งประเทศอาร์เจนตินา เปรู ชิลี แอฟริกาตะวันตก คาบสมุทรคัมชัตคา และมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนทางตะวันออก¹²⁹ เรือลำที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมายมักมีเจ้าของเรือที่เป็นชาวต่างชาติ ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงประมาณ 42% ของเรือเหล่านี้ซึ่งตรงแห่งความสะทก (ตามหลักการข้อที่ 4)¹³⁰

กรณีศึกษา: กองเรือประมงผิดกฎหมายถูกขึ้นบัญชีดำหลังการสืบสวน¹³²

กองเรือที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต้องเจอกับบทลงโทษรุนแรงเมื่อถูกขึ้นบัญชีดำโดยคณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการอนุรักษ์มหาสมุทรแอตแลนติก (ICCAT) ในช่วงปลายปีค.ศ. 2021 มูลนิธิความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (EJF), องค์การ ทรัก มัต แทรคกิง (Trygg Mat Tracking), และ โอเซียนา (Oceana) ได้ทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมหลักฐานซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจากการติดตามผ่านดาวเทียม ข้อมูลข่าวกรองที่รวบรวมจากไซเบอร์ลัมเบีย และสัมภาษณ์ลูกเรือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากองเรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมผิดกฎหมายหลายประการ รวมถึงถ่ายโอนสัตว์น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต หลักฐานเหล่านี้ทำให้กองเรือถูกขึ้นบัญชีดำ และบริษัทประกันกองเรือไฮดอร์ (Hydor) ได้ถอนการรับประกันหลังจากคณะกรรมาธิการอนุรักษ์ปลากุ้งแอตแลนติกระหว่างประเทศตรวจพบและสืบสวน

เหตุการณ์นี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าผู้กระทำผิดกฎหมายใช้ประโยชน์จากการขาดความโปร่งใสที่มีมาช้านานในภาคประมงเพื่อก่ออาชญากรรมและทำลายระบบนิเวศในมหาสมุทร กองเรือดังกล่าวซึ่งล่าสุดเดินเรือภายใต้ชื่อ ISRAR 1 2 และ 3 ได้ดำเนินการในมหาสมุทรแอตแลนติกมาเป็นเวลาหลายปี ในอุตสาหกรรมประมงกุ้งที่บริหารจัดการโดยองค์กร ICCAT กองเรือตรวจสอบเพ่งเล็งกองเรือประมงนี้ครั้งแรกเพราะตอนเฝ้าระวังผ่านดาวเทียมเรือกองนี้ใช้เบ็ดสายยาวเพื่อจับปลากุ้งอย่างเห็นได้ชัดจนถึงจะไม่ได้ลงทะเบียนกับองค์กร ICCAT ไว้ก็ตาม ซึ่งหากไม่ได้รับอนุญาต การจับปลากุ้งในมหาสมุทรแอตแลนติกถือเป็นสิ่งต้องห้ามอย่างเคร่งครัด

เรือกองนี้ไม่เพียงเริ่มออกประมงโดยซักรองของประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังเปลี่ยนไปใช้ธงของประเทศอื่นอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีหลักฐานบ่งชี้ว่าเรือกองนี้อาจไม่มีสัญชาติ ในบางครั้งไม่ได้จดทะเบียนกับธงของประเทศใดเลย เรือเหล่านี้ยังเปลี่ยนชื่อและเปลี่ยนรหัสประจำตัวในระบบ AIS ระหว่างการเดินทางอีกด้วย องค์กร EJF ได้รับภาพถ่ายที่เห็นชัดเจนว่ากองเรือดังกล่าวจงใจใช้สีสว่างสว่างกาเพื่อเปลี่ยนชื่อเรือ (ดู รูปภาพ 6)

สหภาพยุโรปยื่นเสนอ ICCAT ให้ขึ้นบัญชีดำหลังจากเห็นหลักฐานและสืบสวนเพิ่ม¹³⁴ ส่งผลกระทบอย่างหนักต่อเครือข่ายผู้กระทำผิดนี้ เมื่อถึงจุดตัดสิทธิ์การทำประมงและเสียสิทธิ์ประกันภัยสำหรับกองเรือทำให้ผู้ดำเนินการพบความเสี่ยงทางการเงินอย่างรุนแรงเพราะพฤติกรรมอันมิชอบด้วยกฎหมายของตนกรณีนี้แสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมประมงมีอยู่อย่างแพร่หลาย เช่น การถ่ายโอนสัตว์น้ำระหว่างเรือ และยังสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาต่าง ๆ เชื่อมโยงกันดังที่ระบุไว้ในหลักการของภาคี เช่น รัฐบาลขาดการเฝ้าระวังการเคลื่อนไหวของเรือ (ตาม หลักการข้อที่ 5) การขาดรหัสประจำตัวเรือที่เหมาะสม เช่น UVI เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงธง (ตาม หลักการข้อที่ 1) การใช้ธงจดทะเบียนสะดวก (Flags of Convenience) (ตามหลักการข้อที่ 4) และขาดประวัติความประพฤติและการลงโทษที่เปิดเผยต่อสาธารณะ (ตาม หลักการข้อที่ 2) การผลักดันให้เกิดความโปร่งใสให้เพิ่มขึ้นในทุกระดับจะช่วยให้หน่วยงานยื่นมือเข้าจัดการได้เร็วยิ่งขึ้นและป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตนี้ยังคงเดินหน้าทำกำไรจากการจับปลาที่ผิดกฎหมาย



รูปภาพ 6: ภาพถ่ายของเรือที่ถูกเปลี่ยนชื่อใหม่จาก EJF¹³³

แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

เพื่อรับมือกับการถ่ายโอนสัญชาติระหว่างเรือที่ยังคงดำเนินต่อไปเรื่อยๆ องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ตรวจสอบแนวปฏิบัติ การถ่ายโอนสัญชาติของเรือประมงทั่วโลกซึ่งครอบคลุมเรือทุกประเภทและทุกขนาด นอกเหนือจากนิยามความหมายการถ่ายโอนสัญชาติ¹³⁵ และกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เห็นพ้องต้องกันว่ากรณีใดบ้างที่ถือเป็นการถ่ายโอนสัญชาติ นอกจากนี้ FAO ยังได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐและแนวทางในการจัดการกับช่องโหว่ที่มีถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยสรุปไว้ดังนี้ “การถ่ายโอนสัญชาติจำเป็นต้องได้รับการออกกฎควบคุม ตรวจสอบ และกำกับดูแลอย่างเพียงพอเพื่อลดความเสี่ยงไม่ให้เกิดการดำเนินการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ซึ่งบ่อนทำลายการประมงอย่างยั่งยืน เป็นภัยต่อสุขภาพของระบบนิเวศทางทะเล และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในทางลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชุมชนชายฝั่งและชาวประมงผู้ทำทุกอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หากขาดศักยภาพด้านการตรวจสอบและควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ ควรใช้แนวทางจัดการเชิงป้องกัน”¹³⁶

หลังจากศึกษา องค์กร FAO และประเทศสมาชิกได้พัฒนา แนวทางการถ่ายโอนสัญชาติระหว่างเรือซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติแบบสมัครใจ แม้ว่า FAO จะชี้แจงอย่างชัดเจนว่า “เพื่อให้แนวทางเหล่านี้มีประสิทธิภาพอย่างน้อยรัฐต่าง ๆ ต้องดำเนินการผลักดันให้แนวทางเหล่านี้กลายเป็นกฎระเบียบระดับภูมิภาคและระดับชาติ”¹³⁸ เนื่องจากการถ่ายโอนสัญชาติเป็นวิธีที่ธุรกิจนิยมใช้เพื่อลดต้นทุนและประหยัดเวลา และยังเป็นวิธีที่ใช้อย่างมากในอุตสาหกรรมประมงสำคัญ ๆ หลายวงการ เช่น ปลาทูน่าและปลาหมึก จึงทำให้มีแนวโน้มอย่างยิ่งที่วิธีการถ่ายโอนสัญชาติจะไม่ถูกประกาศห้ามใช้ในอนาคตอันใกล้นี้ แม้ว่าหน่วยงานจัดการประมงบางแห่งจะเริ่มประกาศห้ามใช้บ้างแล้วก็ตาม ด้วยเหตุนี้มาตรการควบคุมและตรวจสอบที่เข้มงวดจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดโอกาสปกปิดกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

ในแนวทางปฏิบัตินี้ FAO แนะนำการเปลี่ยนแปลงหลัก 5 ประการด้านการถ่ายโอนสัญชาติระหว่างเรือ:

- ตรวจสอบรับรองว่าเรือที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสัญชาติได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของท่าเรือที่เกี่ยวข้อง และเรือต้องแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการถ่ายโอนสัญชาติทุกรูปแบบ

- นำกระบวนการรายงานที่โปร่งใสมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจสอบการอนุญาตและข้อมูลการถ่ายโอนสัญชาติ ทำให้ฝ่ายระวังควบคุม และตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ตรวจสอบรับรองว่าเรือทุกลำที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสัญชาติต้องชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณปลา ชนิดของปลา และปลาที่จับติดมาด้วย (bycatch)
- แบ่งปันข้อมูลการถ่ายโอนสัญชาติ เช่น รายชื่อเรือ การแจ้งเตือนการอนุญาต คำชี้แจง รายงานจากผู้สังเกตการณ์และการตรวจสอบการละเมิด และบทลงโทษ
- จัดตั้งกระบวนการรายงานเพื่อรวบรวมและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเรื่องปริมาณปลาที่ขึ้นฝั่ง ตามชนิดของปลา รูปแบบผลิตภัณฑ์ พื้นที่ และประเทศต้นทางของปลาแปรรูป¹³⁹

แนวทางของ FAO เหล่านี้ซึ่งได้รับการรับรองในที่ประชุมของคณะกรรมการประมงครั้งที่ 35 ในปีค.ศ. 2022 ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ปรับปรุงการถ่ายโอนสัญชาติระหว่างเรือในกองเรือของตน รวมถึงใช้เป็นข้อกำหนดที่แนะนำให้รัฐเจ้าของธงนำไปปฏิบัติในการจดทะเบียนและอนุญาตเรือของตนเพื่อการถ่ายโอนสัญชาติ แนวทางปฏิบัติเหล่านี้ยังกำหนดให้มีระบบติดตาม VMS (ตาม หลักการข้อที่ 5) และการขอหมายเลข IMO (ตาม หลักการข้อที่ 1) อีกด้วย นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสัญชาติต่อสาธารณะมากขึ้น¹⁴⁰ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของภาคีที่ต้องการความโปร่งใสเรื่องข้อมูลเรือและข้อมูลประมงมากขึ้น

นอกจากนี้ แนวทางยังระบุว่าควรส่งคำชี้แจงการถ่ายโอนสัญชาติและคำชี้แจงการนำสินค้าขึ้นฝั่งของเรือด้วย ข้อมูลจำนวนมากนี้สอดคล้องกับข้อกำหนดด้านข้อมูลขององค์กร Global Record และ ภาคผนวก A และ C ในข้อตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือ (PSMA) ซึ่งในนั้นมีแบบฟอร์มเอกสารเพื่อกรอกข้อมูลที่ต้องใช้ก่อนเข้าท่าเรือและขณะเข้าท่าเรือ¹⁴²

พัฒนาการล่าสุดในองค์กรบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs)

กิจกรรมที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสัญชาติระหว่างเรือในทะเลเป็นตัวผลักดันให้กฎระเบียบของ RFMOs เข้มงวดขึ้นเรื่อยๆ องค์กรหลายแห่งกำหนดว่าอย่างน้อยจะต้องมีการสั่งห้ามถ่ายโอนสัญชาติในทะเลบางส่วน เช่น องค์กรการประมงแอตแลนติกตะวันตกเฉียงเหนือ (Northwest Atlantic Fisheries Organization), คณะกรรมาธิการการประมงแปซิฟิกตะวันตกและกลาง (Western and Central Pacific Fisheries Commission) และ คณะกรรมาธิการปลาทูน่าเขตร้อนแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออก (Inter-American Tropical Tuna Commission)¹⁴⁴

ตลาดขนาดใหญ่สำหรับผลิตภัณฑ์อาหารทะเลหลายแห่งเริ่มกำหนดห้ามการถ่ายโอนสัญชาติในทะเล เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ โดยมักบังคับใช้ภายในน่านน้ำของรัฐ แต่นำมาใช้ในทะเลหลวงได้ด้วย การห้ามการถ่ายโอนสัญชาติที่เกี่ยวข้องกับเรือที่ชักรงจากบางรัฐ (เช่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป¹⁴⁵) ในขณะที่บางรัฐไม่ได้ห้ามการถ่ายโอนสัญชาติ แต่อนุญาตให้ทำได้หากเรือได้รับอนุญาตและมีผู้สังเกตการณ์ด้านประมงอยู่บนเรือ (เช่น ประเทศเบลีซ¹⁴⁶).

ความพยายามในการควบคุมการถ่ายโอนสัญชาติที่ผิดกฎหมายยังปรากฏในนโยบายการจัดการและดำเนินงานของบริษัทประมงขนาดใหญ่ เช่น ไทยยูเนียน ในปีค.ศ. 2015 บริษัทพยายามแก้ไขปัญหาค่าเรือถ่ายโอนสัญชาติในห่วงโซ่อุปทานของตนโดยหยุดทำธุรกรรมกับปลาทูน่าที่จับโดยวิธีใช้อวนล้อมและมีการถ่ายโอนสัญชาติในทะเล และเลิกซื้อปลาจากเรือถ่ายโอนสัญชาติในประเทศไทยทั้งหมด.¹⁴⁷

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 6

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนสัญชาติในทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐต่าง ๆ ต้องห้ามการถ่ายโอนสัญชาติเว้นแต่จะได้รับอนุญาตล่วงหน้า ต้องมีการตรวจสอบ และบันทึกเป็นสาธารณะ วิธีการดังกล่าวสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันการละเมิดแรงงานบนเรือประมง จำกัดการนำปลาที่จับอย่างผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดอาหารทะเล และปกป้องประชากรปลา

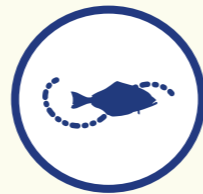
รัฐควรปฏิบัติตามแนวทางของ FAO เรื่องการถ่ายโอนสัญชาติ นอกจากมาตรการกำกับดูแลเหล่านี้แล้ว รัฐบาลควรดำเนินการดังนี้:

- รายงานเหตุการณ์การถ่ายโอนสัญชาติแบบเรียลไทม์ต่อ RFMOs และหน่วยงานของรัฐ
- จัดผู้สังเกตการณ์ตรวจสอบด้านการประมงให้ครอบคลุมเรือทุกลำที่ทำการถ่ายโอนสัญชาติ
- ลงทุนพัฒนาระบบตรวจสอบอิเล็กทรอนิกส์ให้ดีขึ้น เพื่อเปิดโอกาสการติดตามและบันทึกกิจกรรมการถ่ายโอนสัญชาติ

ขั้นตอนเหล่านี้อาจทำได้โดยตรวจสอบข้อมูลและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสัญชาติอย่างละเอียดด้วยตนเอง หรือใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสูงเพื่อช่วยค้นหาความผิดปกติโดยอัตโนมัติ สำหรับรัฐที่สนใจใช้เทคโนโลยีวิเคราะห์ข้อมูล ขณะนี้ค่าใช้จ่ายของระบบตรวจสอบทางไกลมีราคาที่ย่อมเยาและเข้าถึงได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การตรวจสอบข้อมูลด้วยเจ้าหน้าที่ไปใช้ระบบประมวลผลอัตโนมัติ นอกจากนี้ ยังมีกรณีสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมร่วมกันนำแพลตฟอร์มสังเกตการณ์เหล่านี้ไปใช้ จะช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การที่อุตสาหกรรมยอมรับเทคโนโลยีการตรวจสอบโดยสมัครใจช่วยสะท้อนความมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานด้วยความรับผิดชอบและความโปร่งใสพร้อมตรวจสอบ ส่งเสริมความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือในภาคการประมง



หลักการข้อที่ 7: การตรวจสอบย้อนกลับ



กำหนดให้นำระบบควบคุมที่เข้มงวดมาใช้ เพื่อรับรองว่าอาหารทะเลถูกทำการประมงมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปได้ตั้งแต่เรือที่ใช้จนถึงจานอาหาร โดยสอดคล้องกับมาตรการจัดการการจับปลาที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยข้อมูลสำคัญของมาตรการเหล่านั้นต่อสาธารณะ

ภูมิหลังและปัญหา

อาหารทะเลเป็นหนึ่งในสินค้าประเภทอาหารที่ซื้อขายมากที่สุดในระดับโลก¹⁴⁸ โดยเป็นแหล่งโปรตีนสำคัญและสนับสนุนการดำรงชีวิตของผู้นับพันล้านคน อย่างไรก็ตามข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอาหารทะเล รวมถึงรายละเอียดว่าใครเป็นผู้จับ จับเมื่อใด ที่ไหน และอย่างไรสืบค้นที่มาได้ยากหากปราศจากข้อบังคับด้านความโปร่งใสในห่วงโซ่อุปทานของอาหารทะเล ห่วงโซ่อุปทานเหล่านี้จะยาวและซับซ้อน ผลิตภัณฑ์อาจถูกจับโดยเรือที่ชักธงของอีกรัฐหนึ่งเข้าไปในน่านน้ำชายฝั่งของอีกรัฐหนึ่ง จากนั้นนำเข้าในรัฐที่สาม แปรรูปในรัฐที่สี่ บรรจุในรัฐที่ห้า ส่งออกไปยังรัฐที่หก และนำเข้าและขายในอีกหลายประเทศ ดังนั้นการรู้ข้อมูลเส้นทางที่ปลาผ่านมาตลอดจนตรวจสอบสถานะทางกฎหมายของปลาจึงไม่ใช่เรื่องง่าย

ความท้าทายนี้ทำให้รัฐหลายแห่งในตลาดใหญ่และกลุ่มการค้า เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น¹⁴⁹ – ได้จัดตั้งระบบตรวจสอบที่มาอาหารทะเลย้อนกลับและระบบควบคุมการนำเข้า ระบบเหล่านี้รวบรวมข้อมูลสำคัญเพื่อยืนยันว่าผลิตภัณฑ์อาหารทะเลที่เข้าสู่ตลาดของพวกเขาถูกต้องตาม

กฎหมาย โดยช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบที่มาของอาหารทะเลทุกชิ้นย้อนกลับไปได้ในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน¹⁵⁰ นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา เม็กซิโก เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และประเทศอื่น ๆ ก็กำลังสำรวจและพัฒนาแผนการของตนเองเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม รัฐที่เป็นผู้จัดหาอาหารทะเลกำลังพบกับโจทย์ที่ท้าทายเพราะต้องปฏิบัติตามระบบดังกล่าวที่มีหลากหลายรูปแบบ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรักษาและขยายตลาดการส่งออกของตน การปฏิบัติตามข้อกำหนดเป็นเรื่องซับซ้อน เนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน นอกจากนี้ยังต้องเข้าใจข้อมูลที่จำเป็น วิธีการตรวจสอบข้อมูล และระบบส่งข้อมูลไปยังผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ ในห่วงโซ่อุปทานอย่างถี่ถ้วน อีกทั้งรัฐผู้จัดหาผลิตภัณฑ์เหล่านี้อาจพิจารณาจัดตั้งระบบตรวจสอบย้อนกลับของตนเองเพื่อใช้กับผลิตภัณฑ์ทั้งในประเทศและนำเข้า การทำเช่นนี้ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคในประเทศนั้น ๆ เท่านั้น แต่ยังช่วยให้ประเทศดังกล่าวดำเนินงานสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและแข่งขันในตลาดโลกได้ นอกจากนี้ บางแห่งยังกังวลว่าสินค้าผิดกฎหมายที่ส่งออกไม่ได้แล้วอาจหลงไหล

การตรวจสอบย้อนกลับที่มาของอาหารทะเล

หากขาดความโปร่งใส ห่วงโซ่อุปทานที่ซับซ้อนจะทำให้การตรวจสอบสถานะทางกฎหมายของปลาเป็นเรื่องที่ท้าทายและยากยิ่งขึ้น



ภาพที่ 7. ผลิตภัณฑ์อาจถูกจับโดยเรือที่ชักธงของอีกรัฐหนึ่งเข้าไปในน่านน้ำชายฝั่งของอีกรัฐหนึ่ง จากนั้นนำเข้าในรัฐที่สาม แปรรูปในรัฐที่สี่ บรรจุในรัฐที่ห้า ส่งออกไปยังรัฐที่หก และนำเข้าและขายในอีกหลายประเทศ

