บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยบริเวณตอนใต้ของประเทศล้อมรอบไปด้วยทะเลทั้งสองด้าน อาชีพหลักที่สำคัญของชาวไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่ติดกับทะเล คือ อาชีพการทำประมงทะเล การทำประมงทะเลมีทั้งการทำประมงบริเวณใกล้ชายฝั่ง และบริเวณนอกชายฝั่ง การทำประมงทะเลนอกชายฝั่งเป็นการทำประมงที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศไทยมาก เนื่องจากสัตว์ทะเลที่จับมาได้จะนำมาทำการแปรรูป และส่งออกเป็นสินค้าที่นำเงินตราเข้าประเทศไทยได้เป็นจำนวนสูงมาก

พื้นที่ที่ใช้ในการทำประมงทะเลของไทย แบ่งออกได้หลายบริเวณตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งแต่ละบริเวณจะกำหนดสิทธิในการทำประมงที่แตกต่างกันไปตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยในพื้นที่บริเวณเหล่านั้น บริเวณที่มีปัญหามากที่สุด คือ บริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เนื่องจากประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกับประเทศอื่นหลายประเทศ การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่มีความกว้างถึง 200 ไมล์ทะเล ทำให้เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเกิดการซ้อนทับกัน สิทธิอธิปไตยที่มีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศในบริเวณนี้จึงซ้อนทับกันด้วย ซึ่งกระทบต่อสิทธิการทำประมงของไทยในพื้นที่บริเวณนั้นอย่างมาก ทำให้การทำประมงของไทยต้องประสบกับปัญหาการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ

การทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศเริ่มเป็นปัญหาของประเทศไทยมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2520 จำนวนเรือประมงและลูกเรือประมงไทยที่ถูกทางการของประเทศอื่นจับกุมฐานทำการประมงละเมิดน่านน้ำทวีจำนวนสูงขึ้นทุก ๆ ปี เนื่องจากพื้นที่ที่ชาวประมงไทยเคยทำการประมงอยู่ดั้งเดิมได้กลายเป็นอาณาเขตของรัฐชายฝั่งอื่น เพราะการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งนั้น ๆ นอกจากนี้ ทรัพยากรประมงภายในน่านน้ำของไทยลดจำนวนลงมากจนไม่เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ทำให้ผู้ประกอบอาชีพประมงจำเป็นต้องนำเรือ

ประมงเข้าไปทำการประมงในแหล่งประมง ที่อยู่ในเขตน่านน้ำของประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีทรัพยากรสัตว์น้ำที่อุดมสมบูรณ์กว่า เพื่อหาทรัพยากรมาทดแทนทรัพยากรประมงที่ขาดแคลนในบริเวณน่านน้ำไทย

การทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของประเทศอื่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะพิจารณาได้จากกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลตามเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่เป็นการจัดทำประมวลกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องทะเลเข้าไว้ด้วยกัน หรือแนวทางปฏิบัติของรัฐที่ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจนเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้น

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศ จึงไม่ควรที่จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของประเทศอื่น การเคารพต่อสิทธิของประเทศอื่นเป็นหน้าที่ที่ประเทศไทยพึงต้องกระทำตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การกระทำใด ๆ ของประเทศไทยที่เป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศย่อมจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นได้

แม้ว่าการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศจะเป็นการกระทำความผิดของเรือประมงไทยที่เกิดขึ้นภายนอกอาณาเขตของประเทศไทย แต่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคล สิ่งของที่มีสัญชาติไทย ประเทศไทยจึงมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมป้องกันมิให้มีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศได้ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดเหล่านั้นได้ ไม่ว่าการกระทำความผิดจะเกิดขึ้นที่ใด เมื่อประเทศไทยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการป้องกัน หรือเพื่อใช้ในการลงโทษเมื่อมีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศเกิดขึ้น หรือมีการกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการป้องกันและการลงโทษแล้ว แต่มาตรการเหล่านั้นยังบกพร่องไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระทำดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงจะต้องกระทำตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องคำนึงว่าการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือละเว้นหลีกเลี่ยงของประเทศไทยหรือไม่

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายอย่างเด่นชัดที่แสดงว่า ประเทศไทยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร เพื่อควบคุมป้องกันมิให้มีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศของชาวประมงไทยเลย บางครั้งจึงทำให้ดูเสมือนกับว่าจะเป็นการสนับสนุนให้มีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศด้วย มาตรการที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 ตามมาตรา 28 ทวิ และมาตรา 64 ทวิ นั้นมีจุดประสงค์เพียงต้องการให้เจ้าของเรือประมงชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการเนื่องจากรัฐบาลไทยได้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการช่วยเหลือนำตัวลูกเรือประมงที่ถูกจับฐานทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศกลับสู่ประเทศไทย มาตรการดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษเจ้าของเรือประมงที่ปล่อยให้มีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ ซึ่งจัดว่าเป็นมาตรการทางอ้อมที่ประเทศไทยได้กำหนดขึ้น ตามหลักการใช้ความระมัดระวังตามสมควรของรัฐ เพื่อใช้ในการควบคุมป้องกันมิให้มีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ แต่มาตรการดังกล่าวมิใช่เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นโดยตรง ที่บังคับใช้ในการควบคุมป้องกันชาวประมงไทยไม่ให้มีการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ และมาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ตามมาตรา 28 ทวิ และมาตรา 64 ทวิ จึงเป็นมาตรการทางอ้อมที่ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าของเรือมักบ่ายเบี่ยงความรับผิดโดยอ้างว่า ตนเองไม่มีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายกับลูกเรือในฐานะที่เป็นนายจ้างที่จะต้องดูแลรับผิดชอบลูกเรือประมง เพราะการทำประมงนั้นการดำเนินการและสั่งงานจะอยู่ในความควบคุมดูแลของไต๋ก๋ง และบางกรณีเจ้าของเรืออาจอ้างว่าให้ผู้อื่นเช่าเรือไปฉะนั้น เจ้าของเรือจึงอยู่ในฐานะของผู้ให้เช่าเรือไม่มีความผูกพันต่อลูกเรือ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประมงที่แก้ไขเพิ่มเติมเหล่านั้น

