

## กฎหมาย MMPA พวงระกบใหม่ต่อความมั่นคงทางด้านอุตสาหกรรมประมงไทย

กฎหมายว่าด้วยการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำเพื่อคุ้มครองสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมของสหรัฐอเมริกา (MMPA) ได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า ที่มีใช้รูปแบบการใช้มาตรการทางภาษี (Non-Tariff Barriers) เพื่อกีดกันทางการค้าเช่นในอดีต ซึ่งจากการประกาศข้อกำหนดฯ ดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย และเสี่ยงต่อการถูก Sanction โดยสหรัฐฯ

### ที่มา

กฎหมายว่าด้วยการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำเพื่อคุ้มครองสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมของสหรัฐอเมริกา (Marine Mammal Protection Act: MMPA) ถูกผลักดันครั้งแรกโดยรัฐสภาของเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา ในช่วงของประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ซึ่งได้มีการเรียกร้องให้มีแนวทางในการจัดการต่อระบบนิเวศสัตว์น้ำหรือสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลโดยเฉพาะ เช่น โลมา วาฬ พะยูน ฯลฯ และเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล ผ่านการสร้างกลไกการตรวจสอบและยับยั้งการนำเข้า ส่งออก และจำหน่ายสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล รวมทั้งชิ้นส่วนหรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลภายในสหรัฐอเมริกา ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง จนมีการขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงการห้ามเลี้ยง ทำร้าย หรือรบกวนกลุ่มสัตว์ดังกล่าว ที่อยู่ในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย โดยองค์การบริหารสมุทรศาสตร์ และบรรยากาศแห่งชาติ (National Oceanic and Atmosphere Administration: NOAA) ของสหรัฐฯ

ต่อมา MMPA ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง ที่มีใช้การใช้มาตรการทางภาษี (Non-Tariff Barriers: NTB) เพื่อกีดกันทางการค้าอย่างเช่นในอดีต ซึ่งจากการประกาศใช้กฎหมาย MMPA ในช่วงยุคของประธานาธิบดี บารัค โอบามา (เมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๖๐) มีเป้าหมายเพื่อประเมินกฎระเบียบหรือข้อบังคับการทำประมงเชิงพาณิชย์ของประเทศที่ส่งสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำไปยังสหรัฐฯ ว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องไม่มีผลกระทบต่อ

สัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล

### สถานการณ์ปัจจุบัน

สหรัฐฯ ได้กลายเป็นประเทศผู้นำในการอนุรักษ์สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล และส่งเสริมการทำประมงอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นไปที่การบังคับใช้กฎหมาย การควบคุม การติดตามการทำประมง รวมถึงการส่งเสริมการกีดกันเครื่องมือประมงที่เป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อวาฬ โลมา และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้เครื่องมือประมงบางประเภททำให้เกิดการจับและฆ่าสัตว์น้ำในทะเลโดยไม่ได้ตั้งใจเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมประมง (Bycatch) อีกทั้งเครื่องมือประมงที่ถูกทิ้งร้าง (Derelict Fishing Gears) ไว้ในทะเล ยังเป็นสาเหตุการตายของสัตว์ทะเลหายาก อาทิ การติดกับขากเครื่องมือประมง (Ghost fishing)

การประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ อย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่มีกิจกรรมการประมงแบบพาณิชย์ (Harvesting Nations) ซึ่งอาจเข้าข่ายและเสี่ยงต่อการถูกห้ามนำเข้าสินค้าประมงไปยังสหรัฐฯ ทั้งนี้กฎหมาย MMPA ได้กำหนดระยะเวลาผ่อนผันไว้ ๕ ปี หลังจากประกาศ เพื่ออนุโลมให้ประเทศคู่ค้าได้เตรียมความพร้อมก่อนการบังคับใช้ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๖ อย่างไรก็ตาม การประกาศดังกล่าวเปรียบเหมือนการบังคับให้ประเทศอื่น ๆ ต้องปฏิบัติตามของกำหนดการทำประมงเชิงพาณิชย์ของสหรัฐฯ เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการกีดกันทางการค้าที่อาจจะตามมา





ในอนาคต เช่นเดียวกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีสาเหตุจากการทำประมงผิดกฎหมาย การขาดการรายงาน และการขาดมาตรการควบคุมการทำประมงของประเทศไทย ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยเคยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และเผชิญกับประเด็นการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานการประมงจากกฎหมายสหรัฐฯ ว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA) และถูกจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศ tier 3 เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗

## 📌 ผลกระทบกับประเทศไทย

### มิติเชิงบวก

การบังคับใช้กฎหมาย MMPA ของสหรัฐฯ ส่งผลทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ความมั่นคง และความยั่งยืนในมิติทางด้านทรัพยากรทางทะเล อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายทางด้านอนุรักษทรัพยากรทางทะเลที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) และจัดทำโครงการเร่งด่วนเพื่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งอาจถือได้ว่าแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายในลักษณะต่าง ๆ ของประเทศไทย ภายหลังจากถูกกดดันด้วยกฎหมาย MMPA ของสหรัฐฯ ในครั้งนี้ สามารถช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์อันดีของประเทศในประเด็นด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นแนวทางที่ทั่วโลกกำลังเร่งดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ตามที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) กำหนด

### มิติเชิงลบ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะสามารถลดภาวะกดดันจากการกีดกันทางการค้าตามมาตรการจากที่กล่าวมาข้างต้นได้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงและสินค้าประมงแปรรูปอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าในกลุ่มดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อน GDP ของประเทศ โดยประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าประมงและสินค้าแปรรูปจากการทำประมงไปยังสหรัฐฯ เป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโควิด ๑๙ ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกของสินค้าแปรรูปจากการทำประมงประมาณ ๔ หมื่นกว่าล้านบาท ด้วยความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยต้องออกแนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับกฎหมาย MMPA อีกทั้งต้องรายงานข้อมูลการประมงและสินค้าประมงผ่านระบบ International Affairs Information Capture and Reporting System

(IAICRS) ให้แก่สหรัฐฯ ตลอดจนต้องพิจารณาถึงการได้มาซึ่งสัตว์น้ำในกลุ่มสินค้าประมงชั้นกลาง (Intermediary Fisheries) ที่ไทยได้นำเข้ามาเป็นวัตถุดิบ เพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังสหรัฐฯ และสินค้าประมงที่ไม่เกี่ยวข้องกับระเบียบ (Rule does not apply) ซึ่งอาจเป็นการซ้ำเติมต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยในอนาคตได้ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านและประมงขนาดเล็กจากการที่ไทยอาจต้องระงับการอนุญาตให้ผลิตหรือจัดจำหน่ายเครื่องมือประมงบางประเภท เนื่องจากเข้าข่ายผิดต่อกฎหมาย MMPA ของสหรัฐฯ อาทิ อวนปลาเสียด อวนลอยปลา กะพง อวนสามชั้น และอวนจมปู เป็นต้น

## 📌 ข้อเสนอแนะในมิติความมั่นคงทางทะเล

- ๑) ประเทศไทยควรติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และควรวิเคราะห์ถึงผลกระทบในมิติต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการผลักดันนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงในกลุ่มต่าง ๆ และในอนาคตหากประเทศไทยไม่สามารถสร้างความพอใจต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวของสหรัฐฯ อาจกลายเป็นช่องว่างให้เกิดการแทรกแซงและกีดกันทางการค้าจากสหรัฐฯ ได้ ดังที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้
- ๒) ประเทศไทยควรพิจารณากรอบการปฏิบัติดังกล่าวอย่างรอบคอบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากเร่งการผลักดันหรือปรับเปลี่ยนกฎหมายของไทยให้มีความสอดคล้องกับกฎหมาย MMPA มากจนเกินไป ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อการปรับตัวของภาคประชาชนในอุตสาหกรรมประมงดังที่เคยเผชิญในกรณี IUU และ TVPA อย่างไรก็ตามประเทศไทยควรมีการพิจารณาหาตลาดสินค้าประมงเพิ่มเติมเพื่อกระจายความเสี่ยง

### ★อ้างอิง

- <https://www.mmc.gov/about-the-commission/our-mission/marine-mammal-protection-act/>
- <https://www.infoquest.co.th/2021/148250>
- <https://ditp-overseas.com/ประเทศผู้ส่งออกอาหารทะเล/>
- <https://www.thailandplus.tv/archives/428386>
- <https://mgronline.com/daily/detail/9640000122194>
- กรมประมง (๒๕๖๓) ผู้ประกอบการส่งออกสินค้าประมงไทย ยึดได้... หลัง NOAA ยอมรับมาตรการคุมเข้มการนำเข้าวัตถุดิบสัตว์น้ำเพื่อผลิตและแปรรูปสำหรับส่งออกไปยังสหรัฐฯ. วารสารกรมประมง ๑๕(๓)
- จิรายุ นิตระทิน (๒๕๖๔). การประมงไทย & IUU Fishing และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔). มุมมองความมั่นคง. สำนักงานสภาความมั่นคง, ๗(๓), ๒๗-๓๕.