เข้าสู่ตลาดภายในประเทศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการตรวจสอบย้อนกลับที่เข้มงวดในประเทศ

การสร้างระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพเป็นงานสำคัญสำหรับรัฐทุกแห่ง เนื่องจากปริมาณอาหารทะเลที่ซื้อขายกันทั่วโลกมีจำนวนมหาศาล¹⁵¹ เพื่อให้การดำเนินงานตามกระบวนการเหล่านี้ง่ายขึ้น รัฐบาลต่าง ๆ อาทิ เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ จึงร่วมมือกันเพื่อแบ่งปันบทเรียนและปรับข้อกำหนดให้สอดคล้องกันมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น องค์การภาคประชาสังคมก็ก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญในความพยายามเหล่านี้ ตัวอย่างเช่นภาคีสหภาพยุโรปเพื่อต่อต้านการทำการประมงผิดกฎหมาย (EU IUU Fishing Coalition)¹⁵² มีบทบาทสำคัญในการรับรองว่าโครงการควบคุมการนำเข้าในตลาดใหญ่จะสอดคล้องกับข้อกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้นโดยบังเอิญ

การพัฒนากระบวนการตรวจสอบอาหารทะเลย้อนกลับที่ครอบคลุม ชุดข้อมูลเฉพาะต่าง ๆ สำคัญอย่างยิ่ง โดยชุดข้อมูลเหล่านี้ควรครอบคลุมไปถึงรายละเอียดเกี่ยวกับชนิดของปลา สถานที่จับ ประเภทของเครื่องมือประมง และการระบุอัตลักษณ์เรือประมง นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญคือการรวบรวมข้อมูลที่ทำงานร่วมกันได้ (interoperable) และตรวจสอบได้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่จุดจับปลาไปจนถึงมือผู้บริโภค เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้ว ข้อมูลเหล่านี้ต้องถูกส่งไปตามห่วงโซ่อุปทานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประเมินและจัดการอย่างรวดเร็วในกรณีที่เกิดการละเมิดหรือการติดฉลากผิดพลาด ผู้ตรวจสอบข้อมูลควรเป็นหน่วยงานสาธารณะที่ได้รับอนุมัติ เพื่อรักษาความซื่อสัตย์ของข้อมูลแทนที่จะพึ่งพาภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว

การดำเนินงานตรวจสอบย้อนกลับในภาคการประมง

โครงการควบคุมการนำเข้า (ICs) เป็นเครื่องมือสำคัญในการให้ข้อมูลที่จำเป็นในการประเมินความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์อาหารทะเลเมื่อข้ามเขตอำนาจศาลระหว่างประเทศ หนึ่งในโครงการควบคุมการนำเข้าที่มีมายาวนานที่สุดคือ โครงการรับรองการจับสัตว์น้ำของสหภาพยุโรป (Catch Certification Scheme - CCS)¹⁵³ และ โครงการตรวจสอบการนำเข้าอาหารทะเลของสหรัฐอเมริกา (Seafood Import Monitoring Program - SIMP)¹⁵⁴ โครงการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างรากฐานเพื่อให้แน่ใจว่าการนำเข้า

อาหารทะเลเข้าสู่ตลาดของตนถูกต้องตามกฎหมายและยั่งยืน

โครงการควบคุมการนำเข้ามักประกอบด้วย องค์ประกอบข้อมูลหลัก (KDEs)¹⁵⁵ และ เหตุการณ์ติดตามที่สำคัญ (CTEs)¹⁵⁶ เพื่อใช้ในการตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารทะเลตลอดห่วงโซ่อุปทาน และในที่สุดจะช่วยอำนวยความสะดวกในการประเมินความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์อาหารทะเล¹⁵⁷ แม้ว่าการออกแบบเฉพาะของโครงการควบคุมการนำเข้าแต่ละโครงการอาจแตกต่างกัน แต่โครงการเหล่านี้ล้วนมีวัตถุประสงค์ร่วมกันนั่นคือสร้างข้อมูลและกลไกการติดตามที่ได้มาตรฐาน อย่างไรก็ตาม โครงการควบคุมการนำเข้าแต่ละโครงการยังขาดความสอดคล้อง ทำให้บริษัทอาหารทะเลและองค์การภาคประชาสังคมทำงานยากขึ้น¹⁵⁸ จึงได้เรียกร้องให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น เพื่อให้บริษัทต่าง ๆ ปฏิบัติตามข้อกำหนดและแบ่งปันข้อมูลในเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ได้อย่างราบรื่น¹⁵⁹ ความท้าทายอีกประการหนึ่งคือระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่โครงการควบคุมการนำเข้าใช้รวบรวม จัดเก็บ และประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ ยังทำงานร่วมกันไม่ได้

การบังคับให้ต้องรวบรวม KDEs และ CTEs ในตลาดอาหารทะเลหลักส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานอย่างมาก การตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้นและความเสี่ยงที่ผลิตภัณฑ์จะถูกปฏิเสธทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามข้อกำหนดและการจัดทำเอกสารที่ถูกต้องต้องพบกับความกดดัน ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นนี้ยังตอกย้ำว่าความโปร่งใสและความถูกต้องตามกฎหมายในการค้าอาหารทะเลเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากเป็นตัวผลักดันให้อุตสาหกรรมต้องปรับปรุงระบบตรวจสอบย้อนกลับและส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ยั่งยืนให้เข้มงวดยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่าตอนนี้ยังทำงานไม่ได้สอดคล้องกันเต็มที่ แต่โครงการควบคุมการนำเข้าต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่กำลังเรียนรู้จากกันและพยายามจะทำงานให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่นโครงการเอกสารการจับสัตว์น้ำ (CDS) ของญี่ปุ่น¹⁶⁰ ที่เริ่มใช้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2022 มีความคล้ายคลึงกับโครงการรับรองการจับสัตว์น้ำของสหภาพยุโรป¹⁶¹ ในแง่ที่เป็นแนวทางระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางรัฐบาลต่อธุรกิจของโครงการตรวจสอบการนำเข้าอาหารทะเลของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามโครงการควบคุมการนำเข้าของญี่ปุ่นยังมีความคล้ายคลึงกับโครงการตรวจสอบการนำเข้าอาหารทะเลของสหรัฐอเมริกาเนื่องจากข้อกำหนดของโครงการเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสายพันธุ์สัตว์น้ำที่มีความเสี่ยง¹⁶²

ถึงจะคล้ายคลึงกัน แต่ขอบเขตของโครงการแต่ละโครงการยังครอบคลุมไม่เท่ากัน โครงการของสหภาพยุโรปครอบคลุมผลิตภัณฑ์อาหารทะเลที่จับจากธรรมชาติเกือบ 100% ยกเว้นผลิตภัณฑ์เพาะเลี้ยง ในทางตรงกันข้ามของสหรัฐฯ ครอบคลุมประมาณ 40% จากรายการนำเข้าทั้งหมด โดยมุ่งเน้นที่ผลิตภัณฑ์ที่เสี่ยงเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการทำประมงผิดกฎหมายหรือฉ้อฉล รวมถึงสายพันธุ์เพาะเลี้ยงบางสายพันธุ์ที่มีปริมาณมาก เช่น กุ้ง¹⁶³ ฌูปุ่นเริ่มใช้ระบบนี้กับ 5 สายพันธุ์เท่านั้น¹⁶⁴ แต่มีแผนที่จะขยายเพิ่มขึ้นในอนาคต¹⁶⁵

กระบวนการติดตามและตรวจสอบผลิตภัณฑ์ประมงตั้งแต่จุดจับจนถึงมือผู้บริโภคสุดท้ายมักยาวนานและซับซ้อน ความซับซ้อนนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่าเราจำเป็นต้องระบุข้อมูลที่ชัดเจนและครบถ้วนไว้ที่ผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแต่ละชนิดทุกขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทาน ด้วยเหตุนี้ การจะทำให้ระบบตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเลแบบย้อนกลับเกิดขึ้นจริงได้นั้นจะต้องพัฒนาและนำระบบบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้มาตรฐานและทำงานร่วมกันได้ สำหรับบริษัทประมงที่อาจมีความพร้อมน้อยกว่า นี่หมายถึงการต้องก้าวผ่านอุปสรรคด้านเทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการนำระบบมาใช้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 7

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามอาหารทะเลทั่วโลกและควบคุมการนำเข้า รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาหรือนำระบบตรวจสอบย้อนกลับที่ได้ประสิทธิภาพมาใช้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความสำคัญในการทำงานร่วมกับโครงการควบคุมการนำเข้าที่มีอยู่แต่เดิม เพื่ออำนวยความสะดวกในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างเขตอำนาจศาล และเพื่อให้แน่ใจว่าผลิตภัณฑ์ของรัฐตนยังคงแข่งขันในตลาดโลกได้

หากจะสนับสนุนโครงการเหล่านี้ รัฐบาลต้องลงทุนพัฒนาฐานข้อมูลดิจิทัลที่ทำงานร่วมกันได้ เพื่อรวบรวมข้อมูลการตรวจสอบอาหารทะเลย้อนกลับอย่างมีประสิทธิภาพ ฐานข้อมูลเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเพื่อรวบรวม KDEs และ CTEs ตลอดห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเลทั้งหมด เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกระบวนการแบ่งปันและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุตัวผลิตภัณฑ์ที่น่าสงสัยได้ราบรื่นยิ่งขึ้น การแปลงข้อมูลเป็นดิจิทัลช่วยให้รัฐบาลปรับปรุงกระบวนการรวบรวมข้อมูล ลดข้อผิดพลาดด้านการบันทึกด้วยมือ เพิ่มความแม่นยำและความน่าเชื่อถือของข้อมูลการตรวจสอบย้อนกลับ การทำให้ฐานข้อมูลเหล่านี้ทำงานร่วมกันได้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างระบบ หน่วยงานรัฐบาล และเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ทำให้เกิดความสอดคล้องและเพิ่มความสามารถในการทำงานร่วมกันในห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเล

โครงการควบคุมการนำเข้าของสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นถือว่ามีสำคัญในการบริหารจัดการการค้าสินค้าอาหารทะเล โดยจัดการกับปริมาณผลิตภัณฑ์จำนวนมากและพัฒนาเพื่อตอบสนองความท้าทายต่าง ๆ เมื่อระบบเหล่านี้เติบโตขึ้น ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งเพื่อสร้างความสม่ำเสมอ ความโปร่งใส และประสิทธิภาพทั่วทั้งห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเลทั่วโลก

องค์กรภาคประชาสังคมช่วยเหลือรัฐบาลที่มีโครงการควบคุมการนำเข้าอยู่แล้วได้อย่างมาก โดยทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่บทเรียนที่ได้เรียนรู้จากระบบอื่น ๆ ช่างสร้างและส่งเสริมแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด และตรวจสอบให้แน่ใจว่าระบบดังกล่าวดำเนินงานได้สอดคล้องกับเป้าหมาย องค์กรภาคประชาสังคมให้ความช่วยเหลือในทางปฏิบัติผ่านกลไกการสื่อสาร เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมสัมมนา การประชุมรับฟังความคิดเห็น และรายงานที่ให้ข้อเสนอแนะเชิงสร้างสรรค์ ยิ่งไปกว่านั้น ในอนาคตองค์กรภาคประชาสังคมยังขยายความช่วยเหลือไปให้แก่อุตสาหกรรมที่กำลังพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับได้เช่นกัน ในทำนองเดียวกัน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมก็ช่วยให้ข้อมูลเชิงลึกและข้อเสนอแนะที่มีค่าในฐานะผู้ใช้จากระบบที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยช่วยชี้ให้เห็นจุดที่ควรปรับปรุงหลังจากนำไปใช้จริง





หลักการข้อที่ 8: เครื่องมือระหว่างประเทศ



ลงนามสัตยาบันและปฏิบัติตามเครื่องมือระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับเรือประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมง รวมถึงข้อตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐท่าเรือเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัด การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (PSMA) ขององค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ (FAO) อนุสัญญา C188 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และข้อตกลง เคปทาวน์ขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO)

ภูมิหลังและปัญหา

เครื่องมือระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาในระดับโลก โดยจัดให้มีกรอบการดำเนินการร่วมกัน หัวข้อนี้จะพิจารณาข้อตกลงสำคัญในระดับโลกสามฉบับที่มุ่งควบคุมเรือประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมง ได้แก่ ข้อตกลงของ FAO ว่าด้วยมาตรการของรัฐท่าเรือของท่าเรือเพื่อป้องกัน ปราม และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (PSMA) ข้อตกลงเคปทาวน์ (Cape Town Agreement - CTA) ของ IMO และอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง (C188) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่ละข้อตกลงนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของสหประชาชาติต่าง ๆ ได้แก่ FAO, IMO, และ ILO ตามลำดับ

หน่วยงานของสหประชาชาติเหล่านี้มีหน้าที่กำกับกับรัฐสมาชิกต่าง ๆ ร่วมมือกันผ่านกลุ่มทำงานเฉพาะ¹⁶⁶ เพื่อใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญและทรัพยากรในการต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมายโดยให้สัตยาบันในข้อตกลงเหล่านี้ รัฐบาลจะปรับปรุงประสานงานให้ดียิ่งขึ้นซึ่งจะช่วยให้ตรวจจับกิจกรรมการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ความเสี่ยงด้านความปลอดภัย และการละเมิดสิทธิแรงงานในอุตสาหกรรมประมงได้

PSMA

เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและเป็นข้อตกลงแรกที่มุ่งเป้าชัดเจนในการจัดการกับการทำประมงผิดกฎหมาย ข้อตกลง

นี้มองว่าท่าเรือเป็นจุดสำคัญที่จะนำปลาเข้าสู่ตลาดโลกทำให้ท่าเรือเป็นจุดยุทธศาสตร์ในการบังคับใช้กฎระเบียบ ข้อตกลง PSMA ให้อำนาจรัฐในการปฏิเสธไม่ให้เรือเข้าท่าและใช้บริการ หากสงสัยว่าเรือลำใดเกี่ยวข้องกับ การทำประมงผิดกฎหมาย โดยพิจารณาจากข้อมูลที่เรือให้แก่เจ้าหน้าที่ท่าเรือ ซึ่งรวมถึงการระบุอัตลักษณ์ของเรือ จุดประสงค์ของการเข้าเทียบท่า การอนุญาตท่าประมง ข้อมูลการถ่ายโอนสัตว์น้ำ และการจับปลาที่อยู่นบนเรือ หากสงสัยว่ามีการทำประมงผิดกฎหมาย รัฐเจ้าของท่าเรือสามารถปฏิเสธ การเข้าเทียบท่าได้ ซึ่งจะเพิ่มค่าใช้จ่ายและความไม่สะดวกให้กับเรือ หรืออาจ ดำเนินการตรวจสอบอย่างละเอียดเพื่อตรวจสอบว่าการทำประมง ผิดกฎหมายหรือไม่¹⁶⁷ และดำเนินการที่เหมาะสมโดยการแจ้งให้รัฐ เจ้าของธง องค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs) FAO และ องค์การที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทราบ ข้อตกลงนี้มุ่งเน้นการบังคับใช้ที่ท่าเรือ ทำให้วิธีนี้เป็นวิธีตรวจสอบเรือและผลิตภัณฑ์รวมถึงเอกสารที่มี ประสิทธิภาพและปลอดภัยกว่าการลาดตระเวนในพื้นที่มหาสมุทร อันกว้างใหญ่

ประเด็นสำคัญของ PSMA คือการให้อำนาจรัฐเจ้าของท่าควบคุมเรือ จากต่างประเทศ¹⁶⁸ ที่ต้องการเข้าถึงท่าเรือของตน แทนที่จะยกให้เป็น ความรับผิดชอบหลักของรัฐเจ้าของธงที่จะต้องจัดการและควบคุมเรือ ของตน รัฐเจ้าของธงยังมีความสำคัญตามข้อตกลง PSMA ในการ ที่จะต้องควบคุมเรือของตนและให้ข้อมูลด้านการจดทะเบียนเรือและ การอนุญาตให้แก่รัฐอื่น ๆ แบบเรียลไทม์ ข้อตกลงนี้สร้างวิธีใหม่ เพื่อขัดขวางผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมายได้ มีประสิทธิภาพ เป็นแนวทางสร้างความร่วมมือระดับโลก

จนถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 2024 ข้อตกลง PSMA มีภาคีสมาชิก 79 ประเทศ (รูปที่ 9)¹⁶⁹ ซึ่งได้รับการสนับสนุนและยอมรับในระดับนานาชาติอย่าง กว้างขวาง ซึ่งเป็นรัฐเจ้าของท่าเรือทั่วโลกมากกว่า 60%¹⁷⁰ ทำให้เรือ ที่อาจทำเรื่องผิดกฎหมายเหลือท่าเรือที่เข้าจอดได้น้อยลงอย่างมาก อย่างไรก็ตามยังมีบางรัฐที่เป็นเจ้าของท่าเรือรายใหญ่ที่สุดของโลกที่ยังไม่ได้ เข้าร่วมข้อตกลง PSMA เช่น จีน¹⁷¹ ทำให้เกิดช่องโหว่สำคัญ

ข้อตกลง PSMA ไม่ได้ถูกนำไปใช้เพียงแคกับเรือประมงเท่านั้น แต่ยัง รวมถึงเรือที่เกี่ยวข้องกับการประมงอื่น ๆ อีกหลายประเภท เช่น เรือคอนเทนเนอร์ที่ขนปลา เรือบรรทุกสินค้าประเภทแช่เย็น และเรือ บังเกอร์¹⁷² แม้ว่าขอบเขตของข้อตกลง PSMA จะกว้าง แต่ข้อตกลงนี้ จะใช้เฉพาะกับท่าเรือที่นำสินค้าขึ้นฝั่งเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ข้อตกลง

PSMA ยังมีเอกสารแนบท้ายที่เป็นแบบฟอร์มและรายการตรวจสอบ มาตรฐาน¹⁷³ เพื่อใช้รายงานและขั้นตอนตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ข้อตกลง ช่วยให้ดำเนินการได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นมาตรฐาน ให้ประเทศที่ให้สัตยาบัน

ระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เรียกว่า Global Information Exchange System (GIES)¹⁷⁵ เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง PSMA และได้เปิดตัวในช่วง ปลายปี ค.ศ. 2022 และมีการเริ่มต้นโครงการนำร่องขนาดเล็กในปี ค.ศ. 2024¹⁷⁶ GIES มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมโยงกับฐานข้อมูล Global Record ของ FAO และฐานข้อมูลของ RFMO ต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็น แหล่งรวมข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับเรือ ข้อมูลส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรือ รวมถึงรหัสประจำเรือ รัฐเจ้าของธง รายละเอียดการอนุญาต การเข้าเทียบ ท่าครั้งล่าสุด การจับสัตว์น้ำ และการถ่ายโอนสัตว์น้ำ จะถูกบันทึกไว้ในระบบ GIES และให้ความโปร่งใสที่จะช่วยให้รัฐต่าง ๆ ประเมินความเสี่ยง ที่เกี่ยวข้องกับเรือแต่ละลำได้

การประเมินประสิทธิภาพของข้อตกลง PSMA จะดำเนินการเป็นประจำ ผ่านการประชุมสองปีของภาคี PSMA¹⁷⁷ และกลุ่มทำงาน เพื่อส่งเสริม การปรับปรุงและการดำเนินงานที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก ข้อตกลง PSMA มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2016 จึงอยู่ในช่วงแรก ๆ ของการประเมินผลกระทบ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมภาคีปี ค.ศ. 2021 เกือบหนึ่งในสามของประเทศภาคีรายงานว่าตนได้ปฏิเสธการไม่ให้เรือ บางลำเข้าเทียบท่าหรือใช้ท่าเรือ¹⁷⁸

