

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จำพวกคร่อมเขตรหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล จะพบว่าปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงใต้ , มหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกเฉียงใต้ , มหาสมุทรแอตแลนติกตะวันออกเฉียงใต้ , มหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเฉียงเหนือและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ส่วนแล้วแต่เป็นประเด็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการขาดกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวในทะเลหลวง จึงทำให้มีการทำประมงมากเกินไปขนาดส่งผลทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังขาดความร่วมมือระหว่างรัฐชายฝั่งในการนำเสนอข้อมูลและสถิติในการทำประมงที่ถูกต้อง และด้วยเหตุผลที่ว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ทะเลหลวงเป็นดินแดนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ รัฐทุกรัฐจึงมีเสรีภาพในการทำประมง โดยรัฐเหล่านั้นจะใช้อำนาจรัฐในทะเลหลวงโดยผ่านทางเรือซึ่งชักธงชาติของตนเท่านั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง ในการกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อทำการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงอย่างเคร่งครัด แต่การอนุรักษ์อาจจะไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ เพราะรัฐเจ้าของธงจะเป็นผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์และบังคับใช้กฎหมายเอง นอกจากนี้ รัฐที่ทำการประมงจะมุ่งแต่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ในขณะที่รัฐชายฝั่งซึ่งเป็นเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะมุ่งเน้นให้มีการอนุรักษ์มากกว่า จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันในด้านผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ

อนึ่ง เมื่อความตกลง ฯ ฉบับนี้ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ทั้งสองจึงทำให้การศึกษาถึงผลของความตกลง ฯ ฉบับนี้ ย่อมมีความสำคัญต่อนโยบายการจัดการประมงของประเทศไทย กล่าวคือ จะต้องศึกษาถึงผลดีและผลเสียอันเกิดจากการเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งความตกลง ฯ และในกรณีที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งความตกลง ฯ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการตัดสินใจว่า ประเทศไทยควรเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ หรือไม่

ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งความตกลง ฯ ประเทศไทยย่อมต้องมีพันธกรณีที่จะต้องผูกพันตามความตกลง ฯ โดยจะต้องมีการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามความตกลง ฯ ซึ่งจากการพิจารณาจะเห็นว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถรองรับมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าว นอกจากนี้ ผลจากการเข้าร่วมในความตกลง ฯ นี้ จะทำให้ประเทศไทยต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมง เพื่อที่จะได้รับสิทธิในการเข้าร่วมทำประมงในทะเลหลวงและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำประมงได้ด้วย

ส่วนในกรณีที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งความตกลง ฯ โดยที่ความตกลง ฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับ จะมีผลทำให้ประเทศไทยไม่ต้องมีความผูกพันตามพันธกรณีแห่งความตกลง ฯ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงมีพันธกรณีในการที่จะต้องไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของความตกลง ฯ นั้นต้องเสื่อมเสียไป ส่วนการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีโดยที่ความตกลง ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อเรือประมงของประเทศไทยที่ได้ทำการประมงอยู่ในทะเลหลวง เพราะบทบัญญัติแห่งความตกลง ฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีตามความตกลง ฯ สามารถนำเอามาตรการตามความตกลง ฯ มาใช้บังคับ เพื่อขัดขวางหรือยับยั้งกิจกรรมใดก็ตามซึ่งเรือของรัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ได้กระทำการอันก่อให้เกิดผลเสียหายได้

อนึ่ง เมื่อได้วิเคราะห์ถึงความตกลง ฯ แล้วจะเห็นว่าแนวโน้มการทำประมงของประเทศไทย ควรให้ความสนใจเกี่ยวกับการขยายเขตการประมงออกไปทำการประมงในทะเลหลวง โดยเฉพาะในมหาสมุทรอินเดียเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและเพื่อการส่งออก ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบอันจะเกิดขึ้นได้ เพราะประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่องค์กรจัดการประมงได้กำหนดขึ้น โดยจากการศึกษาถึงผลของการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ นั้น จะพบว่า การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ย่อมก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยในการดำเนินการตามกรอบนโยบายของมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้เป็นไปในทิศทางสากล และในกรณีถ้าประเทศไทยมีความพร้อมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่กำหนดไว้ในความตกลง ฯ ได้ กำหนดไว้ ประเทศไทยก็สามารถให้สัตยาบันการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ได้ เพราะอย่างไรก็ตามเพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยในภายภาคหน้า ประเทศไทยก็ต้องเข้าร่วมเป็น