การไม่มีมาตรการในการควบคุมป้องกันตามหลักการใช้ความระมัดระวังตามสมควรของรัฐ หรือมี แต่มาตรการเหล่านั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้เพื่อควบคุมป้องกันการกระทำละเมิดได้ ทำให้ประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประเทศอื่นที่ถูกละเมิดน่านน้ำ ตามหลักทฤษฎีผลของการกระทำที่ว่า ความรับผิดชอบของรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อผลของการกระทำนั้น ก่อให้เกิดการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น เมื่อการบังคับใช้ในมาตรการควบคุมป้องกันการทำประมงน่านน้ำต่างประเทศของเรือประมงไทยที่ประเทศไทยมีอยู่นั้นไม่เพียงพอ

จึงเป็นการกระทำของประเทศไทยที่ก่อให้เกิดการล่วงล้ำน่านน้ำประเทศอื่น ประเทศเพื่อนบ้านที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดน่านน้ำ และต้องสูญเสียทรัพยากรประมงบางส่วนไปโดยไม่สมัครใจ ประเทศเหล่านั้นมีสิทธิเรียกร้องให้ประเทศไทยต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศของเรือประมงไทยได้ตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ

นอกจากนั้น ประเทศไทยอาจต้องรับผิดชอบตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ด้วย หากอนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ความรับผิดชอบตามอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การวางเงินประกันของรัฐเจ้าของสัญชาติของเรือประมง เมื่อรัฐชายฝั่งได้ทำการจับกุมเรือและถูกเรือประมงที่เข้ามาทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศเพราะการเรียกเงินประกันนั้น เป็นดุลพินิจของรัฐชายฝั่งที่จะเรียกจำนวนสูงเท่าใดก็ได้ เพื่อเป็นประกันสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ และเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่งเมื่อมีการทำประมงละเมิดน่านน้ำ และประเทศที่เป็นคู่ภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ เช่น ประเทศเพื่อนบ้านของไทยอาจเรียกร้องนำข้อพิพาทนั้นขึ้นสู่ศาลระหว่างประเทศได้ เพื่อให้ประเทศไทยรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการที่เรือประมงไทยทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศได้

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกในสังคมระหว่างประเทศ มีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของประเทศอื่น เมื่อเรือประมงไทยได้ทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ ประเทศไทยจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ตามหลักทั่วไปในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ และตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ดังนั้น ประเทศไทยจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบ อาจทำได้โดยการกำหนดมาตรการในการควบคุมป้องกันไม่ให้เรือประมงทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ เพื่อให้ผลกระทบที่ประเทศไทยควรจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐอื่น สำหรับการกระทำของเรือประมงไทยที่ทำประมงละเมิดน่านน้ำต่าง

ประเทศนั้นหมดสิ้นไป ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ในระดับประเทศและในระดับภายในประเทศ ดังนี้

ในระดับประเทศ ควรจะต้องใช้การเจรจาตามหลักทางการทูตที่อยู่ภายในกรอบและขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศยังคงมีอยู่ตลอดไป โดยเจรจาทำความตกลงในเรื่องการแบ่งแนวเขตแดนทางทะเลของแต่ละประเทศให้ชัดเจนแน่นอน และอาจกำหนดแนวเขตผ่อนผันเป็นระยะห่าง 10-15 กิโลเมตรในเขตแดนของแต่ละประเทศขึ้น เพื่อขจัดปัญหาข้อพิพาท เพราะถือว่าการล่วงล้ำเข้ามาในเขตนี้ไม่เป็นการทำผิดฐานทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ หรืออาจตกลงให้บริเวณพิพาทที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ซ้อนทับกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเขตที่แสวงประโยชน์ร่วมกันในทางการประมง เป็นต้น นอกจากนั้น ควรเจรจาสนับสนุนส่งเสริมให้มีการทำประมงร่วมกับต่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น เพื่อที่เรือประมงไทยจะได้เข้าไปทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะได้ลดปัญหาการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศด้วย

ในระดับภายในประเทศไทย ควรจะต้องเพิ่มมาตรการทางด้านกฎหมาย ที่เป็นบทบัญญัติโดยตรงในการควบคุมป้องกันการทำประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ ซึ่งอาจใช้วิธีการเพิกถอนอาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมง หรือกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรงแก่ผู้กระทำความผิดฐานทำการประมงละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ รวมทั้งออกกฎหมายในการควบคุมจำนวนเรือประมง และเครื่องมือที่ใช้ทำการประมงอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม โดยอาจกำหนดให้เรือประมงเป็นเครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งที่ต้องขออาชญาบัตร เช่นเดียวกับเครื่องมือประมงอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อที่จะลดจำนวนเรือประมงและเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายด้วย พร้อมกันนั้นประเทศไทยควรกำหนดพื้นที่ในการทำประมงของเรือประมงไทย โดยแบ่งเป็นเขต ๆ หรือเป็นส่วน ๆ ให้อยู่ในความควบคุมดูแลของแต่ละจังหวัด หรือแต่ละภูมิภาค เพื่อป้องกันการแย่งจับสัตว์ทะเลของเรือประมงไทยด้วยกันเอง และเพื่อเป็นการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในบริเวณน่านน้ำไทยให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการของประเทศไทย เรือประมงไทยจะได้ไม่ต้องไปแสวงหาทรัพยากรประมงในบริเวณน่านน้ำของประเทศอื่น