ข้อตกลงเคปทาวน์

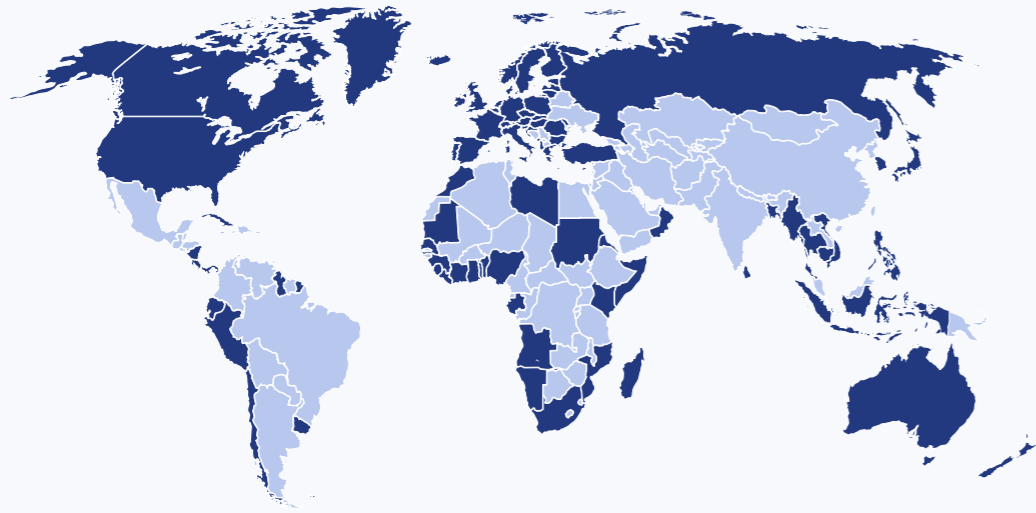
เจ้าของและผู้ประกอบการที่มีส่วนร่วมในการทำประมงผิดกฎหมาย มักทำให้ลูกเรือเกิดความเสียหายด้านความปลอดภัยและความเป็นอยู่ ซึ่งรวมถึงการจัดสภาพการทำงาน การฝึกอบรม และอุปกรณ์ ความปลอดภัยที่ไม่เพียงพอ ตลอดจนดำเนินงานในสภาพอากาศ ที่รุนแรงหรือเป็นอันตราย ทำให้ลูกเรือเสี่ยงต่ออันตราย (หลักการ ข้อที่ 10)¹⁷⁹

ข้อตกลงเคปทาวน์ (Cape Town Agreement - CTA) ของ IMO ใน ปี ค.ศ. 2012 ถือเป็นก้าวสำคัญในการรับมือด้านความปลอดภัย ข้อตกลง ที่มีผลบังคับใช้ในระดับนานาชาติฉบับนี้เรียกร้องข้อกำหนดมาตรฐาน ขั้นต่ำที่ต้องมีในการออกแบบ ความเสถียร การก่อสร้าง ระบบสื่อสาร

ตัวย่อ	ชื่อเต็ม	วัตถุประสงค์
PSMA	มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือเพื่อป้องกัน ปรามปราม และกำจัด การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม	ช่วยให้รัฐสามารถปิดกั้นการเข้าถึงท่าเรือและบริการ ของเรือที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมง ที่ผิดกฎหมายได้
ILO C188	อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมงขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (เลขที่ 188)	ปกป้องสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของคนงานในอุตสาหกรรม ประมง
IMO CTA	ข้อตกลงเคปทาวน์ขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ	กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับลูกเรือประมง

ภาพที่ 8. เปรียบเทียบเครื่องมือระหว่างประเทศที่ใช้ด้านเรือประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมง

ภาคีในข้อตกลงมาตรการรัฐเจ้าของท่าเรือ (PSMA)



- | | | |
|---|-----------------------|--------------------------------|
| 1. แอลเบเนีย | 27. เกรเนดา | 54. ปาปัวนิวกินี |
| 2. แองโกลา | 28. กินี | 55. เปรู |
| 3. ออสเตรเลีย | 29. กายอานา | 56. ฟิลิปปินส์ |
| 4. บาฮามาส | 30. ไอซ์แลนด์ | 57. สาธารณรัฐเกาหลี |
| 5. บังกลาเทศ | 31. อินโดนีเซีย | 58. สหพันธรัฐรัสเซีย |
| 6. บาร์เบโดส | 32. ญี่ปุ่น | 59. เซนต์คิตส์และเนวิส |
| 7. เบนิน | 33. เคนยา | 60. เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ |
| 8. เคปเวิร์ด | 34. ไลบีเรีย | 61. เซาตูเมและปรินซิเป |
| 9. กัมพูชา | 35. ลิเบีย | 62. เซเนกัล |
| 10. แคนาดา | 36. มาดากัสการ์ | 63. เซเชลส์ |
| 11. ชิลี | 37. มัลดีฟส์ | 64. เซียร์ราลีโอน |
| 12. คอโมโรส | 38. หมู่เกาะมาร์แชลล์ | 65. โซมาเลีย |
| 13. คอสตาริกา | 39. มอริเตเนีย | 66. แอฟริกาใต้ |
| 14. คิวบา | 40. มอริเชียส | 67. ศรีลังกา |
| 15. โคอโตดิวัวร์ | 41. เม็กซิโก | 68. ซูดาน |
| 16. เดนมาร์ก (ในส่วนของกรีนแลนด์และหมู่เกาะแฟโร - สมาชิกสมทบ) | 42. มอนเตเนโกร | 69. ไทย |
| 17. จิบูตี | 43. โมร็อกโก | 70. ทิมอร์-เลสเต |
| 18. โดมินีกา | 44. โมซัมบิก | 71. โตโก |
| 19. เอกวาดอร์ | 45. เมียนมา | 72. ตองกา |
| 20. เจริญ | 46. นามิเบีย | 73. ตรินิแดดและโตเบโก |
| 21. สหภาพยุโรป - องค์การสมาชิก | 47. นิวซีแลนด์ | 74. ตุรกี |
| 22. ฟิจิ | 48. นิกการากัว | 75. สหราชอาณาจักร |
| 23. ฝรั่งเศส (ในส่วนของดินแดนโพ้นทะเล) | 49. ไนจีเรีย | 76. สหรัฐอเมริกา |
| 24. กาบอง | 50. นอร์เวย์ | 77. อูรุกวัย |
| 25. แกมเบีย | 51. โอมาน | 78. วานูอาตู |
| 26. กานา | 52. ปาเลา | 79. เวียดนาม |
| | 53. ปานามา | |

รูปที่9: แผนที่ของประเทศภาคีปัจจุบันของข้อตกลง PSMA.¹⁷⁴

อุปกรณ์ช่วยชีวิต การป้องกันอัคคีภัย ความปลอดภัย ความแข็งแกร่งทางทะเล และการตรวจสอบเรือประมง เพื่อให้แน่ใจว่าเรือประมงมีมาตรฐานขั้นต่ำและปลอดภัยสำหรับลูกเรือ¹⁸⁰ อย่างไรก็ตาม แม้จะสำคัญ แต่ข้อตกลงนี้ยังไม่ผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ

เพื่อให้ข้อตกลง CTA มีผลบังคับใช้ จำเป็นต้องมีรัฐที่เป็นภาคีอย่างน้อย 22 ประเทศ โดยมีจำนวนเรือประมงรวมกว่า 3,600 ลำที่มีความยาวอย่างน้อย 24 เมตรและปฏิบัติงานในทะเลหลวงให้สัตยาบันหรือเข้าร่วมสนธิสัญญานี้¹⁸¹ จนถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 2024 มีรัฐที่เป็นภาคี 22 ประเทศ¹⁸² ในข้อตกลงนี้ ซึ่งรวมถึงรัฐที่สำคัญบางแห่ง เช่น ญี่ปุ่น หมู่เกาะคุก และสเปน ที่แสดงเจตจำนงจะเข้าร่วม¹⁸³ จนกว่าข้อตกลง CTA จะมีผลบังคับใช้ จะไม่มีข้อกำหนดความปลอดภัยนานาชาติที่บังคับใช้กับเรือประมง

การทำประมงยังคงเป็นอาชีพที่อันตรายอย่างยิ่ง จากการศึกษาล่าสุดพบว่าผู้เสียชีวิตในภาคการประมงทั่วโลกมากกว่า 100,000 รายต่อปี¹⁸⁴ ด้วยจำนวนเรือประมงที่มีความยาวมากกว่า 24 เมตรกว่า 64,000 ลำทั่วโลก ข้อตกลง CTA มีศักยภาพช่วยปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยของการประมงขนาดใหญ่อย่างยิ่ง ลูกเรือที่ปลอดภัยและมีสุขภาพดีเป็นส่วนสำคัญของการทำประมงให้

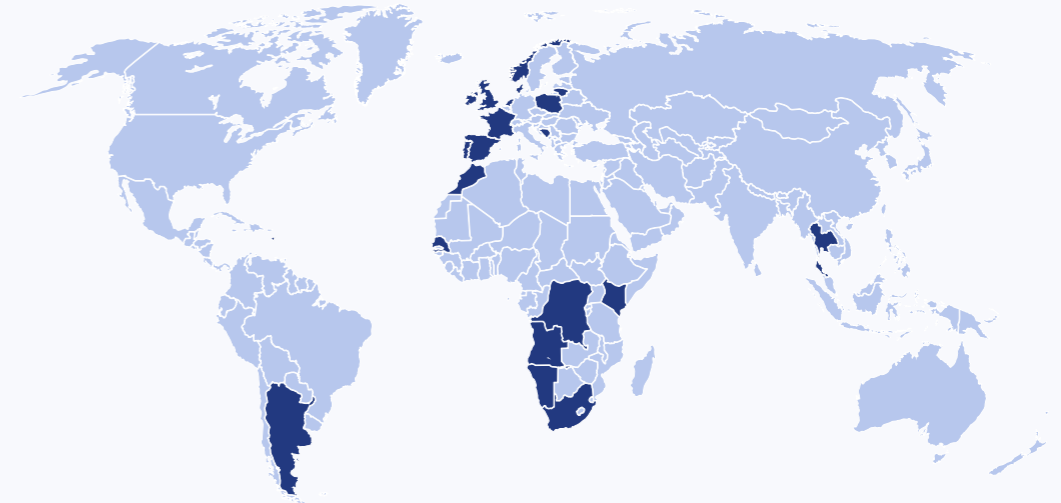
ประสบความสำเร็จ ทำให้ข้อตกลง CTA เป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างข้อตกลง PSMA และอนุสัญญา ILO C188

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 (C188) หรือที่รู้จักในนามอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง (Work in Fishing Convention 2007)¹⁸⁵ มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานในอุตสาหกรรมประมง อนุสัญญานี้เป็นหนึ่งในเครื่องมือของปฏิญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงาน¹⁸⁶ ซึ่งครอบคลุมหลักการพื้นฐานและสิทธิ 5 ประการที่ยึดมั่นผ่านอนุสัญญาและสนธิสัญญามากกว่า 190 ฉบับ หลักการพื้นฐาน 5 ข้อมีดังต่อไปนี้ "เสรีภาพที่จะร่วมกลุ่มเป็นสมาคมและเปิดโอกาสให้แรงงานมีสิทธิ์ร่วมกันยื่นข้อเสนอดำเนินการ จัดการใช้แรงงานบังคับหรือการบังคับใช้แรงงานทุกรูปแบบ ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างเต็มความสามารถ ขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ และสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีและปลอดภัย

ตั้งแต่มีผลบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2017 อนุสัญญา C188 มีบทบาท

ประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 188



- | | | |
|----------------------------|------------------|--|
| 1. แองโกลา | 9. เคนยา | 17. เซเนกัล |
| 2. แอนติกาและบาร์บูดา | 10. ลิกัวเนีย | 18. แอฟริกาใต้ |
| 3. อาร์เจนตินา | 11. โมร็อกโก | 19. สเปน |
| 4. บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา | 12. นามิเบีย | 20. ไทย |
| 5. คองโก | 13. เนเธอร์แลนด์ | 21. สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ |
| 6. เดนมาร์ก | 14. นอร์เวย์ | |
| 7. เอสโตเนีย | 15. โปแลนด์ | |
| 8. ฝรั่งเศส | 16. โปรตุเกส | |

รูปที่10: แผนที่ของประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (อนุสัญญา C188 ของ ILO) พ.ศ. 2550 จนถึงปี 2024.¹⁸⁸

สำคัญในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองคนงานในภาคการประมงเชิงพาณิชย์ทุกภาคส่วน มาตรฐานเหล่านี้ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของการทำงานของชาวประมง อาทิ ความปลอดภัยในการทำงาน สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และการเข้าถึงอาหาร ที่พัก และการรักษาพยาบาล ขณะอยู่ในทะเล รวมถึงแนวปฏิบัติด้านการจ้างงาน การประกันภัย และความรับผิดชอบ เป้าหมายคือเพื่อสร้างหลักประกันดังต่อไปนี้ให้แก่ชาวประมง

สร้างความปลอดภัยในการทำงาน สุขภาพ และการรักษาพยาบาลที่ดีขึ้นในทะเล และชาวประมงที่ป่วยหรือได้รับบาดเจ็บได้รับการดูแลบับ

- ได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอเพื่อสุขภาพและความปลอดภัย

- มีการคุ้มครองตามข้อตกลงการทำงานเป็นลายลักษณ์อักษร

- ได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับคนงานประเภทอื่น ๆ

จนถึงเดือนมกราคมค.ศ. 2024 มี 22 ประเทศ⁸⁷ ที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา C188 (รูปที่ x) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้พัฒนาสื่อและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศที่สนใจให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญา C188 สื่อและเครื่องมือดังกล่าวได้แก่ข้อเสนอแนะว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง (Work in Fishing Recommendation - R199) ซึ่งจะช่วยให้คำแนะนำด้านแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการดำเนินการตามบทบัญญัติของอนุสัญญา C188 นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างอนุสัญญา C188 กับกฎหมายของประเทศนั้น แนวทางสำคัญต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบเรือประมงของรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือเพื่อให้แน่ใจว่าสอดคล้องกับอนุสัญญา และสื่อการฝึกอบรมที่รวบรวมประสบการณ์จริงของประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้สัตยาบันกับอนุสัญญา C188⁸⁸

กรณีศึกษา: ความสำคัญของการนำไปปฏิบัติ

ในปีค.ศ. 2019 ประเทศไทยได้เข้าร่วมอนุสัญญา C188 นับเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์สำคัญยิ่งเนื่องจากประเทศไทยเองเคยมีปัญหาระบาดลึกลับนุขชนในทะเล⁸⁹ จนถูกยื่นคำเตือน⁹⁰ จากสหภาพยุโรปมาแล้ว⁹¹ อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมสนธิสัญญาก็ไม่ได้หมายความว่านำไปปฏิบัติได้มีประสิทธิภาพเสมอไป รายงานจากเครือข่ายสิทธิชาวประมง (Fishers’ Rights Network) สรุปว่า "ประเทศไทยบังคับใช้บทบัญญัติของอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพได้ยาก" ปัญหาดังกล่าวได้แก่การตรวจสอบที่ไม่ถี่ถ้วน อิทธิพลของเจ้าของเรือ และขาดกรอบบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ⁹² นอกจากนี้มูลนิธิความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (EJF) ยังพบอีกว่าเมื่อใช้กฎบัตรความโปร่งใสด้านการประมงระดับโลก (Global Charter for Fisheries Transparency) เป็นเกณฑ์มาตรฐาน รัฐบาลไทย "ดำเนินการตามหลักการข้อที่ 8 เพียงบางส่วน" และกฎระเบียบด้านแรงงานยังคงขัดแย้งกับอนุสัญญา C188⁹³ การมีองค์กรภาคประชาสังคม (CSO) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลสำคัญเพื่อตีแผ่หากมีความบกพร่องเกิดขึ้นยังถือเป็นเรื่องสำคัญเพื่อย้ำเตือนให้รัฐแสดงความรับผิดชอบ

ในทางตรงกันข้าม ไต้หวันมีผลงานการบังคับใช้อนุสัญญาที่ประสบความสำเร็จมากมาย แม้ว่าความสำเร็จดังกล่าวจะเกิดขึ้นหลังเกิดเหตุการณ์นำสลอบนเรือลำหนึ่งของไต้หวัน ซึ่งได้รับความสนใจจากสาธารณะและกระตุ้นให้องค์กรภาคประชาสังคมออกมามีการดำเนินการ ในเดือนพฤษภาคมค.ศ. 2018 เจ้าหน้าที่ประมงของแอฟริกาใต้⁹⁴ ได้กักตัวเรือประมงไต้หวันนามว่าฟูเจิง 11 (FUH SHENG 11) ไว้⁹⁵ เนื่องจากละเมิดอนุสัญญา C188 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่นเนื่องมาจากขาดเอกสารการทำงานและเอกสารลูกเรือ อุปกรณ์ความปลอดภัย และสภาพความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ไม่เพียงพอบนเรือ⁹⁶ นับเป็นเรือลำแรกที่ถูกลดความหลังจากที่อนุสัญญา C188 มีผลบังคับใช้ในปีค.ศ. 2017 แม้ว่าไต้หวันจะได้รับคำเตือนจากสหภาพยุโรปในขณะนั้น

ก่อนเกิดเหตุการณ์นี้ ไต้หวันถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดเนื่องจากการเสียชีวิตที่น่าสงสัยของแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียบนเรือลำอื่น ตอนแรกเหตุการณ์นี้ถูกจัดเป็นการเสียชีวิตโดยธรรมชาติ แต่ได้รับความสนใจเมื่อเพื่อนร่วมงานของผู้เสียชีวิตลงหลักฐานวิดิทัศน์เผยภาพว่าผู้เสียชีวิตถูกทำร้ายและไม่ได้รับการดูแลทางการแพทย์ที่เพียงพอ จนเสียชีวิตในที่สุด สื่อตีแผ่ข่าวดังกล่าวและองค์กรภาคประชาสังคมแสดงความไม่พอใจจนทำให้รัฐบาลไต้หวันต้องดำเนินการแก้ไข รวมถึงแก้ไขกฎหมายควบคุมความรับผิดชอบของเจ้าของเรือและบริษัทจัดหางาน รวมทั้งเพิ่มการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะกับเรือประมงระยะไกล มาตรการเหล่านี้รวมถึงการกำหนดให้เขียนสัญญาจ้างแรงงานเป็นภาษาที่ผู้สมัครอ่านเข้าใจและต้องบันทึกวิดิทัศน์การอ่านออกเสียงสัญญาดังกล่าวด้วย นอกจากนี้เจ้าของเรือยังต้องถูกปรับและถูกระงับใบอนุญาตทำประมงเป็นเวลาห้าเดือน และบริษัทจัดหางานเอกชนก็ถูกปรับเช่นกัน⁹⁷

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 8

รัฐต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมใช้เครื่องมือระหว่างประเทศเหล่านี้ หากยังไม่เคยดำเนินการใด ๆ เพื่อปกป้องลูกเรือและแสดงความมุ่งมั่นเพื่อต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย เมื่อเข้าร่วมข้อตกลง PSMA รัฐบาลจะเข้าถึงเครือข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือระดับโลกได้ ทำให้การบังคับใช้กฎระเบียบด้านการประมงมีประสิทธิภาพมากขึ้นและยังยับยั้งการทำประมงผิดกฎหมายได้อีกด้วย ในทำนองเดียวกันข้อตกลง CTA ได้บัญญัติข้อกำหนดขั้นต่ำเพื่อความปลอดภัยและตรวจสอบเรือประมงไว้เพื่อให้มั่นใจว่าลูกเรือได้รับอุปกรณ์ความปลอดภัยและมีสภาพการทำงานที่เหมาะสม นอกจากนี้ อนุสัญญา C188 ของ ILO ยังเป็นมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสม และการคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมสำหรับชาวประมงเพื่อปกป้องสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของคนกลุ่มนี้

การเข้าร่วมเครื่องมือเหล่านี้ถือเป็นทางการควรนำไปปฏิบัติด้วยความตั้งใจจริง และเข้าใจถึงขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ โดยอาจต้องขอแรงสนับสนุนจากแผนกหรือกระทรวงในระดับประเทศ หรือจากแหล่งอื่น ๆ โดยหน่วยงานแต่ละแห่งต้องศึกษาบทบาทของตนและผลประโยชน์ของประเทศ ในภาพรวมจากการเข้าร่วมและดำเนินการตามสนธิสัญญา ความรับผิดชอบของรัฐภาคีตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญานับได้ก็ตามถือว่าเป็นพันธผูกพันกันในระยะยาว

นอกจากปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะภาคีสถิติสัญญาแล้ว แต่ละประเทศควรเข้าร่วมการประชุมอย่างกระตือรือร้นตามวาระที่จัดขึ้นเพื่อติดตามผลดำเนินการตามข้อตกลง การเตรียมการและประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ อย่างละเอียดเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่เกิดประโยชน์ โดยองค์กรภาคประชาสังคม (CSO) คอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้ สำหรับประเทศที่มีข้อจำกัดทางการเงิน สนธิสัญญาหลายฉบับให้การสนับสนุนด้านการเงินกับผู้เข้าร่วม โดยอาจทดลองเข้าร่วมผ่านทางออนไลน์เพื่อลดค่าใช้จ่ายการเดินทางได้

รัฐควรจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ตามสนธิสัญญาอย่างถูกต้องและทันท่วงที สถานการณ์และการพัฒนาของแต่ละประเทศแตกต่างกัน ไม่ใช่ทุกประเทศจะปฏิบัติตามข้อผูกพันทั้งหมดได้ทันทีถึงจะคาดหวังอยากให้เป็นเช่นนั้นก็ตาม หากจำเป็น อาจให้การสนับสนุนด้านขีดความสามารถและความช่วยเหลือทางเทคนิค เช่น ทบทวนกฎหมายและข้อบังคับระดับประเทศที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งองค์กรของสหประชาชาติที่บริหารจัดการสนธิสัญญามักจัดอบรมให้ โดยยื่นขอความช่วยเหลือได้ อาจเริ่มจากประเมินขีดความสามารถทางกฎหมาย นโยบาย สถาบัน และการดำเนินงานของรัฐ เพื่อพิจารณาว่าจะปฏิบัติตามสนธิสัญญา รวมถึงการจัดเตรียมข้อมูลตามที่กำหนดได้อย่างไรบ้าง

เช่นเดียวกับหลักการอื่น ๆ องค์กรภาคประชาสังคม (CSO) มีบทบาทสำคัญร่วมผลักดันให้รัฐเข้าร่วมสนธิสัญญาเหล่านี้ได้โดยช่วยส่งเสริมด้านกระบวนการเข้าร่วม องค์กรอาจทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ตระหนักถึงประโยชน์จากการเข้าร่วม อธิบายบริบทของปัญหา ค้นหาแนวทางแก้ไขความท้าทายต่าง ๆ และเน้นย้ำความสำคัญของการมีส่วนร่วมโดยใช้ประสบการณ์จากประเทศอื่น ๆ องค์กรภาคประชาสังคมเป็นภาคีสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้รัฐเข้าร่วมและทำให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมกับเครื่องมือระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง



หลักการข้อที่ 9: การเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วม



เผยแพร่ข้อมูลด้านการประมงและการประเมินทางวิทยาศาสตร์ทั้งหมดที่ได้รับรวบรวมมา เพื่อให้ชาวประมงขนาดเล็ก คนงานประมง ชุมชนพื้นเมือง สมาคมอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคมเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนากฎระเบียบ นโยบายการอุดหนุน งบประมาณด้านการประมง และการตัดสินใจเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรทางการประมง ต้องทำให้กระบวนการ นโยบาย และโอกาสร่วมตัดสินใจดังกล่าวเข้าถึงได้ง่ายสำหรับสาธารณชนและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

ภูมิหลังและปัญหา

ในด้านการประมงและบริบทอื่น ๆ การเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลถือเป็นเรื่องท้าทายสำหรับประชาชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมตัดสินใจ ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวประมงมักพบกับความเสี่ยง ไม่อาจเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างเท่าเทียมได้เสมอไป จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดต้องเข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา สถานะทางสังคม อาชีพ ความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง อายุ เพศ เหตุผลในการขอข้อมูล หรือสถานะตำแหน่ง และควรสะท้อนกระบวนการที่มีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยต่าง ๆ เช่น รูปแบบของข้อมูล ปริมาณ ความซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์ และศัพท์เทคนิค ล้วนแล้วแต่ทำให้ข้อมูลเข้าถึงยากได้ ซึ่งส่งผลทำให้กลุ่มคนที่ถูกกีดกันได้รับผลกระทบ

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ¹⁹⁹ และถูกเน้นย้ำเพิ่มเติมในเป้าหมายข้อที่ 16 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดในปี ค.ศ. 2015²⁰⁰] เป้าหมายข้อที่ 16 มุ่งเน้นที่การส่งเสริมสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่แข็งแกร่ง โดยมีเป้าหมายย่อยข้อที่ 16.10 ที่เน้นเรื่องการ "รับประกันการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะและ [ปกป้อง] เสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมายระดับประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศ"²⁰¹ แม้ว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล²⁰² ในกว่า 120 ประเทศ,²⁰³ แต่กฎหมายเหล่านี้มักไม่เพียงพอ ดำเนินการได้ไม่ดี หรือไม่ถูกปฏิบัติตาม²⁰⁴

หลักการข้อที่ 9 ของกฎบัตรตระหนักถึงความสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูลได้เพื่อช่วยสร้างการมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนต้องมีสิทธิ์ออกเสียงสอบถามและท้าทายรัฐบาลได้ตลอดช่วงตัดสินใจก่อนที่ทรัพยากรจะถูกนำไปใช้โดยเรียกคืนกลับมาไม่ได้ ต้องประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบถึงโอกาสในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในวงกว้าง และต้องให้ข้อมูลที่ครอบคลุม ทันเหตุการณ์ และถูกต้องครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ค้นหาได้

หลักการข้อที่ 9 พัฒนาขึ้นจากหลักการข้อก่อนหน้านี้ที่ระบุไว้ในกฎบัตรเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลที่จำเป็นในการสร้างความโปร่งใส เช่น ข้อมูลเรือ ใบอนุญาต เจ้าของ ตำแหน่งที่ตั้งเรือ (หลักการข้อที่ 1, 2, 3, 4, และ 5) การตรวจสอบย้อนกลับ และข้อมูลห่วงโซ่อุปทาน (หลักการข้อที่ 7) โดยเพิ่มข้อมูลด้านการประมงและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เข้าไปในรายการข้อมูลสำคัญที่รัฐบาลต้องรวบรวมและเผยแพร่ หลักการข้อนี้ยังมุ่งเน้นไปที่การใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับระบบที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงได้ เพื่อให้แน่ใจว่าทุกคนจะมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม และสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

กลุ่มคนชายขอบ

หัวใจของหลักการข้อที่ 9 คือการมุ่งสร้างการมีส่วนร่วมและลงมือทำโดยให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจครบถ้วน และไม่ทอดทิ้งใครไว้เบื้องหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมจากกลุ่มที่เคยเสียเปรียบ ถูกกีดกัน หรือถูกระบบทอดทิ้งไม่ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐบาลในอดีต สำหรับกลุ่มคนหลายกลุ่ม อาทิ ชาวประมงรายย่อย คนงานประมง ชุมชนพื้นเมือง และรัฐบาลชนเผ่า การได้สิทธิ์มีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ถูกละเลยและถูกกีดกันจากการตัดสินใจของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเป็นเวลานาน

การสร้างความมั่นใจว่ากลุ่มคนชายขอบจะมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงนั้น รัฐบาลต้องปฏิบัติงานเชิงรุกและจัดสรรทรัพยากร ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ต้องทำให้กลุ่มคนชายขอบเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ควรจัดโครงการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ไปยังพื้นที่ชุมชนเป็นหลัก ลดความจำเป็นที่ต้องให้คนเดินทางไกลเพื่อยังสถานที่ส่วนกลาง ควรจัดประชุมสาธารณะตามช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงข้อจำกัดด้านชีวิตความเป็นอยู่เฉพาะตัวของกลุ่มต่าง ๆ เช่น ชาวประมง การจัดการกับความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงช่องทางดิจิทัลเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากกลุ่มคนชายขอบอาจเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีและความรู้ด้านดิจิทัลที่จำเป็นหากต้องเข้าร่วมทางออนไลน์

การจัดการฝึกอบรมทางเทคนิคด้านการขอและการตีความข้อมูลจะช่วยเสริมศักยภาพให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินการขอข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเพิ่มความเข้าใจเรื่องกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา อาจจำเป็นต้องใช้คนกลางเพื่อลดอุปสรรคด้านความรู้หรือภาษาเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการสื่อสารระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและความท้าทายในการเข้าถึงข้อมูลอาจต้องแจ้งให้ทุกคนทราบถึงสิทธิ์ของตนและสนับสนุนพวกเขาเหล่านั้นให้ใช้สิทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในหลักการข้อที่ 9 มากกว่าหลักการข้ออื่น ๆ หลายประการ และหลายองค์กรได้เริ่มดำเนินการแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาคประชาสังคมสามารถช่วยด้านดังต่อไปนี้

เป็นกระบอกเสียงให้กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยช่วยให้ข้อมูลและฝึกอบรม;

- เป็นตัวแทนของชุมชนชายขอบของตนเอง
- เป็นตัวแทนทั่วไปให้กับผู้ไม่มีอำนาจ ผู้ที่ถูกมองข้ามหรือถูกละทิ้งนอกระบบ
- สร้างความตระหนักให้ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการประมงถึงความจำเป็นและผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของรัฐบาล
- ส่งเสริมให้สาธารณะเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมตัดสินใจหรือดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการประมงของรัฐบาล
- เรียกร้องความโปร่งใสและความรับผิดชอบจากการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล
- ส่งเสริมให้ชุมชนทราบถึงความต้องการด้านการประมงของตนเองและปัญหาการถูกบังคับใช้แรงงานโดยใช้วิธีสร้างศักยภาพและให้การสนับสนุน

หนึ่งในระบบที่น่าสนใจ ที่เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงการสร้างความโปร่งใสของรัฐบาล เพิ่มความรับผิดชอบ และปรับปรุงการเข้าถึงข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือระบบที่พัฒนาโดยโครงการความโปร่งใสด้านการประมง (FiTI).²⁰⁵ โครงการดังกล่าวสร้างมาตรฐานทางเทคนิคเรื่องข้อมูลที่หน่วยงานสาธารณะต้องเผยแพร่ทางออนไลน์อย่างละเอียด ได้แก่ มาตรฐาน FiTI ที่ประกอบด้วยข้อกำหนดด้านความโปร่งใส 12 ประการ.²⁰⁶ นอกจากนี้ FiTI ยังแจกแจงขั้นตอนในการช่วยให้สาธารณะมีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลได้มากขึ้น

ข้อกำหนดสามประการจากมาตรฐาน FiTI ที่เกี่ยวข้องกับหลักการข้อที่ 9 มีดังต่อไปนี้ ประการแรกคือสร้างและพึ่งพากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับประเทศจากหลากหลายฝ่าย (MSGs) ซึ่งประกอบ

จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดต้องเข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา สถานะทางสังคม อาชีพ ความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง อายุ เพศ เหตุผลในการขอข้อมูล หรือสถานะตำแหน่ง และควรสะท้อนกระบวนการที่มีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง



ภาพที่ 11. การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกของภาคีเพื่อความโปร่งใสในการประมง ประเทศกานา ปี 2024

ด้วยตัวแทนจากองค์กรภาคประชาสังคม รัฐบาล และอุตสาหกรรม (มาตรฐาน FiTI A.4) กลุ่มดังกล่าวมีหน้าที่หลายประการ เช่น หาวิธีปรับปรุงข้อมูลที่รัฐบาลเผยแพร่เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมีสิทธิ์มีเสียงร่วมปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ มาตรฐานนี้ยังให้แนวทางที่เปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมใน MSGs มีอิสระในการดำเนินงานโดยไม่ถูกบังคับ ถูกอิทธิพลจากผู้ที่ไม่เหมาะสม หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนเมื่อมีการเสนอชื่อหรือมีส่วนร่วมใด ๆ ประการที่สอง เรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลและอนุญาตให้สาธารณะเข้าถึงข้อมูลได้ การทำเช่นนี้จะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ รักษาหรือบรรลุธรรมาธิปไตยและความรับผิดชอบด้านการประมงได้ (มาตรฐาน FiTI B.1) ประการที่สามประเทศจะต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมได้อย่างอิสระและเปิดกว้างสำหรับสมาชิกใน MSGs และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ (มาตรฐาน FiTI A.2) โดยรวมแล้ว FiTI ได้สร้างกรอบเทคนิคที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินแนวทางสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจภาคการประมง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 9

ขั้นตอนแรกในการดำเนินการตามหลักการข้อที่ 9 คือ รัฐบาลควรตรวจสอบสถานะของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภายในประเทศ หากไม่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลแต่เดิม ควรพยายามออกกฎหมายใหม่ โดยอาศัยมาตรฐาน FiTI เป็นกรอบแนวทาง ในทางกลับกัน หากกฎหมายได้ถูกบังคับใช้แล้ว รัฐบาลควรประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายว่ามอบการเข้าถึงข้อมูลตามที่ตั้งใจไว้ได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ข้อมูลจะต้องไม่เพียงแต่เป็นข้อมูลสาธารณะ แต่ต้องเข้าถึงได้ รัฐบาลต้องรับประกันความถูกต้องครบถ้วน ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอและเข้าถึงได้ง่าย เช่น จัดทำข้อมูลเป็นภาษาต่าง ๆ มีระบบและรูปแบบกระจายข้อมูล เช่น ข้อมูลที่เขียนด้วยมือซึ่งพบได้บ่อยในภาคการประมงอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูล ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าข้อมูลถูกนำเสนอและเข้าถึงได้โดยใช้รูปแบบใด

ในขณะเดียวกัน เมื่อรัฐบาลสร้างกรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลและใช้ข้อมูลได้จริงแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมก็ช่วยสนับสนุนและประเมินจุดที่ควรปรับปรุงในภาคการประมงได้ โดยเฉพาะในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลตามที่ระบุไว้ในหลักการข้อนี้ องค์กรภาคประชาสังคมยังช่วยพัฒนากลยุทธ์เพื่อดึงดูดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมกับการตัดสินใจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และประเมินว่าการสนับสนุนรูปแบบใดจะสร้างประโยชน์ให้กับคนหลากหลายกลุ่มมากที่สุด

นอกจากนี้ รัฐบาลต้องประเมินว่ากลุ่มคนชายขอบและกลุ่มที่ขาดโอกาสจะถูกกีดกันจากการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เรื่องการประมงอย่างไรบ้าง เมื่อทราบข้อมูลแล้ว ให้รัฐบาลนำข้อมูลมาปรับปรุงกระบวนการให้เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจว่าคนกลุ่มนี้จะเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเท่าเทียมและมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง กระบวนการ FiTI นำมาใช้เป็นโมเดลช่วยให้รัฐบาลดำเนินงานด้านนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ในการจัดการกับอุปสรรคด้านการเข้าถึงและการสร้างความเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมกับชุมชนโดยตรงก็มีส่วนสำคัญเช่นกัน การจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมด้วยจะช่วยอำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือทบทวนกระบวนการการแบ่งปันข้อมูล ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาหลักได้ เช่น ช่องว่างทางความรู้และความไม่เท่าเทียมทางดิจิทัล

การร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรท้องถิ่น เช่น สหกรณ์ประมงชุมชน จะช่วยให้เห็นโอกาสและส่งเสริมการยอมรับทุกคนอย่างเท่าเทียมได้ องค์กรประกอบเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรพิจารณาเมื่อวางแผนงานเพื่อดึงดูดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ



หลักการข้อที่ 10: การละเมิดสิทธิมนุษยชนและ บังคับใช้แรงในทะเล



รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและข้อมูลประชากรของลูกเรือ (รวมถึงสัญชาติ อายุ เชื้อชาติ และเพศ) เจื่อนไขการจ้างงาน หน่วยงานจัดหางาน สถานที่และวิธีการเข้าร่วมเรือ รวมถึง สภาพการทำงานบนเรือที่เชื่อถือได้ จากนั้นสรุปรวมข้อมูลเหล่านี้เพื่อนำไปเผยแพร่

ภูมิหลังและปัญหา

การทำประมงดำเนินการไม่ได้หากปราศจากแรงงานบนเรือที่มีหน้าที่ทำงานสำคัญต่าง ๆ เพื่อจับสัตว์น้ำในทะเล นำเสียดายที่อุตสาหกรรมนี้แข่งขันกันอย่างหนักหน่วงเพื่อจับปลาที่กำลังมีจำนวนประชากรลดลงเพียงเพื่อทำกำไรเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เจ้าของเรือและผู้ดำเนินการจำนวนมากมักเลือกลดต้นทุนการดำเนินงานโดยลดคุณภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเพราะหวังเพิ่มผลกำไรสูงสุด โดยมักใช้แรงงานที่หลอกมาทำงาน ฉวยโอกาสจากแรงงานในชุมชนที่ยากจนซึ่งมีโอกาสในการทำงานจำกัด บังคับใช้แรงงานเกินขีดความสามารถ ไม่จ่ายเงินเดือน รักษาเอกสารสำคัญ หน่วงเหนี่ยวลูกเรือไว้บนเรือเป็นเวลานานโดยไม่ให้ติดต่อครอบครัวและเพื่อนฝูงบนฝั่ง และให้ลูกเรือต้องพบเจอสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย สุขอนามัย ย่ำแย่ และอันตรายต่อสุขภาพ ในหลายกรณี สภาพบนเรือประมงไม่ต่างอะไรกับการเป็นทาสในยุคใหม่²⁰⁷ ซึ่งรวมถึงการใช้แรงงานที่ถูกผูกมัด การค้ามนุษย์ การทารุณกรรมทางร่างกาย การบาดเจ็บ และการเสียชีวิต โดยผู้กระทำผิดมักไม่ต้องการโทษ สภาพเหล่านี้ถูกบันทึกไว้อย่างดีในสื่อระดับนานาชาติ²⁰⁸ และองค์กรภาคประชาสังคม²⁰⁹

ประมาณการว่าแต่ละปีมีผู้เสียชีวิตกว่า 100,000 รายในภาคการประมงทั่วโลก²¹⁰ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยและไม่ถูกสุขอนามัย²¹¹ การเดินเรือเป็นเวลานาน ซึ่งมักยึดเยื้อจากกา

ถ่ายโอนสัตว์น้ำ (หลักการข้อที่ 6) และความโดดเดี่ยวที่เกิดจากการทำงานในทะเลโดยไม่มี การตรวจสอบยิ่งเพิ่มความเสี่ยงมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการทอดทิ้งเรือที่ทำการไม่ได้ ปล่อยให้ลูกเรือติดอยู่บนเรือ²¹² นานหลายเดือนโดยไม่มีอาหาร น้ำ เชื้อเพลิง และเสบียงเพียงพอ²¹³ ในหลายกรณีเหตุการณ์เหล่านี้เชื่อมโยงกับเรือประมงระยะไกลที่ไม่ได้รับการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพหรือดำเนินการโดยใช้ธงจดทะเบียนโดยสะดวก²¹⁴ ที่มีกฎและการบังคับใช้ที่ไม่เข้มงวด (หลักการข้อที่ 4) การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกือบทั้งหมดนี้เกิดขึ้นโดยไม่มี ความโปร่งใสด้านสภาพที่แรงงานต้องเผชิญ หรือผู้กระทำผิดไม่ต้องการรับผิดชอบอะไร (หลักการข้อที่ 3) การขาดความโปร่งใสในด้านดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่การจ้างงานจนถึงสิ้นสุดการเดินทาง

ตัวอย่างการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคการประมงที่ได้รับการรายงานอย่างแพร่หลาย มีดังต่อไปนี้

- เรือประมงลากอวนที่ปฏิบัติงานผิดกฎหมายบริเวณชายฝั่งตะวันตกของแอฟริกาบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส ซึ่งลูกเรือต้องเผชิญกับการทารุณกรรมทางร่างกาย สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย และไม่ถูกสุขอนามัย และถูกขัดขวางไม่ให้กลับขึ้นฝั่งเป็นเวลานาน²¹⁵
- แรงงานประมงกัมพูชาที่ถูกขายเป็นแรงงานทาสบนเรือประมง โดย

ได้รับอนุญาตให้นอนเพียงวันละ 4 ชั่วโมง และถูกทารุณกรรมและทำร้ายร่างกายเป็นประจำ²¹⁶

- แรงงานเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ถูกหลอกให้ทำงานประมงและถูกกักตัวไว้ในที่พิภจนกว่าจะถูกนำไปใช้แรงงานบนเรือประมงผิดกฎหมาย ต้องทำงานเป็นเวลาหลายปีโดยแทบไม่ได้รับค่าจ้าง²¹⁷
- เรือประมงระยะไกลของไต้หวันพัวพันกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายกรณี รวมถึงการทำงานติดต่อกันหลายวันเป็นเวลา 20 ชั่วโมง การใช้วาจาเหยียดหยาม และการทำร้ายร่างกาย เช่น กัดต้นตบตีทำร้ายร่างกายลูกเรือ และในกรณีที่รุนแรงที่สุดคือขังลูกเรือในตู้แช่แข็งและใช้ไฟฟ้าช็อต²¹⁸

นอกเหนือจากลูกเรือที่ปฏิบัติกรบนเรือประมงแล้ว ในการดำเนินงานที่มีขนาดใหญ่กว่านั้น บางครั้งยังมีผู้สังเกตการณ์การประมงประจำอยู่บนเรือเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในการจัดการทรัพยากรประมงอีกด้วย ผู้สังเกตการณ์เหล่านี้มีหน้าที่รายงานข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์หรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยข้อมูลและรายงานการสังเกตการณ์จะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานจัดการหรือหน่วยงานเฝ้าระวัง (MCS) อย่างไรก็ตามผู้สังเกตการณ์ประมงมักทำงานโดยแวดล้อมด้วยลูกเรือบนเรือที่ไม่เป็นมิตรเนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องเป็นพยานในเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้สังเกตการณ์จำนวนมากถูกข่มขู่และคุกคามไม่ต่างจากลูกเรือประมง นำครีที่มึรายงานในภาคการประมงหลายแห่งทั่วโลกว่าผู้สังเกตการณ์เสียชีวิตและหายตัวไปอย่างลึกลับ²¹⁹

การรับประกันว่าลูกเรือ ผู้สังเกตการณ์ และคนงานในภาคประมงจะเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์และเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้ ยังคงเป็นเรื่องท้าทายในอุตสาหกรรมอาหารทะเล สถานการณ์ยิ่งแยกลงไปอีกเพราะกระบวนการจัดหางานที่ไม่โปร่งใสและการใช้แรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมนี้ วิธีการจัดหางานในปัจจุบันมักทำให้แรงงานเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ และถึงจะมีกลไกร้องทุกข์ที่มั่นคงไม่สอดคล้องกับแนวทางพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน การเผยแพร่ข้อมูลสัญญาจ้างของลูกเรือ สภาพบนเรือ และหน่วยงานจัดหางานที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้เพิ่มความโปร่งใสในการปฏิบัติงานด้านแรงงานได้อย่างยิ่ง ความโปร่งใสเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการกำกับดูแลที่ดีขึ้น ส่งเสริมความรับผิดชอบขององค์กร และเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมตรวจสอบการละเมิดในห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเลทั่วโลกได้ดียิ่งขึ้น^{220, 221}

สิ่งที่ควรเน้นย้ำคือการแบ่งปันข้อมูลไม่ได้หมายความว่าควรนำข้อมูลดิบทั้งหมดมาเปิดเผยต่อสาธารณะ²²² การเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกเรือควรถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลไปใช้ ในขณะที่เดียวกันก็คำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลและความเป็นส่วนตัวด้วย หากจุดสมจุดในการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลและการเปิดเผยสารสนเทศจนเข้าตรวจสอบและมีส่วนร่วม และควรสรุปข้อมูลต่าง ๆ ของลูกเรือมาเผยแพร่จะช่วยสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยยังคงรักษาสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องในภาคการประมงได้

ความท้าทายในการปกป้องสิทธิมนุษยชน

กฎหมายเพื่อปกป้องลูกเรือจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแรงงานพัฒนาช้ากว่าหลักการด้านอื่น ๆ ที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้²²³ อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และไต้หวัน มีพัฒนาการที่โดดเด่นอย่างยิ่ง

ในฐานะที่เป็นรัฐสำคัญในตลาดนำเข้าสินค้าประมง สหรัฐฯ ใช้วิธีการหลากหลายมิติ เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนและตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (HREDD) ซึ่งครอบคลุมภาคการประมง วิธีการนี้ใช้กฎหมาย

นโยบายการค้า และมาตรการคว่ำบาตรร่วมกัน อีกทั้งยังยึดสินค้าโดยใช้มาตรการที่เรียกว่า "คำสั่งระงับการปล่อยสินค้า" มาตรการดังกล่าวพิสูจน์แล้วว่าประสิทธิภาพในการยับยั้งการขนส่งสินค้าประมงที่ทำเรือภายใต้กฎหมายภาษีอากร (Tariff Act)²²⁴ และการอายัดทรัพย์สินของบริษัทที่มีการทุจริตและละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎหมายแมกนิตสกีฉบับใช้ครอบคลุมทั่วโลก (Global Magnitsky Act)^{225, 226}

หลังจากเปลี่ยนแปลงกฎหมายสำคัญในสหรัฐอเมริกา มีการออกคำสั่งระงับการปล่อยสินค้า (Withhold Release Orders) จำนวน 6 ฉบับ ซึ่งอนุญาตให้ยึดสินค้าจากบริษัทในอุตสาหกรรมอาหารทะเลได้ คำสั่งของผู้บริหารในสหรัฐฯ ได้เชื่อมโยงการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) เข้ากับการละเมิดแรงงานอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยใช้อำนาจของตนเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสองด้านอย่างครอบคลุมและโปร่งใส เช่นในการเจรจาการค้า²²⁷ ณ เดือนธันวาคม ค.ศ. 2022 กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ได้ออกมาตรการคว่ำบาตรทางการเงินต่อบริษัทประมงเอกชนของจีน 2 แห่ง เนื่องจากถูกล่าหว่านละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการประมงนอกน่านน้ำอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรือประมงทั้งหมด 157 ลำ²²⁸ แม้ว่ามาตรการคว่ำบาตรเหล่านี้จะช่วยลงโทษผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สหรัฐฯ ยังคงขาดแนวทางที่ชัดเจนให้กับแรงงานผู้ถูกละเมิดเหล่านี้ในการขอการเยียวยา

ในเชิงเปรียบเทียบ ในปี ค.ศ. 2024 สหภาพยุโรปได้สรุปกฎหมายที่เรียกว่า คำสั่งว่าด้วยการตรวจสอบความยั่งยืนขององค์กร (Directive on Corporate Sustainability Due Diligence) ซึ่งกำหนดให้บริษัทต่างๆ ต้องเพิ่มความรับผิดชอบในกิจกรรมและการมีส่วนร่วมภายในห่วงโซ่อุปทานของตนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ "(1) เพื่อบูรณาการการตรวจสอบสถานะด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายและระบบการจัดการ (2) เพื่อระบุและประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในทางลบ (3) เพื่อป้องกัน ยุติ หรือบรรเทาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมที่เป็นลบทั้งในปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้น (4) เพื่อประเมินประสิทธิภาพของมาตรการ (5) เพื่อสื่อสาร และ (6) เพื่อให้การเยียวยา"²²⁹

คำสั่งฉบับนี้ตระหนักดีว่าภาคการประมงเป็นภาคที่มีความเสี่ยงสูง และได้รวมข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับการประมงไว้ ถึงแม้ว่ากฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปด้านการตรวจสอบสถานะด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (HREDD) ยังไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีศักยภาพให้ขอลโทษบริษัทที่ละเมิดสิทธิในห่วงโซ่อุปทานได้มากนักเพียงใด แต่กฎหมายดังกล่าวมีแนวโน้มช่วยเยียวยาเหยื่อเมื่อมีการจัดตั้งและปรับปรุงระบบการดำเนินคดีและการบริหาร²³⁰

นอกเหนือจากตัวอย่างของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ไต้หวันยังได้พัฒนาข้อกำหนดที่ชัดเจนเพื่อจัดการกับประเด็นสิทธิมนุษยชนและแรงงานที่สำคัญ ซึ่งลูกเรือประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานข้ามชาติในกองเรือประมงนอกน่านน้ำต้องเผชิญ²³¹ ข้อกำหนดเหล่านี้ได้สรุปไว้ในระเบียบว่าด้วยการอนุญาตและการจัดการการจ้างงานลูกเรือต่างชาติในต่างประเทศ²³² ข้อบังคับดังกล่าวช่วยรับรองการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำต่อเดือนที่เหมาะสมประมาณ 550 ดอลลาร์สหรัฐฯ รวมถึงควบคุมการหักค่าจ้าง และกำหนดให้ลูกเรือต้องได้รับการพักผ่อนอย่างน้อย 10 ชั่วโมงต่อวัน นอกจากนี้ต้องมีการจัดทำสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรในภาษาที่ลูกเรือเข้าใจ พร้อมบันทึกหลักฐานวิดีโอที่แสดงให้เห็นว่าลูกเรือเข้าใจข้อกำหนดอย่างแท้จริง กฎหมายนี้ยังเพิ่มการติดตามและตรวจสอบที่ท่าเรือต่างประเทศและในระหว่างกระบวนการจัดหางาน ปรับปรุงการคุ้มครองประกันให้เหมาะสม และเพิ่มความโปร่งใสในด้านต่างๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ ไต้หวันยังได้เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับชื่อเรือและหมายเลขทะเบียนเรือในฐานข้อมูลออนไลน์ที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของลูกเรือ²³³ ข้อมูลนี้ประโยชน์

ต่อลูกเรือและครอบครัว เนื่องจากชื่อเรือที่ลูกเรือจะขึ้นไปปฏิบัติงานจะต้องปรากฏในสัญญาของลูกเรือด้วยเช่นกัน

กฎหมายเหล่านี้ถูกปรับปรุงเนื่องจากรายงานการละเมิดและความโหดร้ายที่เกิดกับแรงงานบนเรือของไต้หวันถูกเผยแพร่ออกไปในวงกว้าง รวมถึงองค์กร NGOs สื่อ และรัฐบาลต่างประเทศร่วมกันกดดันอย่างต่อเนื่อง การแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ใช้ระยะเวลาหลายปี และผ่านการปรับปรุงหลายรอบเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในเบื้องต้น²³⁴ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่นยังคงติดตามการบังคับใช้เพื่อให้แน่ใจว่ากฎระเบียบนี้ถูกบังคับใช้อย่างถูกต้องเมื่อออกทำงานในทะเล²³⁵

นอกจากกฎหมายระดับชาติที่บังคับใช้ในสหรัฐฯ สหภาพยุโรป และไต้หวันแล้ว แนวทางปฏิบัติของสหประชาชาติด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)²³⁶ ยังเป็นกรอบการทำงานที่รัฐและบริษัทสามารถใช้อ้างอิงได้เมื่อนำการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติ หลักการสากลเหล่านี้กำหนดว่ารัฐมี "หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" และอุตสาหกรรมมี "หน้าที่รับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน" โดยดำเนินการตรวจสอบสถานะของบริษัทอย่างรอบคอบ²³⁷ นอกจากนี้ ทั้งรัฐและบริษัทต้อง "พยายามให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ" เมื่อสิทธิเหล่านี้ถูกละเมิด²³⁸ กรอบการทำงานนี้ให้แนวทางที่ครอบคลุมซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั่วโลก เพื่อให้แน่ใจว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการปกป้องในภาคประมงและอุตสาหกรรมอื่นๆ โดยเป็นจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนสำหรับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดที่รัฐและอุตสาหกรรมสามารถนำไปใช้เมื่อสร้างและปรับปรุงนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของตน

กรณีศึกษา: การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจจับแรงงานบังคับ

การใช้เทคโนโลยีมาช่วยตรวจหาเหตุการณ์ที่อาจเกี่ยวข้องกับกับการบังคับใช้แรงงานทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรือที่เข้าชายฝั่งแรงงานบังคับ การศึกษาปีค.ศ. 2020 โดยองค์กรการเฝ้าระวังการทำประมงทั่วโลก (Global Fishing Watch-GFW) และภาคีได้วิเคราะห์ข้อมูลจากเรืออวนล้อมอุตสาหกรรมเครื่องจับหมึก และเรือลากอวนประมาณ 16,000 ลำ จึงพบว่าแรงงานบังคับพบได้บ่อยและเกิดขึ้นทั้งในทะเลหลวงและในเขตน่านน้ำของประเทศ²³⁹ การสร้างแบบจำลองของการศึกษาในปีพบว่า 14% ถึง 26% ของเรืออยู่ในกลุ่มเสี่ยงบังคับใช้แรงงานอย่างยิ่ง โดยการศึกษายังชี้ให้เห็นถึงรูปแบบพฤติกรรมการของเรือ รวมถึงตำแหน่งการประมงและการเข้าจอดในท่าเรือ²⁴⁰ นอกจากนี้ ยังสามารถระบุลักษณะและพฤติกรรมของเรือที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับได้อีกด้วย เช่น กำลังเครื่องยนต์ ระยะทางสูงสุดจากท่าเรือ จำนวนการเดินทางต่อปี ชั่วโมงการประมงเฉลี่ยต่อวัน และจำนวนชั่วโมงการประมงทั้งหมดในทะเลหลวง²⁴¹ กรณีศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของข้อมูลการประมงหลายประเภท เช่น ข้อมูลการระบุตำแหน่งเรือที่กล่าวถึงใน หลักการข้อที่ 5 ซึ่งรัฐบาลนำมาใช้เพื่อตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ ในภาคการประมงได้ รวมถึงการประเมินความเสี่ยงด้านการละเมิดสิทธิแรงงานภายในกองเรือ ถึงแม้ว่าข้อมูลเหล่านี้อาจไม่ได้ตั้งใจนำมาใช้เพื่อตรวจจับแรงงานบังคับตั้งแต่แรกก็ตาม

รวมสิทธิแรงงานและการประมงเข้าด้วยกัน

หนึ่งในความท้าทายสำคัญในการปกป้องสิทธิแรงงานในภาคการประมงเกิดจากการมีกรอบการกำกับดูแลด้านการประมงและแรงงานที่ไม่เชื่อมโยงกัน โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานของรัฐบาลหรือกระทรวงที่ดูแลจะแตกต่างกัน และมักไม่ค่อยมีประสานการทำงานร่วมกัน แม้ว่า จะพยายามบริหารจัดการจับสัตว์น้ำและข้อมูลเรืออย่างมากเพื่อจัดการกับการประมงที่ผิดกฎหมายแล้วก็ตาม แต่การเก็บข้อมูลของลูกเรือยังคงล่าช้า อย่างไรก็ตามประเทศและภูมิภาคที่ทำการประมงบางแห่งเริ่มให้ความสำคัญกับสวัสดิภาพของลูกเรือมากขึ้น

ตัวอย่างที่โดดเด่นคือผลงานของสำนักงานการประมงของกลุ่มประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก (Pacific Islands Forum Fisheries Agency) ในปี ค.ศ. 2019 เรื่องเงื่อนไขการออกใบอนุญาตที่มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนและแรงงานในอุตสาหกรรมประมงปลาทุ่นทุ้มภาคแปซิฟิก²⁴² มาตรการดังกล่าวส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอนุสัญญา ILO C188 ซึ่งระบุว่าเรือที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข²⁴³ ลูกเรือจะสูญเสียสิทธิในการจับปลา แม้ว่ามาตรการเหล่านี้หวังยกระดับความปลอดภัยและสวัสดิภาพของลูกเรือ แต่จะนำไปปฏิบัติได้สำเร็จต้องอาศัยการสร้างระบบบันทึกข้อมูลลูกเรือที่ครอบคลุมและปลอดภัย นอกจากนี้การประสานงานที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐ องค์กรจัดการ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องแบ่งปันข้อมูลให้เช่นกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหลักการข้อที่ 10

ในขั้นแรกของการดำเนินการตามหลักการข้อที่ 10 รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลลูกเรือบนเรือประมงทุกลำอย่างครอบคลุม ตามที่องค์กรการเฝ้าระวังการทำประมงทั่วโลก (GFW) รายงานไว้ ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะช่วยให้รัฐระบุได้ว่าเรือลำใดมีแนวโน้มละเมิดสิทธิแรงงานและช่วยให้ตรวจสอบเรือที่น่าสงสัยลำดังกล่าวให้ละเอียดถี่ถ้วนต่อไปได้ โดยข้อมูลขั้นต่ำที่รัฐบาลควรเก็บรวบรวมมีดังต่อไปนี้

- ข้อมูลประจำตัวและข้อมูลประชากรของลูกเรือ (สัญชาติ อายุ และเพศ) ข้อมูลเหล่านี้สำคัญต่อการตรวจสอบและหลีกเลี่ยงกรณีการใช้แรงงานเด็กและการแสวงหาประโยชน์จากมนุษย์ โดยเฉพาะจากภูมิภาคหรือชาติพันธุ์ที่มีความเสี่ยง นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบว่าลูกเรือหนึ่งได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับลูกเรือชายในบทบาทเดียวกันหรือไม่ ซึ่งปกติมักถูกมองข้าม^{244,245}
- เงื่อนไขตามสัญญาจ้างในการทำงานบนเรือของแต่ละคน รวมถึงหลักฐานว่าลูกเรือเข้าใจเนื้อหาสัญญาของตน สัญญาดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นธรรมในทุกด้าน รวมถึงค่าจ้าง วันหยุดชดเชย การชดเชยกรณีเจ็บป่วย การส่งกลับบ้าน และเงื่อนไขการยกเลิกสัญญา สิ่งสำคัญคือสัญญาต้องเขียนด้วยภาษาที่ลูกเรือเข้าใจและลูกเรือต้องได้รับสำเนาเอกสารเพื่อรับทราบสิทธิของตน
- ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานจัดหางานที่เกี่ยวข้องกับการรับสมัครลูกเรือ สถานที่และวิธีการที่บุคคลได้เข้ามาทำงานบนเรือ และสภาพความเป็นอยู่บนเรือ การทราบว่าใครเป็นผู้รับสมัครลูกเรือและลูกเรือได้รับการคัดเลือกอย่างไรเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้แน่ใจว่าลูกเรือทุกคนสมัครเข้าทำงานโดยสมัครใจผ่านกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังช่วยควบคุมการกระทำผิดที่ซ่อนเร้น เช่น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการรับสมัครลูกเรือ ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของหนี้สินที่เกิดขึ้นบนเรือประมงที่มีการทำประมงผิดกฎหมาย

รัฐบาลควรเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวบรวมและสรุปข้อมูลต่าง ๆ ของลูกเรือและเผยแพร่สู่สาธารณะ รัฐสามารถดูตัวอย่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และไต้หวันเป็นแนวทางได้ รวมถึงกรอบการทำงานของหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) เพื่อเรียนรู้และนำแนวปฏิบัติที่ดีไปปรับใช้ในการพัฒนามาตรการป้องกันสำหรับลูกเรือประมงของตนเอง

นอกจากการเก็บรวบรวมและแบ่งปันข้อมูลแล้ว รัฐบาลต้องจัดตั้งกลไกที่อนุญาตให้ลูกเรือยื่นคำร้องและแสวงหาการเยียวยาเมื่อพวกเขาถูกละเมิดด้วยเช่นกัน รัฐบาลควรตรวจสอบให้แน่ใจว่ากลไกเหล่านี้สามารถเข้าถึงได้ง่ายและสื่อสารให้ลูกเรือทุกคนทราบอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าลูกเรือจะพูดภาษาใด อ่านออกเขียนได้ในระดับใด นอกจากนี้ควรมีกระบวนการสอบสวนและแก้ไขข้อร้องเรียนที่ชัดเจน และมีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เหมาะสม

นอกจากนี้รัฐบาลต้องดำเนินการทันทีและใช้ต้นทุนได้เต็มศักยภาพเพื่อการปรับปรุงสวัสดิการลูกเรือ เช่น การให้บริการสัญญาณ Wi-Fi บนเรือประมง²⁴⁶ การอำนวยความสะดวกให้ลูกเรือติดต่อสื่อสารกับครอบครัวได้เพื่อช่วยลดความรู้สึกโดดเดี่ยว มีหลักฐานยืนยันการรับค่าจ้าง และช่วยให้รายงานเหตุการณ์การละเมิดได้อย่างรวดเร็ว การกำหนดให้มี Wi-Fi บนเรือประมงทั้งหมดในเขตอำนาจของตนถือเป็นขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อเสริมสร้างสวัสดิการลูกเรือและแก้ไขข้อกังวลเรื่องการละเมิดแรงงานได้

องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการช่วยรัฐบาลดำเนินการตามคำแนะนำเหล่านี้โดยร่วมมือกับรัฐบาลและสนับสนุนการจัดตั้งกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแรงงานของลูกเรือประมง สถานการณ์ที่มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในอัตราสูงและพบการละเมิดอย่างแพร่หลายถือเป็นวาระเร่งด่วน เป็นผลมาจากการขาดแคลนกฎหมายและช่องโหว่ในกฎหมายที่มีอยู่ องค์กรภาคประชาสังคมในเขตอำนาจทุกแห่งควรกดดันให้มีกฎหมายที่ชัดเจนในที่ที่ยังไม่มี และปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เพียงพอเพื่อให้แน่ใจว่าลูกเรือและผู้สังเกตการณ์จะมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคมควรสนับสนุนให้มีการคว่ำบาตรทางการค้าในรัฐตลาดใหญ่ ๆ เพื่อยับยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยยึดแนวทางจากสหรัฐฯ และควรกระตุ้นให้รัฐบาลเข้าร่วมและปฏิบัติตามอนุสัญญา ILO C188 (หลักการข้อที่ 9) เพื่อเพิ่มการปกป้องแรงงานในภาคการประมง

บทสรุป



ภาคการประมงทั่วโลกในปัจจุบันมีความซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดความท้าทายในการตรวจสอบและจัดการอย่างยั่งยืน องค์กรภาคีเพื่อความโปร่งใสในการประมงและกฎบัตรระดับโลกเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่มุ่งแก้ไขปัญหานี้

การสร้างความโปร่งใสด้านข้อมูลเรือ กิจกรรมการประมง และการบริหารจัดการต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก โดยรัฐบาลทุกแห่งต้องบังคับใช้เหมือนกัน รวมถึงเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการประมงและการค้าผลิตภัณฑ์จากการประมงสู่สาธารณะ เมื่อส่งเสริมกระบวนการเปิดเผยและให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงแล้ว ความโปร่งใสที่มากขึ้นนี้จะช่วยให้ทุกคนตรวจสอบการใช้ทรัพยากรทางทะเลร่วมกันได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

รายงานฉบับนี้อธิบายหลักการสำคัญ 10 ข้อที่เกี่ยวข้องกับการประมงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตร ซึ่งจะช่วยสร้างระบบที่จะพัฒนาความโปร่งใส หลักการแต่ละข้อเป็นขั้นตอนสำคัญที่เมื่อใช้ร่วมกันจะเป็นแผนงานที่ช่วยสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลที่ยั่งยืน สิ่งเหล่านี้รวมถึงการจัดการประมงอย่างยั่งยืน รักษาความมั่นคงทางอาหาร กระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม สร้างความชัดเจนในพฤติกรรมประมงและการค้า ช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมตัดสินใจ และปกป้องคนทำงานในภาคการประมง และท้องทะเลอันอุดมสมบูรณ์

สิ่งสำคัญสูงสุดที่จะช่วยให้แน่ใจว่าความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้จริงในภาคการประมงคือการที่รัฐบาลนำหลักการในกฎบัตรต่าง ๆ มาปฏิบัติ หากรัฐบาลยอมรับหลักการเหล่านี้จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการส่งเสริมการทำประมงอย่างยั่งยืน การปกป้องทรัพยากรทางทะเล และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความเสมอภาคในภาคการประมง นอกจากนี้รัฐบาลยังจะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานที่โปร่งใสตามที่ระบุไว้ในหลักการเหล่านี้เพราะจะช่วยให้ผลิตภัณฑ์จากการประมงของรัฐแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น ทั้งยังช่วยปกป้องลูกเรือ ผู้บริโภค และสาธารณชนจากพฤติกรรมผิดกฎหมายในห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเลจากบุคคลภายนอก

เมื่อรัฐบาลเดินหน้าปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้ องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความโปร่งใสและความรับผิดชอบ องค์กรภาคประชาสังคมสามารถให้คำแนะนำแก่รัฐบาลช่วยเหลือด้านกระบวนการตัดสินใจที่ครอบคลุม และเป็นตัวแทนตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายเหล่านี้ นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคม ยังทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวัง โดยกดดันให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนและเร่งรัดการนำกฎบัตรไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

เพราะตระหนักในบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งยวดขององค์กรภาคประชาสังคมเป็นอย่างดี องค์กรภาคีเพื่อความโปร่งใสในการประมงจึงก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคมในการส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ แม้รัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ แต่องค์กรภาคประชาสังคม ถือเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง ด้วยการใช้อิทธิพลเชิงลึกและข้อเสนอแนะที่ระบุไว้ในรายงานนี้ องค์กรช่วยจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ว่าควรทำสิ่งใดก่อน สนับสนุนโครงการริเริ่ม และทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อผลักดันการปฏิรูปที่จับต้องได้ กลุ่มภาคีขอสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาสังคมใช้ประโยชน์จากอำนาจต่อรองที่เรามี ทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนในภาคการประมง และสร้างความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญสู่อนาคตที่ร่วมมือกัน สร้างความยุติธรรม และยั่งยืนมากขึ้น

การสร้างความโปร่งใสในข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลเรือ กิจกรรมการประมง และการกำกับดูแลและการจัดการจะต้องกลายเป็นมาตรฐานสากลที่บังคับใช้โดยรัฐบาลทั่วโลก

เชิงอรรถ

¹ Kiepe, T. & Low, P. (2020). *Beneficial ownership in law: Definitions and thresholds*. Open Ownership. <https://www.openownership.org/en/publications/beneficial-ownership-in-law-definitions-and-thresholds/draft-beneficial-ownership-definition/>

² United Nations (UN) Food and Agriculture Organization (FAO). (2016). *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (PSMA), Article 1, (d). United Nations Food and Agriculture Organization. <https://www.fao.org/port-state-measures/resources/detail/en/c/1111616/>

³ PSMA Article 1, (j).

⁴ PSMA Article 1, (j).

⁵ Fish is a direct source of food for coastal communities and for distant markets through complex global supply chains (the value of exported fish was US\$151 billion in 2020). It is an essential source of protein and key nutrients for an ever-widening set of global consumers; provides the basis for livelihoods for millions of workers; furnishes an economic base for individuals, families, communities, businesses, and countries that cannot be easily replaced; and contributes economic inputs for industrial use. Fish populations are also essential parts of marine ecosystems and the health of the ocean.

⁶ FAO. 2024. *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA) 2024. Towards Blue Transformation*. United Nations Food and Agriculture Organization. <https://doi.org/10.4060/cdo683en>

⁷ The Coalition for Fisheries Transparency is a voice of global civil society organizations that strive to advance fisheries transparency in marine governance. The Coalition seeks to bring about equitable, sustainable, and well-governed fisheries, free from harmful fishing practices and human rights and labor abuses. <https://fisheriestransparency.net/>.

The Coalition is not the first to recognize the value of increased transparency for fisheries. For a review of the topic, see Guggisberg, S., Jaeckel, A., & Stephens, T. (2022). Transparency in fisheries governance: Achievements to date and challenges ahead. *Marine Policy*, 136, 104639. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104639>

⁸ The Environmental Justice Foundation is a member of the Coalition's Steering Committee, providing expertise and input to guide the Coalition's strategy and objectives. <https://ejfoundation.org/>

⁹ FAO. (n.d.) *What Is IUU Fishing?* United Nations Food and Agriculture Organization. Retrieved May 19, 2024, from <https://www.fao.org/iuu-fishing/background/what-is-iuu-fishing/en/>

Illegalities associated with IUU fishing, which has been conservatively estimated to cause direct losses of US\$50 billion annually, represent some of the best-known challenges to attaining

sustainable fisheries. Sumaila, U.R., Zeller, D., Hood, L., Palomares, M.L.D., Li, Y., & Pauly, D. (2020). Illicit trade in marine fish catch and its effects on ecosystems and people worldwide. *Sci. Adv.*, 6, eaaz3801.

¹⁰ Environmental Justice Foundation. (2018). *Out of the Shadows, Improving transparency in global fisheries to stop illegal, unreported and unregulated fishing*. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/Transparency-report-final.pdf>

¹¹ The Coalition's Steering Committee is co-chaired by the Environmental Justice Foundation and Oceana, and joined by AccountabilityFish, Global Fishing Watch, Indonesia Ocean Justice Initiative, the Regional Partnership for the Conservation of the Coastal and Marine Zone, Seafood Legacy, and the WWF Network.

¹² Even for those principles that might seem more removed from CSOs, like joining international treaties (Principio 8), CSOs can play a crucial role by providing essential information and support to governments. This role can include offering insights, preparing informational materials, and sharing relevant examples like those outlined in this report.

¹³ See for example Watkins, M. (2022). *Countering Transnational Corruption State of Innovation Analysis*. USAID. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-01/Countering%20Transnational%20Corruption%20State%20of%20Innovation%20Analysis.pdf> and Gulzar, A. & Alexander, L. (2022). *Building Transparency and Accountability in Natural Resource Management (NRM): The Role of Social Accountability and Civic Participation in Addressing Corruption in the NRM Sector*. WWF. <https://www.worldwildlife.org/pages/tnc-practice-note-building-transparency-and-accountability-in-natural-resource-management-nrm-the-role-of-social-accountability-and-civic-participation-in-addressing-corruption-in-the-nrm-sector>

¹⁴ Guggisberg et al. (2002).

¹⁵ United Nations. (n.d.). *Transparency Gateway*. UN. Retrieved May 19, 2024 from <https://open.un.org/>

¹⁶ FAO. (2010). *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA) 2010*. United Nations Food and Agriculture Organization.

¹⁷ United Nations. (1995). *United Nations Fish Stocks Agreement (UNFSA)*. United Nations. Article 12 of the UNFSA contains text about providing for transparency.

¹⁸ Fisheries Transparency Initiative. (n.d.). *About the FITI*. Retrieved on May 19, 2024 from <https://fiti.global/about-the-initiative>.

The FITI is a global partnership that seeks to increase transparency and participation for more sustainable management of marine fisheries. By making fisheries management more transparent and inclusive, the FITI promotes informed public debates on fisheries policies and supports the long-term contribution of the sector to

national economies and the well-being of citizens and businesses that depend on a healthy marine environment.

¹⁹ Open Ownership. (n.d.). *Open Ownership*. Retrieved on May 19, 2024 from <https://www.openownership.org/en/>

²⁰ United Nations. (n.d.) *Founding of the IUU Fishing Action Alliance to stimulate ambition and action in the fight against illegal, unreported, unregulated fishing*. Retrieved on May 19, 2024 from <https://sdgs.un.org/partnerships/founding-iuu-fishing-action-alliance-stimulate-ambition-and-action-fight-against>

²¹ United Kingdom Department for Environment Food & Rural Affairs. (2023). *Policy paper: Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Action Alliance Pledge*. DEFRA. <https://www.gov.uk/government/publications/illegal-unreported-and-unregulated-fishing-action-alliance-pledge/illegal-unreported-and-unregulated-fishing-action-alliance-pledge#the-pledge>

²² See Principio 4 on la pabellones de conveniencia for more information about a vessel's flag.

²³ United Nations Food and Agriculture Organization. (1995). *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (The Compliance Agreement)*. FAO. Article III, Flag State Responsibility. Sec. 6. <https://www.fao.org/3/X3130M/x3130m.pdf>

²⁴ The IMO Ship Identification Number Scheme is an integral part of the shipping sector. It is required under the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, for all cargo ships of 300 gross tonnage and above as well as all passenger ships of 100 gross tonnage and above.

²⁵ An IMO number is an internationally recognized type of UVI, and is a seven-digit number preceded by three letters. The number appears on all of the vessel's documentation. As of January 2021, more than 30,500 fishing vessels had an IMO number. Although the SOLAS Convention does not require fishing vessels to have IMO numbers, the ability to obtain such numbers has been extended to fishing vessels to help fight IUU. Sear, G. (2020). *World's largest maritime ships database joins fight against pirate fishing*. S&P Global. <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/mi/research-analysis/maritime-ships-database-joins-fight-against-pirate-fishing.html>

²⁶ Any fishing vessel, refrigerated cargo vessel (reefer), or supply vessel 12 meters in length or above authorized to operate outside waters of national jurisdiction of the flag State is eligible for an IMO number. Any fishing vessel over 100 gross tons (GT) is also eligible for an IMO number, including those not authorized to operate outside their country's jurisdiction. S&P Global issues IMO Ship Numbers free of charge to shipyards, shipowners/operators, administrations and classification societies. Existing numbers can be

found on IMO's Global Integrated Shipping Information System at: <https://gisimo.org/Public/SHIPS/Default.aspx>.

²⁷ United Nations Food and Agriculture Organization. (2024). *Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels*. FAO. <https://www.fao.org/global-record/background/about/en/>

²⁸ FAO. *Global Record*. See "About" at: <https://www.fao.org/global-record/background/about/en/>

²⁹ North Atlantic Fisheries Intelligence Group. (2017). *Chasing Red Herrings: la pabellones de conveniencia, Secrecy and the Impact on Fisheries Crime Law Enforcement*. Nordic Council of Ministers. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1253427/FULLTEXT01.pdf>

³⁰ IMO. (n.d.). *IMO identification number schemes*. Circular letter No.1886/Rev.5. <https://www.imo.org/ourwork/msas/pages/imo-identification-number-scheme.aspx#:~:text=SOLAS%20regulation%20XI%2D1%2F3,with%20their%20ID%20numbers%20internally>

³¹ FAO. (2022). *Report of Third Meeting of the PSMA Open-ended Technical working group on Information Exchange*. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1409. www.fao.org/3/cc7783en/cc7783en.pdf

³² Many RFMOs also require the IMO Number as a core field in their authorized vessels lists for vessels operating within their Convention Areas, for vessels which are eligible to obtain one. For example, the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas refuses to include vessels in its record of authorized carrier vessels without IMO numbers, and vessels without IMO numbers are prohibited from engaging in transshipment activities. Similarly, the Western and Central Pacific Fisheries Commission requires all vessels greater than 12 meters in length listed on its register of fishing vessels to have an IMO number.

³³ Petchkaew, K. (2022, September 14). *Thailand's contentious plan to curtail bottom trawling unfolds in slow motion*. Mongabay. <https://news.mongabay.com/2022/09/thailands-contentious-plan-to-curtail-bottom-trawling-unfolds-in-slow-motion/>

³⁴ Petchkaew, K. (2022). *Thailand's contentious plan*.

³⁵ As agreed by the FAO's Global Record specialized core working groups, the essential fields for the Global Record are: UVI, Current Flag State, Vessel Name, overall length, gross tonnage should be required, at a minimum, at national level and provided and updated frequently to the Global Record. States are free to require more identifying data from vessels, and many do. FAO. (2015). *Report of the Meeting of the Global Record Specialised Core Working Groups*. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1144. <https://www.fao.org/3/bl767e/bl767e.pdf>.

³⁶ The Global Record has established seven modules of information: 1) vessel details, 2) historical details, 3) authorization details, 4) inspection and surveillance, 5) port entry denials, 6) IUU lists, and 7) ports. The five mandatory data fields are in the first module (vessel details). There are other vessel details which are not yet mandatory, and the information in the other six modules is also voluntary at this time. In the EU, for example, members have most often submitted vessel information for modules 1 and 7. EU IUU Fishing Coalition. (2022). *The FAO Global Record of Fishing Vessels: A tool for the EU to champion fisheries transparency globally*. <https://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2022/07/EU-IUU-Coalition-Global-Record-of-Fishing-Vessels---EN---DIGITAL.pdf>

³⁷ Federal Communications Commission. (2022). *Maritime Mobile Service Identities – MMSI*. Retrieved on May 21, 2024, from <https://www.fcc.gov/wireless/bureau-divisions/mobility-division/maritime-mobile/ship-radio-stations/maritime-mobile>

³⁸ The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) recognizes the rights of coastal nations to control fisheries harvests within their EEZs. UNCLOS requires countries interested in fishing in foreign EEZs to sign fishing access agreements with host countries that state the terms under which the vessels of one nation can fish in the waters of another. These agreements can be bi- or multi-lateral between the governments of different countries or private (direct) between a government and a private fishing company. Since UNCLOS entered into force in 1994, ocean areas that were previously open access are now closed to fishing unless: 1) the fishing is undertaken by vessels flagged to the State of the EEZ in question or 2) the fishing is undertaken by vessels that have legitimate access agreements or other arrangements with the State of the EEZ in which fishing is taking place. United Nations. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982*. Retrieved from https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

³⁹ Johnson, A. F., Lidström, S., Kelling, I., Williams, C., Niedermüller, S., Poulsen, K. V., ... & Davies, W. (2021). The European Union's fishing activity outside of European waters and the Sustainable Development Goals. *Fish and Fisheries*, 22(3), 532-545.

⁴⁰ Godfrey, M. (2023, May 3). Irish bribery investigation likely to be first of many. *Seafood Source*. <https://www.seafoodsource.com/news/premium/supply-trade/irish-bribery-investigation-likely-to-be-first-of-many>.

⁴¹ European Commission. (n.d.). *Sustainable fisheries partnership agreements (SFPAs)*. Retrieved on May 22, 2024, from https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en.

⁴² See for example, the list of fees associated with EU's Sustainable Fisheries Partnership Agreements, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en

⁴³ Westlund, L. (2004). *Guide for identifying, assessing and reporting on subsidies in the fisheries sector* (No. 438). FAO. <https://www.fao.org/3/y5424e/y5424e06.htm>

⁴⁴ The Pew Charitable Trusts. "Reducing Harmful Fishing Los subsidies." Accessed March 4, 2024. <https://www.pewtrusts.org/en/projects/reducing-harmful-fisheries-subsidies#:~:text=Governments%20pay%20about%20%2420%20billion,fuel%2C%20gear%20and%20vessel%20construction>

⁴⁵ In 2018, global fisheries subsidies were estimated at around US \$ 35.4 billion and almost two thirds of these were capacity-enhancing and considered harmful.

⁴⁶ Sala, E., Mayorga, J., Costello, C., Kroodsmas, D., Palomares, M. L., Pauly, D., ... & Zeller, D. (2018). The economics of fishing the high seas. *Science Advances*, 4(6), eaat2504.

⁴⁷ Munro, G., & Sumaila, U. R. (2002). The impact of subsidies upon fisheries management and sustainability: the case of the North Atlantic. *Fish and Fisheries*, 3(4), 233-250.

⁴⁸ Widjaja, S., Long, T. & Wirajuda, H. (2020). Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers. *Secur. Res. Hub Rep*.

⁴⁹ Sala et al. (2018).

⁵⁰ In the case of the WTO, Article 25 of the Los subsidios and Countervailing Measures Agreement establishes that all WTO Members need to disclose any subsidy granted or maintained by the Member, which covers all sectors of goods. Despite this, there is currently low compliance in the government disclosure of fisheries subsidies data.

⁵¹ Knowledge gaps surrounding fishing subsidies within the WTO have gained considerable attention at WTO subsidy negotiations, and some argue that the current lack of information has hindered negotiations towards the 2022 Agreement on Fisheries Los subsidios. Cook, B. (2023, October 30). *The WTO Needs to Impose Transparency Requirements for Fishing Los subsidios*. Mercatus Center. <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/wto-needs-impose-transparency-requirements-fishing-subsidies>

⁵² WTO. (n.d.). *Agreement on Fisheries Los subsidios*. WTO.org. Retrieved June 2, 2024 from https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm

⁵³ WTO. (2022, June 22). *Agreement on Fisheries Los subsidios*. WT/MIN(22)/33 <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>

⁵⁴ Kadfak, A. & Linke, S. (2021). More than just a carding system: Labour implications of the EU's illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing policy in Thailand. *Marine Policy*, 127, 104445.

⁵⁵ The EU's "carding scheme," while perhaps not a traditional sanction, operates as a trade-related sanction for those countries which receive a red card in the event they had not taken mitigating steps. The scheme first warns and then potentially sanctions non-EU countries that fail to cooperate in the fight against IUU fishing. Through the EU's carding scheme, dialogues with several previously carded countries, including Belize, Thailand, Guinea, and the Solomon Islands, prompted demonstrable positive changes in fisheries governance. In addition, there were also improvements in

relation to compliance and enforcement, and reducing the prevalence of IUU fishing, which are believed to be at least partially attributable to the carding scheme – notably through efforts to strengthen monitoring, control and surveillance measures, as well as participation in relevant international agreements and initiatives designed to reduce IUU fishing and associated issues. EU IUU Fishing Coalition. (2022, March 21). *Driving improvements in fisheries governance globally: Impact of the EU IUU carding scheme on Belize, Guinea, Solomon Islands and Thailand*. IUUWatch.eu. <https://www.iuuwatch.eu/2022/03/driving-improvements-in-fisheries-governance-globally-impact-of-the-eu-iuu-carding-scheme-on-belize-guinea-solomon-islands-and-thailand/>

⁵⁶ A flag State is defined as any country – whether coastal or landlocked – that registers a fishing vessel and authorizes the vessel to fly its flag. FAO. (2015). *Voluntary Guidelines for Flag State Performance*. See, e.g., section 14 on information, registration, and records for vessels.