ภาคีตามความตกลง ฯ เพื่อที่จะได้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ และเพื่อเป็นการประกาศว่าประเทศไทยยอมรับต่อกติกาของสังคมโลก โดยสามารถขยายกองเรือประมงเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจะให้ความสำคัญก่อนนโยบายในการเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง และสนับสนุนให้ชาวประมงสามารถมีการระดมทุนกันได้ โดยกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในภาคการเกษตรจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพิ่มมากขึ้น แม้ว่า ในขณะนี้ประเทศไทยจะมีเรือประมงปลาทูน่าน้ำลึก “มุกมณี” แล้วก็ตาม แต่การสนับสนุนและส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มชาวประมงโดยเน้นให้มีความพยายามมากขึ้นก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถนำทรัพยากรสัตว์น้ำเข้ามาได้ในปริมาณที่มากมายมหาศาล ในขณะเดียวกันรัฐบาลควรที่จะสั่งซื้อเรือประมงปลาทูน่าอวนล้อมดำใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการออกทำประมงควบคู่กับเรือประมงมุกมณีที่มีอยู่ด้วย รวมไปถึงการพัฒนาท่าเทียบเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและให้ได้มาตรฐานสากล นอกจากนี้ ปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญที่จะมาเสริมนโยบายการสนับสนุนการทำประมงนอกน่านน้ำจะเกี่ยวกับด้านการพัฒนาความรู้และเทคโนโลยี ตลอดจนการเคารพต่อกฎระเบียบตามที่ประชาคมโลกได้กำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้สังคมโลกมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืนตลอดไป

ในส่วนข้อเสนอแนะ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำที่มากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดให้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งวิธีการในการแก้ไขปัญหาประมงส่วนใหญ่จะใช้วิธีการในการเจรจาตกลงกันมากกว่าที่จะใช้กำลังบังคับ เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น โดยในการเจรจาตกลงกันจะต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ที่เข้ามาทำการประมงในการแจ้งข้อมูล, ข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล โดยรัฐต่าง ๆ จะต้องร่วมมือกันสำรวจและวิจัยทางการประมงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการประมงจะสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหในระดับระหว่างประเทศ

การเจรจาในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำนั้น จะเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐต่าง ๆ จะต้องมาตกลงกัน ซึ่งจะต้องให้รัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงสามารถควบคุมพฤติกรรมชาวประมงของตน ให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสอดคล้องกับความตกลง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้น โดยจะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าเรือประมงของตน จะไม่ไปก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่รัฐอื่น ๆ และเพื่อเป็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ในระยะยาว มาตรการที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ มาตรการในการป้องกัน ซึ่งจะสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ เล็งเห็นถึงความสำคัญขององค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางคอยประสานงานกันในการรวบรวม และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ และสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ที่เห็นว่ามิแนวนโยบายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ของประเทศได้

2. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขในระดับชาติ

มาตรการดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความร่วมมือของภาคเอกชนด้วย โดยจะต้องมีการพิจารณาถึงนโยบายในการจัดการประมงการประมงนอกน่านน้ำ โดยการตระหนักถึงผลกระทบของการขยายเขตอำนาจรัฐของประเทศเพื่อนบ้านในปัจจุบันและความสำคัญของการประมงนอกน่านน้ำต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ และปัญหาที่ประเทศไทย เผชิญหน้าอยู่ รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายดังนี้

1. นโยบายในระดับภูมิภาค

1.1 การสนับสนุนการให้ความร่วมมือในการแสวงหาประโยชน์จากปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ในบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนสูงสุด

1.2 ศึกษาและจัดทำมาตรการเพื่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล

1.3 สนับสนุนการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ Shared Stock โดยแจกจ่ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2. นโยบายในระดับชาติ