⁵⁷ *Voluntary Guidelines*, section 16.

⁵⁸ The Global Record may ultimately contain information on sanctions, but that is voluntary at present.

⁵⁹ In the US, the Office of Foreign Asset Control maintains lists of "sanctioned" vessels, although these are vessels sanctioned for foreign policy or security goals and have their trade and assets blocked. Dow Jones. (n.d.). *Risk & Compliance Glossary*. Retrieved on March 7, 2024 from <https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/sanctions/sanctioned-vessel/>.

⁶⁰ Regulation (EU) 2017/2403 of the European Parliament and of the Council. December 12, 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2403>

⁶¹ FAO. (n.d.). *Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels*. Retrieved on June 2, 2024 from <https://www.fao.org/global-record/en/>

⁶² Open Ownership maintains a map of beneficial ownership laws, showcasing where laws are planned or implemented, including States already maintaining a live register of beneficial ownership: <https://www.openownership.org/en/map/>

⁶³ IOTC. (2023). *Indian Ocean Tuna Commission (IOTC) Manual – Evidence in fisheries offences: effective collection and use. Laws, procedures, prosecutions, illegal, unreported and unregulated fishing vessel listing*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cc6407en>

⁶⁴ Kiepe, T. & Low, P. (2020).

⁶⁵ As with the other Principios, technology is bringing more transparency to the field of beneficial ownership in fisheries. A groundbreaking database, Triton, has been launched by the nonprofit C4ADS to analyze the ownership structures of the world's industrialized fishing fleets, revealing the linkages between fishing vessels at sea and the companies which profit from their activities: <https://triton.fish/>

⁶⁶ Johnson, A. F., Lidström, S., Kelling, I., Williams, C., Niedermüller, S., Poulsen, K. V., ... & Davies, W. (2021). The European Union's fishing activity outside of European waters and the Sustainable Development Goals. *Fish and Fisheries*, 22(3), 532-545.

⁶⁷ Recognizing the severity of this threat, the G20 urged countries to adopt appropriate laws and issued High-Level Principios of La propiedad real Transparency in 2014: http://www.g20.utoronto.ca/2014/g20_high-level_principles_beneficial_ownership_transparency.pdf

⁶⁸ The use of secrecy around the beneficial owner can be used to provide a facade of legitimacy to an otherwise improper transaction. A Nordic Council of Ministers report found, for example, that a Minister of Fisheries may award valuable fishing authorizations and quota allocations to a company in which the minister is the true beneficiary but is also the hidden owner, rather than a more equitable distribution of the quota. North Atlantic Fisheries Intelligence Group. (2017).

⁶⁹ C4ADS and Trygg Mat. (2020). *Spotlight On: The Exploitation of Company Structures by Illegal Fishing Operators*. https://1ae03060-3f06-4a5c-9ac6-b5c1b4a62664.usrfiles.com/ugd/1ae030_4e59a8cf86364c1a83eb385cb57619f7.pdf

⁷⁰ Fisheries Transparency Initiative (FITI). (2020). Fishing In The Dark: Transparency of beneficial ownership. Brief Edition #3. https://www.fisheriestransparency.org/wp-content/uploads/2020/09/FITI_tBrief03_BO_EN.pdf

⁷¹ Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA). (2020). Investment and transparency in EU-Africa fisheries relations: what about joint ventures? <https://www.cffacape.org/publications-blog/q2nriapbiy782wqmauibprrt43x1ku>

⁷² Henley, J. (2019, November 15). Bribery Allegations over fishing rights rock Namibia and Iceland. *The Guardian*.

⁷³ Bricetti, P. and Popovich, A. (2021, March 8). Fishrot Scandal: Bribery and Corruption in Namibia's Fishing Industry. Whistleblower Network News. <https://whistleblowersblog.org/global-whistleblowers/fishrot-scandal-bribery-and-corruption-in-namibias-fishing-industry/>

⁷⁴ Bricetti, P. and Popovich, A. (2021).

⁷⁵ Logger, B. and Weijnen, P. (2020, October 21). Fishing in Cloudy Water. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/vissen-in-troebel-water>

⁷⁶ <https://www.openownership.org/en/>

⁷⁷ The FITI also has a standard addressing beneficial ownership. It calls for publishing the legal basis for and definition of beneficial ownership; the availability of a register of beneficial owners; the rules of incorporating beneficial ownership into filings; and the status of discussion around beneficial ownership transparency in fisheries. Fisheries Transparency Initiative (FITI). (2017). *The FITI Standard (Version 1.1)*. https://fiti.global/wp-content/uploads/2020/07/FITI_Standard_2017_EN_1.1.pdf

⁷⁸ Open Ownership (n.d.). Open Ownership Principios, Detail. Retrieved on June 4, 2024, from <https://www.openownership.org/en/principios/detail/#:~:text=Information%20should%20be%20collected%20about,and%20individual%20submitting%20the%20declaration.>

⁷⁹ Gorez, B. (2021, October 26). *Experimental fishing or experimental*

pillaging in Liberia? Coalition for Fair Fisheries Arrangements. <https://www.cffacape.org/publications-blog/experimental-fishing-or-experimental-pillaging-in-liberia>

⁸⁰ Philippe, J. (2023). *EU-Senegal fisheries partnership: transparency is essential at all levels*. Coalition for Fair Fisheries Arrangements. <https://www.cffacape.org/publications-blog/eu-senegal-fisheries-partnership-transparency-is-essential-at-all-levels>.

⁸¹ Gorez, B. (2022). *Senegal and Liberia will conduct joint fisheries research to evaluate Liberia fisheries viability. For Liberia 'carabineros', this may come too late*. Coalition for Fair Fisheries Arrangements. <https://www.cffacape.org/publications-blog/senegal-and-liberia-will-conduct-joint-fisheries-research-to-evaluate-liberia-fisheries-viability-for-liberia-carabineros-this-may-come-too-late>

⁸² Gorez, B. (2021).

⁸³ Bailey, P. (2012). Effect of Stakeholder Silos on Electronic Data Collection and Reporting Initiatives in Fisheries. American Fisheries Society 142nd Annual Meeting.

⁸⁴ Open Ownership. (n.d.). Access. Open Ownership. Retrieved June 18, 2024, from <https://www.openownership.org/en/principles/access/>

⁸⁵ Court of Justice of the European Union. (2022). *Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 November 2022. WM and Sovim SA v Luxembourg Business Registers*, Joined Cases C-37/20 and C-601/20, *ECLI:EU:C:2022:912*.

⁸⁶ Environmental Justice Foundation. (2020). Off the Hook - How flags of convenience let illegal fishing go unpunished. EJF. Section 1.3. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-report-FoC-flags-of-convenience-2020.pdf>

⁸⁷ North Atlantic Fisheries Intelligence Group. (2017).

⁸⁸ Cremers, K., Wright, G. & Rochette, J. (2020). Strengthening monitoring, control and surveillance of human activities in marine areas beyond national jurisdiction: Challenges and opportunities for an international legally binding instrument. *Marine Policy*, **122**, 103976.

⁸⁹ IMO. (n.d.). Registration of ships and fraudulent registration matters. Retrieved on June 4, 2024, from <https://www.imo.org/en/OurWork/Legal/Pages/Registration-of-ships-and-fraudulent-registration-matters.aspx>

⁹⁰ The fishing vessel Yongding, for example, which had long been implicated in IUU fishing of Patagonian toothfish, was finally detained in Cape Verde in 2016. It had registered under nine flags, including many notorious FoCs, and operated under at least eleven different names since 2001. Freitas, B. (2021). *Topic Brief: La propiedad real in the Fishing Sector and Links to Corruption*. World Wildlife Fund. https://files.worldwildlife.org/wwfcomprod/files/Publication/file/18ar73ozse_BO_fishing_FINAL2.pdf?_ga=2.74838810.963594558.1701804238-336453594.1700425197

⁹¹ TMT. (2020). Exploitation of Company Structures by Illegal Fishing Operators. *TM-Tracking TMT* <https://www.tm-tracking.org/post/illegal-fishing-operators-exploit-company-structures-to-cover-up-illegal-operations>

⁹² Gallic, B. L. & Cox, A. (2006). An economic analysis of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing: Key drivers and possible solutions. *Marine Policy*, **30**, 689–695.

⁹³ International Transport Workers' Federation. (n.d.). *la pabellones de conveniencia*. Retrieved on June 4, 2024, from <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>

⁹⁴ Although the phrase Flag of Convenience is used quite frequently in fisheries, there is no agreed list of these flags and no international and official application of FoC criteria. The ITWF list of FoC is generic to shipping, although the problems with FoC States apply in fisheries as well.

⁹⁵ Environmental Justice Foundation. (2020).

⁹⁶ Freitas, B. (2021).

⁹⁷ For the current list of flags of convenience, see: <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>

⁹⁸ "Flag States need to have a "genuine link" with the vessel, a controversial and poorly defined stipulation that originally intended that there must be sufficient connection with the vessel owner (social or economic) that allows the flag State to exercise its jurisdiction over the vessel in question. "Genuine link" was reached as a compromise between States favoring nationality requirements for the owner or crew of ships as a condition of the grant of nationality of ships (traditional maritime States) and those rejecting such requirements (States operating as open registries)." EJF, *Off the Hook*, section 1.1.

⁹⁹ "In some situations countries have an alleged 'nationality requirement' when registering but in practice, have corporate laws that are permissive, or laxly enforced, with the result that their registered fleet may, in effect, be under close to total foreign ownership. In Ghana, for example, an estimated 90–95% of the industrial trawl fleet is believed to have some level of Chinese involvement. Typically, this is enabled through the use of joint ventures between a foreign company and local partner or government to gain access to specific fishing areas and resources. Vessels owned by joint ventures may be permitted to apply for fishing licenses in a given coastal State. These arrangements may also qualify them to register under a local flag despite being partially or even fully owned by foreign entities, with the local partner in the joint venture, in reality, acting as a local agent rather than a genuine co-owner." EJF, *Off the Hook*, section 1.3.

¹⁰⁰ EJF, *Off the Hook*.

¹⁰¹ EJF, *Off the Hook*.

¹⁰² EJF, *Off the Hook*.

¹⁰³ Flags of convenience in global fishing fleets have grown dramatically - from 11 open registries in 1980 to 43 in 2024. FAO. (2003). *Report of the Expert Consultation On Fishing Vessels Operating Under Open Registries And Their Impact On Illegal, Unreported And Unregulated Fishing*. FAO Fisheries Report No. 722. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/987b6340-8259-4241-bc2a-16b1f2b0c8/content>; ITF Seafarers. (n.d.). *Current registries listed as FOCs*. Retrieved on June

7, 2024 from <https://www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs#:~:text=Current%20registries%20listed%20as%20FOCs,Faroo%20Islands>

¹⁰⁴ Paolo, F. S., Kroodsma, D., Raynor, J., Hochberg, T., Davis, P., Cleary, J., et. al & Halpin, P. (2024). Satellite mapping reveals extensive industrial activity at sea. *Nature*, **625**(7993), 85–91.

¹⁰⁵ The AIS Atlas is an initial attempt to use AIS to estimate fishing effort and intensity by examining AIS data from key FAO statistical areas. Effectiveness is highly variable by gear, region, vessel size, type of AIS unit, receiver, activity, and reception. The analysis is improved when AIS data is used with other data, like VMS, vessel registries, and logbooks. Taconet, M., Kroodsma, D., & Fernandes, J. A. (2019). Global Atlas of AIS-based fishing activity—Challenges and opportunities. www.fao.org/3/ca7012en/CA7012EN.pdf

¹⁰⁶ GFW is a member of the Coalition's Steering Committee, providing expertise and input to guide the Coalition's strategy and objectives. <https://globalfishingwatch.org/>

¹⁰⁷ GFW is the first free, open-access platform for visualization and analysis of marine traffic and vessel-based human activity at sea. It combines open-source AIS, VMS data when available, and other machine learning tools and partnerships, such as using Google's powerful technology.

¹⁰⁸ The Norwegian Directorate of Fisheries has taken steps to enhance transparency by publishing comprehensive datasets containing position data (VMS) for Norwegian fishing vessels larger than 15 meters since October 1, 2019. These datasets, provided in CSV format, are updated daily and can be accessed through their website: <https://www.fiskeridir.no/Tall-og-analyse/AApne-data/posisjonsrapportering-vms>

¹⁰⁹ Nybygninger, S. (2023, July 18). Norway shares vessel tracking data. Fisker Forum. <https://fiskerforum.com/norway-shares-vessel-tracking-data/>

¹¹⁰ Communication with Norwegian Directorate of Fisheries.

¹¹¹ IMO. (n.d.). *AIS transponders*. Retrieved on June 3, 2024 from <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/AIS.aspx>

¹¹² Spire. (n.d.). *Satellite AIS Tracking: Everything you need to know*. Retrieved on June 3, 2024 from <https://spire.com/wiki/satellite-ais-tracking-everything-you-need-to-know/>

¹¹³ NOAA. (n.d.). *Enforcement: Vessel Monitoring*. Retrieved on June 3, 2024 from <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/enforcement/vessel-monitoring>

¹¹⁴ The disabling of AIS transmissions obscures up to 6% of vessel activity, which accounted for approximately 5 million hours of fishing time between 2017 and 2019. NOAA. (2022, November 2). *Learning More about "Dark" Fishing Vessels' Activities at Sea*. <https://www.fisheries.noaa.gov/feature-story/learning-more-about-dark-fishing-vessels-activities-sea>

¹¹⁵ The Spanish government sanctioned 25 Spanish-flagged vessels for AIS infractions while fishing on the high seas. These fishing vessels were fined up to 60,000 euros for illegally turning off their

AIS tracking devices on multiple occasions without cause. The sanctioned vessels were fishing near Argentinian waters between 2018 and 2021. Around 90% of the this fleet appeared to turn off their AIS at least once, and spent nearly twice as much time with AIS devices off as they did visibly fishing. Oceana. (2023, December 14). *Spain Las sanciones Vessels for Disabling Tracking Devices Following Eye-Opening Oceana Report*. Oceana press release. <https://oceana.org/press-releases/spain-sanctions-vessels-for-disabling-tracking-devices-following-eye-opening-oceana-report/>

¹¹⁶ Welch, H., Clavelle, T., White, T. D., Cimino, M. A., Van Osdel, J., Hochberg, T., ... & Hazen, E. L. (2022). Hot spots of unseen fishing vessels. *Science Advances*, **8**(44). This report looks at where and why vessels intentionally turn off their AIS, and found the behavior prevalent in the EEZs of Western Africa countries, Argentina, near Alaska and the Northwest Pacific. Reasons for disabling AIS included obscuring authorized activity, hiding locations from competitors, and concerns over piracy.

¹¹⁷ E.J.F. (2018). *Out of the shadows. Improving transparency in global fisheries to stop illegal, unreported and unregulated fishing*. p. 10. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/Transparency-report-final.pdf>

¹¹⁸ Global Fishing Watch. (n.d.). *User Guide*. Retrieved on June 3, 2024 from <https://globalfishingwatch.org/user-guide/>

¹¹⁹ Chang, S.-K. (2011). Application of a vessel monitoring system to advance sustainable fisheries management—Benefits received in Taiwan. *Marine Policy*, **35**, 116–121.

¹²⁰ FAO. (2022). *Report of the Thirty-fifth session of the Committee on Fisheries*. p. 5. <https://www.fao.org/3/cc3652en/cc3652en.pdf>

¹²¹ FAO. (n.d.). *NORWAY (speaking points) Agenda item 7 - Combatting Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing*. Retrieved on June 3, 2024 from https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/COFI/COFI35/statements/NorwayAgenda7COFI35.pdf

¹²² Cognizant of potential safety issues, GFW makes position data available after three days to avoid risks like telegraphing current positions to pirates.

¹²³ E.J.F. (2024). *Zhejiang Ocean Family Co. Ltd and its fishy business*. <https://ejfoundation.org/reports/zhejiang-ocean-family-co-ltd-and-its-fishy-business>

¹²⁴ Global Fishing Watch. (2017). *The Global View of el transbordo : Revised Preliminary Findings*. https://globalfishingwatch.org/wp-content/uploads/GlobalViewOfeltransbordo_Aug2017.pdf

¹²⁵ A notable exemption is the EU's Catch Certificate Scheme, which requires transshipment information for wild-caught fish products to be imported into the EU.

¹²⁶ FAO. (2022). *The status of fishery resources*. <https://www.fao.org/3/cc0461en/online/sofia/2022/status-of-fishery-resources.html>

¹²⁷ Seto, K., Miller, N., Young, M. & Hanich, Q. (2022). Toward transparent governance of transboundary fisheries: The case of Pacific tuna transshipment. *Marine Policy*, **136**, 104200.

- ¹²⁸ Selig, E. R., Nakayama, S., Wabnitz, C. C., Österblom, H., Spijkers, J., Miller, N. A., ... & Decker Sparks, J. L. (2022). Revealing global risks of labor abuse and illegal, unreported, and unregulated fishing. *Nature communications*, 13(1), 1612.
- ¹²⁹ Miller, N. A., Roan, A., Hochberg, T., Amos, J. & Kroodsmas, D. A. (2018). Identifying Global Patterns of el transbordo Behavior. *Front. Mar. Sci.*, 5, 240.
- ¹³⁰ Miller et al. (2018).
- ¹³¹ Miller et al. (2018).
- ¹³² Oceana. (2022, March 23). *Insurer ends coverage for illegally fishing fleet in progressive step*. Oceana press release. <https://europe.oceana.org/press-releases/insurer-ends-coverage-illegally-fishing-fleet-progressive-step/>
- ¹³³ E.J.F. (2021, December 15). *Illegal Fishing Blacklisting Highlights Dire Need for Transparency*. E.J.F. press release. <https://ejfoundation.org/news-media/illegal-fishing-fleet-blacklisting-highlights-dire-need-for-transparency>
- ¹³⁴ In 2021 ICCAT listed the ISRAR 1, 2 and 3, on its IUU list. <https://www.iccat.int/en/IUUlist.html> The vessels were owned and registered in OMAN, but were eventually delisted there. For a detailed profile of ISRAR 1, its history of flag and name, and photographs see TMT's record: <https://iuu-vessels.org/Vessel/GetVessel/25efc540-f8fc-4bf5-b975-4041d9192919>
- ¹³⁵ FAO. (n.d.). *The FAO Voluntary Guidelines for el transbordo : an Overview*. Retrieved on June 3, 2024 from <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b80f6cd5-6d5c-4ca0-a450-5caec339885a/content>
- ¹³⁶ FAO. (2022). *Voluntary Guidelines for el transbordo* .
- ¹³⁷ Photo courtesy of E.J.F.
- ¹³⁸ FAO. (2022). *Voluntary Guidelines for el transbordo* .
- ¹³⁹ FAO. (2022). *Voluntary Guidelines for el transbordo* .
- ¹⁴⁰ See for example, sections 55 and 56 of FAO. (2022). *Voluntary Guidelines for el transbordo* .
- ¹⁴¹ The data fields which form the content of those declarations are spelled out in the two annexes of the el transbordo Guidelines.FAO. (2023). *Voluntary Guidelines for el transbordo* . PSMA_StrategyWG1/2023/Inf.3. www.fao.org/3/cc4833en/cc4833en.pdf, 2023
- ¹⁴² FAO. (2016). Port State Measures Agreement.
- ¹⁴³ ICCAT's transshipment regulation requires all carriers transshipping ICCAT-managed species to be authorized by ICCAT and to carry an ICCAT observer at all times to ensure that information reported on their flagged vessels aligns with the observer's report. Global Fishing Watch. (2019). *A Comparative Analysis of AIS Data with the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas Reported el transbordo Activity in 2019*. https://globalfishingwatch.org/wp-content/uploads/ICCAT-2019-Report_final.pdf
- ¹⁴⁴ Global Fishing Watch. (n.d.). *Tuna RFMO el transbordo Analyses*. Retrieved on June 3, 2024 from <https://globalfishingwatch.org/rfmo-transshipment/>
- ¹⁴⁵ Commission Recommendation (EU) 2021/1222 of 20 July 2021 establishing a "Practical Handbook" on European cooperation on coast guard functions. OJ L vol. 268 <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1222/oj/eng> (2021).
- ¹⁴⁶ Belize High Seas Fisheries Unit. (2023). *Requirements For Vessels Engaged In el transbordo Activities*. <https://bhsfu.gov.bz/requirements-for-vessels-engaged-in-transshipment-activities/>
- ¹⁴⁷ Thai Union. (n.d.). *Statement on el transbordo at Sea*. <https://www.thaiunion.com/en/newsroom/press-release/465/statement-on-transshipment-at-sea>
- ¹⁴⁸ FAO. (2023). *Markets and Trade: No. 52 The importance of international trade for fisheries and aquaculture products*. <https://www.fao.org/markets-and-trade/publications/detail/en/c/1675601/>
- ¹⁴⁹ IUU Watch. (2020). *A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling illegal, unreported and unregulated fishing in the top three seafood markets: the European Union, the United States and Japan*. <https://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2020/01/CDS-Study-WEB.pdf>
- ¹⁵⁰ Seafood Import Monitoring Program. Federal Register 2016-29324. (Codified at 15 CFR Part 902). <https://www.regulations.gov/document/NOAA-NMFS-2015-0122-0111>
- ¹⁵¹ In 2023 alone, approximately \$183.7 billion was traded globally in aquatic products. FAO. (2024). *Globefish Highlights: International markets for fisheries and aquaculture products*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/00d60589-637e-43ec-8ef6-934ed9b2859b/content>
- ¹⁵² <https://www.iuuwatch.eu/>
- ¹⁵³ Council Regulation (EC) No 1005/2008. *Establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*. European Union, European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408984470270&uri=CELEX:02008R1005-20110309>
- ¹⁵⁴ NOAA. (n.d.). *Seafood Import Monitoring Program*. Retrieved on June 4, 2024, from <https://www.fisheries.noaa.gov/international/seafood-import-monitoring-program>.
- ¹⁵⁵ Which may include, but is not limited to, the following: species, vessel name, landing date, gear, area of catch.
- ¹⁵⁶ Examples of CTEs include: date of harvest, transshipment at sea or port, processing, and domestic distribution of product to a grocery or other seller.
- ¹⁵⁷ For more information, see FAO's comprehensive list of potential KDEs and CTEs for each step in the supply chain see: Blaha, F., Vincent, A. & Piedrahita, Y. (2023). *Guidance document: Advancing end-to-end traceability – Critical tracking events and key data elements along capture fisheries and aquaculture value chains*. <https://doi.org/10.4060/cc5484en>
- ¹⁵⁸ Like the GDST, who brings together seafood companies to develop a common mechanism for supply chain traceability: <https://thegdst.org/about/>
- ¹⁵⁹ Environmental Justice Foundation, Oceana, The Nature Conservancy, The Pew Charitable Trusts, & WWF. (2020). *Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas*. <https://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2020/11/CDS-2020-report-EN-WEB-Nov-2020.pdf>
- ¹⁶⁰ Act on Ensuring the Proper Domestic Distribution and Importation of Specified Aquatic Animals and Plants. <https://www.jfa.maff.go.jp/220614.html>.
- ¹⁶¹ SEAFDEC organizes Webinar on Japan's Catch Documentation Scheme (CDS). SEAFDEC <http://www.seafdec.org/seafdec-organizes-webinar-on-japans-catch-documentation-scheme-cds/>.
- ¹⁶² For more information, see: IUU Watch. (2020). *A comparative study of key data elements in import control schemes*. <https://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2020/01/CDS-Study-WEB.pdf>
- ¹⁶³ The species covered by SIMP are outlined here: <https://www.fisheries.noaa.gov/international/international-affairs/seafood-import-monitoring-program>
- ¹⁶⁴ As of 2022, the Japanese CDS covers squid, cuttle fish, Pacific saury, mackerel, and sardines. While not included in the CDS, Japan also regulates certain tuna species as required by their RFMO obligations. Japan Fisheries Agency. (n.d.). *Frequently Asked Questions (FAQs) on the Act on Ensuring the Proper Domestic Distribution and Importation of Specified Aquatic Animals and Plants (ver.1.0)*. Retrieved on June 4, 2024, from <https://www.jfa.maff.go.jp/attach/pdf/220614-4.pdf>
- ¹⁶⁵ Hanaoka, W. (2022). Seafood Legacy Welcomes the Enforcement of the Act on Ensuring the Proper Domestic Distribution and Importation of Specified Aquatic Animals and Plants. <https://seafoodlegacy.com/blog/c191>
- ¹⁶⁶ This working group is called the FAO-IMO-ILO ad hoc Joint Working Group on IUU fishing. Further information may be found here: <https://www.fao.org/iuu-fishing/tools-and-initiatives/joint-working-group-on-iuu-fishing/en/>
- ¹⁶⁷ Some examples of why a vessel may be either denied port entry or inspected after being allowed in: It is on an IUU vessel list or has a known history of illicit activity (such vessels are given inspection priority); lack of authorization to fish as required by the flag State; transshipment without authorization; fishing in prohibited areas; contravening coastal State laws or RFMO measures; or fish on board were not caught in conformity with the flag State or RFMO regulations.
- ¹⁶⁸ The Pew Charitable Trusts. (2017). *Implementing the AMERPA Methodology for Conducting a Capacity Needs Assessment*. https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2017/04/capacity_needs_assessment.pdf
- ¹⁶⁹ FAO. (2016). Port State Measures Agreement.
- ¹⁷⁰ FAO. (2016). Port State Measures Agreement.
- ¹⁷¹ However, China has signaled its intention to accede to the PSMA. FAO. (2023). *Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Bali, Indonesia, 8–12 May 2023*. FAO Fisheries and Aquaculture Report, No. 1411. Rome, item 5.
- ¹⁷² PSMA definition of fishing-related activities: "any operation in support of, or in preparation for, fishing, including the landing, packaging, transshipping or transporting of fish that have not been previously landed at a port, as well as the provisioning of personnel, fuel, gear and other supplies at sea." <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ins193291Eng.pdf>
- ¹⁷³ See, e.g., Annexes A and C, regarding data fields required for advance vessel notification and report of the results of inspection, respectively. <https://www.fao.org/3/i5469t/I5469T.pdf>
- ¹⁷⁴ FAO. (n.d.). *Parties to the PSMA | Agreement on Port State Measures (PSMA)*. Retrieved on June 4, 2023, from <https://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/>.
- ¹⁷⁵ GIES is currently voluntary and limited to PSMA Parties. FAO. (n.d.) *Global Information Exchange System: Agreement on Port State Measures*. Retrieved on June 4, 2024, from <https://psma-gies.review.fao.org/>.
- ¹⁷⁶ World Economic Forum. (2024). *How Pacific countries can harness data sharing to drive down illegal fishing*. <https://www.weforum.org/agenda/2024/01/davos24-pacific-countries-drive-down-illegal-fishing/>
- ¹⁷⁷ FAO. (2021). *Third Meeting of the Parties to the 2009 FAO Agreement on Port State Measures*. PSMA/2021/4 Rev.1. <https://www.fao.org/3/nf561en/nf561en.pdf>
- ¹⁷⁸ Brice, E. (2022, May 31). The treaty that aims to end illegal fishing, explained. *Dialogue Earth*. <https://chinadiologueocean.net/en/fisheries/port-state-measures-agreement-treaty-aims-to-end-illegal-fishing-explained/>
- ¹⁷⁹ Widjaja, S., Long, T., Wirajuda, H., et al. (2020). *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers*. World Resources Institute. <https://oceanpanel.org/wp-content/uploads/2022/05/Illegal-Unreported-and-Unregulated-Fishing-and-Associated-Drivers.pdf>
- ¹⁸⁰ IMO. (n.d.). *2012 Cape Town Agreement to enhance fishing safety*. Retrieved on June 4, 2024, from <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/CapeTownAgreementForFishing.aspx>.
- ¹⁸¹ The treaty will enter into force twelve months after these requirements have been met. IMO. (n.d.). *2012 Cape Town Agreement*.
- ¹⁸² IMO. (n.d.). *2012 Cape Town Agreement*.
- ¹⁸³ IMO. (n.d.). *2012 Cape Town Agreement*.
- ¹⁸⁴ The Pew Charitable Trusts. (2022). *More Than 100,000 People Die Annually Across Global Fishing Sector, New Research Shows*. <https://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/press-releases-and-statements/2022/11/03/more-than-100000-people-die-annually-across-global-fishing-sector-new-research-shows>

- ¹⁸⁵ ILO. (n.d.). Convention C188 - Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188). Retrieved on June 5, 2024 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188
- ¹⁸⁶ ILO. (n.d.). ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Retrieved on June 5, 2024 from <https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>
- ¹⁸⁷ ILO. (n.d.). Ratifications of C188 - Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188). Retrieved on June 5, 2024 from https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312333
- ¹⁸⁸ ILO. (n.d.). Ratifications of C188.
- ¹⁸⁹ Human Rights Watch. (2018). *Hidden Chains: Rights Abuses and Forced Labor in Thailand's Fishing Industry*. <https://www.hrw.org/report/2018/01/23/hidden-chains/rights-abuses-and-forced-labor-thailands-fishing-industry>
- ¹⁹⁰ The warning, known as a yellow card, was withdrawn in early January 2019.
- ¹⁹¹ E.J.F. (2015). *Thailand's Seafood Slaves: Human Trafficking, Slavery and Murder in Kantang's Fishing Industry*. <https://ejfoundation.org/reports/thailands-seafood-slaves-human-trafficking-slavery-and-murder-in-kantangs-fishing-industry>
- ¹⁹² Justice for Fishers. (2023). *Thailand: Port-In-Port-Out Inspections and the ILO: Failing Fishers and Seafood Supply Chains At Risk*. <https://justiceforfishers.org/thailands-port-in-port-out-pipo-inspections-and-the-ilo-failing-fishers-seafood-supply-chains-at-risk/>
- ¹⁹³ E.J.F. (2023). *Thailand's progress in combatting IUU, forced labour & human trafficking, E.J.F observations and recommendations volume 10*. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/20231126-technical-report-2023-compressed.pdf>
- ¹⁹⁴ South Africa became a party to C188 in 2013.
- ¹⁹⁵ E.J.F. (2018). *Abuse and illegal fishing aboard Taiwanese vessels let slip through the net*. <https://ejfoundation.org/news-media/abuse-and-illegal-fishing-aboard-taiwanese-vessel-let-slip-through-the-net>
- ¹⁹⁶ E.J.F. (2018). *Abuse and illegal fishing*.
- ¹⁹⁷ Yen, K. W., & Liu Huang, L. C. (2021). A review of migrant labour rights protection in distant water fishing in Taiwan: From laissez-faire to regulation and challenges behind. *Marine Policy*, 134, 104805. The article provides a chronology of the events which led to the rapid enactment of new legal authority by the government and has detailed comparisons of the provisions of various versions of the laws.
- ¹⁹⁸ International Transport Workers' Federation (ITF) [@ITFglobalunion]. (2022, December 6). *Why won't more nations sign? What are they waiting for? C188 protects fishers. There's no reason not to #RatifyC188*. <https://t.co/DRIH2zuQYL>. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/ITFglobalunion/status/1600148332827086850>
- ¹⁹⁹ UN. (n.d.). *Universal Declaration of Human Rights*. Retrieved on June 5, 2024 from <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Article%2019,media%20and%20regardless%20of%20frontiers>
- ²⁰⁰ UN. (n.d.). *The Sustainable Development Agenda*. Retrieved on June 5, 2024 from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>
- ²⁰¹ UN. (n.d.). *Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies*. Retrieved on June 5, 2024 from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>
- ²⁰² These laws will collectively be referred to as right-to-information laws in this report, but they are called by various names in different jurisdictions including Freedom of Information, Sunshine laws, open government and more.
- ²⁰³ OECD. (2021). *Government at a Glance: Implementation of access to information laws*. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- ²⁰⁴ Földes, A. (2018). *Right to Information in Asia Pacific*. Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_RTIIinAsiaPacific_English.pdf
- ²⁰⁵ This process is detailed on the FITI website: <https://fiti.global/about-the-initiative>
- ²⁰⁶ Fisheries Transparency Initiative. (2017). *About the FITI Standard*. <https://fiti.global/fiti-standard>
- ²⁰⁷ For a depiction of the horrors crews have experienced on the Thai fishing fleets, see the film Ghost Fleet. Vulcan Productions, Shannon Service, Director, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=ZTgT6gIbfww>
- ²⁰⁸ See for example: Urbina, I. (2015, June 21). Sea slaves: The human misery that feeds pets and livestock. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2015/07/27/world/outlaw-ocean-thailand-fishing-sea-slaves-pets.html>. For more recent reporting on these atrocities, see the Outlaw Ocean Project: <https://www.theoutlawocean.com/>
- ²⁰⁹ E.J.F. (2019). *Blood And Water: Human rights abuse in the global seafood industry*. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/Blood-water-06-2019-final.pdf>
- ²¹⁰ The Pew Charitable Trusts. (2022). *More Than 100,000 People Die Annually*.
- ²¹¹ International Labour Office. (1999). *Safety and Health in the Fishing Industry: Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Safety and Health in the Fishing Industry*. Geneva.
- ²¹² ITF Seafarers. (2021). *Countries that take the money and run: new FoC countries listed*. <https://www.itfseafarers.org/en/news/countries-take-money-and-run-new-foc-countries-listed>
- ²¹³ Raza, R. (2021). *Abandoned for Christmas: Fishing Crew Left in Limbo for Nine Months*. Maritime News. <https://www.marinetraffic.com/en/maritime-news/16/general/2024/1585/abandoned-for-christmas-fishing-crew-left-in-limbo-for-nine->; Xavier, N. (2022). *Abandoned Thai fishing crew awarded compensation*. ICN. <https://www.indcatholicnews.com/news/45311>
- ²¹⁴ A 2023 report found that "More than a third of vessels accused of forced labour operated in Asia, 21 percent in Africa. 45 percent of accused vessels were found in just five countries: Indonesia, Ireland, Uruguay, Somalia and Thailand. A quarter of accused vessels are flagged to China, whilst 18 percent carry flags of convenience, which have lax controls, financial secrecy and low or non-existent taxes." Daniels, A., Kohonen, M. Aroni, E., & Thiam, M. (2023). *Dark webs: Uncovering those behind forced labour on commercial fishing fleets*. Financial Transparency Coalition. https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2023/11/FTC_2023-Report_Dark-webs_EN.pdf
- ²¹⁵ E.J.F. (2010). *All at Sea - The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels*. https://ejfoundation.org/resources/downloads/report-all-at-sea_0_1.pdf
- ²¹⁶ Dow, S. (2019, September 21). 'Such brutality': tricked into slavery in the Thai fishing industry. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/21/such-brutality-tricked-into-slavery-in-the-thai-fishing-industry>
- ²¹⁷ Prum, V. A. (2018). *The dead eye and the deep blue sea: A graphic memoir of modern slavery*. Seven Stories Press.
- ²¹⁸ Shen, A. (2020). *What's the Catch? Forced Labour and Trafficking in the Taiwanese Distant Water Fishing Industry*. Institute for Human Rights and Business. <https://www.ihrb.org/focus-areas/migrant-workers/commentary-forced-labour-trafficking-taiwanese-distant-water-fishing-industry>
- ²¹⁹ Association for Professional Observers. (n.d.). *Observer Deaths and Disappearances*. Retrieved on June 6, 2024 from <https://www.apo-observers.org/observer-safety/misses/>
- ²²⁰ Association for Professional Observers. (n.d.).
- ²²¹ Rodriguez, K.A., Hardin, S., Kim, S. et al. (2023). *A Deeper Dive: Remedy and Recruitment in the Seafood Industry*. American University School of International Service. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/05/Final-Paper_FGP-5-24-23.pdf
- ²²² Blaha, F. (2022). *Towards responsible transparency: understanding why fishers are cautious about sharing data*. FranciscoBlaha.info. <http://www.franciscoblaha.info/blog/2022/11/12/towards-responsible-transparency-understanding-why-fishers-are-cautious-about-sharing-data>
- ²²³ There are hopeful signs, as at a January 2024 South Pacific RFMO meeting a number of companies and countries signed a letter recognizing evidence of serious human and labor rights violations and noted that companies share responsibility for ensuring human rights are respected. They called it "fundamental to include a solid program on the RFMO's agenda to address labor issues and guarantee decent conditions for fishers and workers in the squid fleets." *Perishablenews.com*, January 29, 2024.
- ²²⁴ For many years the Tariff Act contained what was known as the consumptive demand clause, which allowed goods knowingly made with forced labor to be imported into the US if domestic supply could not meet consumer demand. This provision was
- recently removed from the law. Tariff Act of 1930. 19 USC 1307. [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:19%20section:1307%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:19%20section:1307%20edition:prelim))
- ²²⁵ The act gives the President the authority to apply economic sanctions to individuals or entities involved in "serious human rights abuse or corruption". Rodriguez et al. (2023). *A Deeper Dive*.
- ²²⁶ The U.S. Treasury Department's Office of Foreign Assets Control issued sanctions under the Global Magnitsky Act against Dalian Ocean Fishing and Pingtan Marine Enterprise on December 9, 2022, affecting 157 vessels operated by the two companies. Las sanciones on Dalian and Pingtan mark the first time the US government has sanctioned a business on the Nasdaq Stock Exchange. Rodriguez et al. (2023). *A Deeper Dive*.
- ²²⁷ Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses, National Security Memorandum/NSM-11. (June 27, 2022). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/27/memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>
- ²²⁸ Al Jazeera. (2022, December 9). *US sanctions China-based firms over illegal fishing abuses | International Trade News*. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2022/12/9/us-sanctions-china-based-firms-over-illegal-fishing-abuses>
- ²²⁹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937. Document 52022PC0071. European Union, European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>
- ²³⁰ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability.
- ²³¹ The Authorization and Management of Overseas Employment of Foreign Crew Members Act. Ministry of Agriculture, Republic of China (Taiwan). (2022). <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050061>
- ²³² The Authorization and Management of Overseas Employment of Foreign Crew Members Act.
- ²³³ See for example: https://www.en.happyfisherman.tw/page.php?menu_id=28.
- ²³⁴ Yen, K. W., & Liu Huang, L. C. (2021). A review of migrant labour rights protection in distant water fishing in Taiwan: From laissez-faire to regulation and challenges behind. *Marine Policy*, 134, 104805.
- ²³⁵ E.J.F. (2020). *Illegal fishing and human rights abuses in the Taiwanese fishing fleet*. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/Taiwan-briefing-IUU-HR-2020-July.pdf>
- ²³⁶ UN. (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. HR/PUB/11/04 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrincipiosBusinessHR_EN.pdf

- ²³⁷ UN. (2011). *Guiding Principios*.
- ²³⁸ UN. (2011). *Guiding Principios*.
- ²³⁹ Global Fishing Watch. (2020). *New Study Unveils Risk of Forced Labor in Fisheries*. <https://globalfishingwatch.org/research/forced-labor-in-fisheries/>
- ²⁴⁰ McDonald, G. G., Costello, C., Bone, J., Cabral, R. B., Farabee, V., Hochberg, T., ... & Zahn, O. (2021). Satellites can reveal global extent of forced labor in the world's fishing fleet. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *118*(3), e2016238117.
- ²⁴¹ Global Fishing Watch. (2020). *New Study Unveils Risk of Forced Labor in Fisheries*.
- ²⁴² Blaha, F. (2019). *FFA takes a ground-breaking step in the issue of fishers' labor rights*. FranciscoBlaha.info. <http://www.franciscoblaha.info/blog/2019/5/11/ffa-takes-a-ground-breaking-step-in-the-issue-of-fishers-labour-rights>
- ²⁴³ Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA). (2019). *Minimum Terms and Conditions*. <https://www.ffa.int/download/minimum-terms-and-conditions/>
- ²⁴⁴ Scottish Government. (2022). *Women in Scottish fisheries: literature review*. <https://www.gov.scot/publications/women-scottish-fisheries-literature-review-experiences-challenges-opportunities-women-working-scottish-fishing-industry/>
- ²⁴⁵ Liotakis, A., Tzouramani, I., Mantziaris, S. & Sintori, A. (2020). Unravelling the Role of Gender in Fisheries' Socio-Economic Performance: The Case of Greek Small-Scale Fisheries. *Sustainability*, *12*, 5304.
- ²⁴⁶ One organization currently focusing their efforts on this is Global Labor Justice: <https://globallaborjustice.org/wifinowforfishersrights/>

Coalition for Fisheries
Transparency