2.1 สนับสนุนและส่งเสริมการประมงต่างประเทศ โดยรัฐบาลริเริ่มเข้าไปเจรจากับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

2.2 พัฒนาและจัดการการประมงต่างประเทศโดยความร่วมมือตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุน การลงทุนของชาวประมง ในการแก้ไขและปรับปรุง เรือประมง เพื่อเดินทางในระยะทางไกล และการประมงพื้นบ้านใหม่

2.4 ให้ความคุ้มครองการลงทุนของภาคเอกชนในต่างประเทศ ในการให้ความร่วมมือทางการประมง

2.5 แก้ไขพระราชบัญญัติประมง เพื่อให้มีผลใช้บังคับกับผู้ควบคุมเรือประมงหรือกัปตันเรือ และเจ้าของเรือประมง ซึ่งกระทำละเมิดต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ประมงของต่างประเทศ

มีข้อสังเกตว่า จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน เพราะบางครั้งกฎหมายไม่สามารถถูกนำไปปรับใช้กับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมและในการบังคับใช้กฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพจะต้องมีการตรวจตรา ควบคุมและป้องกันการกระทำผิดต่อกฎหมายข้อบังคับของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านด้วย นอกจากนี้ จะต้องมีการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำและสภาวะแวดล้อมทางทะเล โดยการควบคุมเรือประมงโดยเฉพาะเรือประมงที่ไม่ได้จดทะเบียน ส่วนชาวประมงที่สนใจที่จะเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง ควรที่จะได้รับการชี้แนะจากหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศที่ดูแลเกี่ยวกับการวิจัยและสำรวจหาแหล่งที่ทำการประมง เช่น SEAFDEC และกรมประมง ที่จะต้องร่วมมือกัน โดยทางกรมประมงได้กำหนดนโยบายทางการประมงที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ทางการค้า โดยเน้นให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ยังคงให้ผลผลิตอย่างยั่งยืนสูงสุด (Optimum Sustainable Yield) และยกระดับทรัพยากรสัตว์น้ำให้ฟื้นฟูกลับคืนสู่สภาพเดิม ดังนั้น เพื่อความสำเร็จ เกี่ยวกับนโยบาย ยุทธวิธี ตลอดจนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ในปี ค.ศ. 2010 จะต้องเน้น ในการยกระดับ การบริหาร และศักยภาพในการจัดการ และเพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังนั้นยุทธวิธี และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จึงควรถูกกำหนดไว้ดังนี้

1. เร่งทำการแก้ไขกฎหมาย ,กฎเกณฑ์ , ข้อบังคับ และข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ที่ไม่เหมือนกัน เกี่ยวกับการยอมรับในเรื่องการควบคุมกิจกรรมประมงและกองเรือประมง ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้
2. การสนับสนุนการรวมตัวกันของกลุ่มชาวประมงขนาดเล็กขึ้นมา
3. บังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการทางการประมงอย่างเข้มแข็ง
4. ปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับสถิติการประมง
5. ป้องกันการเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำในภายหน้า โดยจำกัดจำนวนเรือ และเครื่องมือทำประมง
6. ติดตาม และปรับปรุงคุณภาพของทรัพยากรสัตว์น้ำ น่านน้ำ รวมทั้งปกป้องและแก้ไขปัญหามลพิษ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ การสงวนรักษา
7. จัดทำเขตหินได้น้ำเทียม ในบริเวณเขตชายฝั่งที่เหมาะสม เพื่อจัดทำสถานที่หลบภัย , วางไข่ , และการก่อตัวในบริเวณนั้นและลดความขัดแย้งระหว่างการทำประมงขนาดใหญ่และขนาดเล็ก
8. เร่งจัดทำกรวิจัยเพื่อการสนับสนุนการฟื้นฟูและการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ
9. เผยแพร่ความรู้แก่ชาวประมง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อประกันให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
10. พัฒนาพื้นที่และความต้องการของชุมชนประมงในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค รวมทั้ง จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐชายฝั่ง
11. เร่งกำหนดเขตเขตหินปะการัง รวมทั้งฟื้นฟูหินปะการัง และพัฒนาหลักการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของหินปะการัง