



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่าในกฎหมายทะเลหรือ UNCLOS 1982 ไม่มีข้อตกลงไหนที่กล่าวถึงการนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรหรือการประมงเลย เพราะ UNCLOS 1982 มีข้อตกลงต่างๆ ในด้านการประมงในการอนุรักษ์และสงวนสิ่งมีชีวิตในทะเลแล้ว แต่ก็ยังพบปัญหาความยากในการนำมาตรการเหล่านั้นมาปฏิบัติจริง จึงเป็นที่มาของการหาแนวทางมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle)

อนึ่ง UNCLOS 1982 มีมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลที่สำคัญได้แก่ หลักการที่ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำยั่งยืนสูงสุดที่ประเมินได้ในทางชีวภาพ (Maximum Sustainable Yield: MSY) ประกอบกับหลักการอนุญาตให้จับได้ (Total Allowable Catch :TAC) ตามข้อ 119 โดยประเทศจะกำหนดมาตรการต่างๆ โดยต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด (best scientific evidence) สนับสนุนด้วย แต่ก็ไม่ได้แนะนำหรือกำหนดแนวทางการดำเนินการอย่างไร หลักฐานขนาดไหนที่ยอมรับได้ เพื่อให้การกำหนดมาตรการต่างๆ นั้นบรรลุวัตถุประสงค์การอนุรักษ์โดยการควบคุมการทำประมง เรียกได้ว่ามาตรการจัดการทรัพยากรของ UNCLOS 1982 มีปัญหาในการนำไปปฏิบัติจริงไม่ว่าจะเกิดจากการบังคับค่อนข้างอ่อน แนวทางที่จะปฏิบัติตามอันเป็นบรรทัดฐานของหลักเกณฑ์ต่างๆ นั้นก็ยังไม่ชัดเจน ไม่มีความเข้าใจในมาตรการต่างๆ อย่างเพียงพอ จากปัญหาเหล่านี้จึงควรมีการนำเอาหลักการใหม่ๆ มาปรับใช้กับการจัดการประมงโดยการนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้เป็นแนวปฏิบัติ (guideline) หรือเครื่องมือทางกฎหมาย (legal instrument)

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักการป้องกันไว้ก่อน คือ ป้องกันความเสียหายที่รุนแรงและไม่สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ จากการคาดการณ์ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามก็ค่อนข้างยากที่จะสันนิษฐานว่ากิจกรรมของมนุษย์นั้นจะเกิดอันตรายดังกล่าวได้จนกว่าจะพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ผู้กล่าวอ้างหลักการป้องกันไว้ก่อนจึงต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงหลักฐานของฝ่ายตนจริง เรียกว่า การผลักภาระการพิสูจน์ (shifts the burden of proof) ถือได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของหลักการป้องกันไว้ก่อน ทำให้เกิดความง่ายในการปรับใช้ หลักการ

ป้องกันไว้ก่อนมาใช้ (precautionary principle) เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการปกป้องทรัพยากรอันดับแรกโดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายทางวิทยาศาสตร์ เรียกได้ว่าเป็นหลักการที่กันไว้ดีกว่าแก้ หลักการป้องกันไว้ก่อนๆเริ่มแรกเกิดจากประเทศอังกฤษในเรื่องสาธารณสุขไม่ได้เป็นหลักกฎหมายแต่เป็นเพียงแค่ทฤษฎีง่ายๆที่กล่าวได้ว่า เป็นการกันไว้ก่อนต่อมาได้พัฒนามาเป็นหลักที่ยึดถือปฏิบัติโดยยังไม่ได้มีสถานะภาพเป็นกฎหมายในระยะเริ่มแรก แต่ในปัจจุบันแล้วเป็นได้ทั้งหลักนโยบายและหลักกฎหมายขึ้นอยู่กับ สถานการณ์ เช่น ในอนุสัญญา UNIA ซึ่งทำให้หลักการป้องกันไว้ก่อนๆมีผลผูกพันเช่นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในทางกลับกันการที่หลักการนี้ไปปรากฏอยู่ในเอกสารของ FAO ก็ไม่มีผลผูกพันใดๆเลย

ทุกวันนี้หลักการป้องกันไว้ก่อนๆ (precautionary principle) ยังไม่มีการสรุปที่แน่นอนในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ในอนาคตอาจจะเปลี่ยนไปถ้าการใช้มีอย่างกว้างขวาง มีการยอมรับไม่ว่าจะด้วยรูปแบบของ ความผูกพันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศและเอกสารนโยบายต่างๆระหว่างประเทศ การนำไปใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เช่น คดี SBT ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทข้างต้นท้ายที่สุดอาจถูกจัดทำเป็นประมวลลายลักษณ์อักษรหรือจนเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และในช่วงเวลานี้อาจกล่าวได้ว่าหลักการนี้กำลังอยู่ในช่วงการตกผลึกเพื่อจะได้รับการยอมรับ เป็นแนวทางเดียวกันเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทั้งทางบกและทะเลต่อไปประเทศต่างๆไม่ว่าในฐานะรัฐชายฝั่งหรือรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า หรือไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาใดๆที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเล ควรตระหนักว่าในเมื่อยังมีการทำประมงอยู่เช่นนี้ควรยินยอมทำตามวิธีการที่ได้ตกลงกันทั้งในระดับระหว่างประเทศหรือภูมิภาคอย่างเช่นการที่ประเทศควรจะสนับสนุนวิธีการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) มาปรับใช้เป็นกฎหมายหรือระเบียบใดๆในการทำประมงของตนเองก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าจะมีประสิทธิภาพในการนำไปสู่การจัดการทรัพยากรและการอนุรักษ์พันธุ์ปลาจากการทำประมง

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการจัดการประมงตามแนวทางของ UNCLOS 1982 เช่นกัน แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีความตกลงนี้และในUNIA ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าประเทศไทยจะทำประมงในทะเลหลวงได้อย่างตามใจชอบโดยเสรีเพราะแม้ประเทศไทยยังไม่ถูกบังคับให้ความตกลงนี้ในการจัดการประมง แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยได้มีการลงนามในความตกลงนี้ (แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน) ประเทศไทยก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องละเว้นการกระทำใดๆ ที่ขัดแย้งกับ

UNCLOS 1982 จนกว่าประเทศไทยจะได้มีแจ้งอย่างชัดเจนต่อองค์การสหประชาชาติแล้วว่าไม่มี ความประสงค์จะเป็นภาคีตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ประเทศไทยจึงต้องไม่แสดงออกถึง การกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของ UNCLOS 1982 และ UNIA เท่านั้น ประเทศไทยไม่จำเป็นต้อง คิดหามาตรการใดหรือสร้างกฎระเบียบใดในวิธีการของการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) เว้นแต่ประเทศไทยสมัครใจนำกระบวนการวิธีการในภาคผนวกของ UNIA ในเรื่องของ precautionary approach มาใช้ในการจัดการประมงในไทย แม้ว่าปัจจุบันหลักการป้องกันไว้ก่อนฯ ไม่ปรากฏในกฎหมายการจัดการประมงไทย แต่ปรากฏอยู่ในข้อเสนอแนะ นโยบายต่างๆ ในการ จัดการทรัพยากรประมง แม้ประเทศไทยยังลังเลในเรื่องสถานะของหลักการและการยอมรับจาก นานาประเทศ แต่ประเทศไทยก็ให้ความสำคัญต่อคำแนะนำของ FAO อย่างมาก จึงมีแนวโน้มว่าใน ไม่ช้าประเทศไทยก็คงนำหลักการป้องกันไว้ก่อนฯ มาเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจออกกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการประมง

การศึกษาข้อดีและข้อเสียของมาตรการใน UNCLOS 1982 และ UNIA พบว่าน่าจะมีข้อดีไม่ น้อยที่ถึงแม้ว่าประเทศไทยหรือประเทศอื่นที่ไม่ใช่รัฐภาคีแต่ยังนำมาตรการ ข้อตกลงต่างๆ มาปรับ ใช้ไม่จำเป็นต้องรอให้เข้าไปเป็นภาคีกับอนุสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับการอนุรักษ์หรือจัดการ ทรัพยากรต่างๆ ก็ช่วยรักษาทรัพยากรในทะเลได้เช่นกัน แม้ประเทศไทยไม่ได้มีการบังคับใช้ความ ตกลงต่างๆ ที่มีบทบัญญัติเรื่องการป้องกันไว้ก่อนในการทำประมงแต่หากจะพิจารณาแล้วก็ควรมี การคำนึงถึงการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลอย่างยั่งยืน เพราะวิธีการป้องกันไว้ ก่อนก็ไม่ได้มีค่าใช้จ่ายอะไรมากนัก และยังเป็นหลักการที่ช่วยลดความขัดแย้งทางทรัพยากรได้

มีข้อสังเกตว่าประเทศไทยเองก็มีความสามารถทางกฎหมายด้านการประมงในการจัดการ ปลาหรือมวลสัตว์น้ำต่างๆ จากการทำประมงที่ผิด เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และยังมี หน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนต่างๆ ของการประมง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานบริหารจัดการประมง หน่วยงานด้านกฎหมายประมง ประเทศไทยก็น่าจะมีปัญหาในการออกมาตรการหรือดำเนินการ ตามวิธีการป้องกันไว้ก่อน และหากประเทศไทยยังปิดตัวในการไม่ยอมรับหรือปฏิเสธหลักการ ป้องกันไว้ก่อนฯ ที่เริ่มมีความสำคัญในเรื่องกฎหมายด้านการจัดการประมงในประเทศต่างๆ แล้ว ก็อาจเป็นผลเสียต่อการประมงไทยก็เป็นได้ เนื่องจากอาจโดนกีดกันจากองค์กรประมงระหว่าง ประเทศ หรือประเทศต่างๆ ที่เน้นเรื่องการทำประมงอย่างยั่งยืน ทั้งยังอาจเป็นแสดงถึงความไม่ใส่ใจ ต่อมวลปลาหรือทรัพยากรในทะเลอีกด้วย ทำให้การทำประมงได้ติดขัดไม่สามารถพัฒนาได้ ผู้เขียนขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการประมง ว่า

1. กฎหมายการจัดการประมงไทยควรแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่เห็นเป็นตัวอย่างจากในระดับระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญา หรือข้อตกลงใดๆ ที่มีแนวทางการปฏิบัติสอดคล้องกับสภาพการทำประมงของไทย และเปิดใจรับเอาแนวทางใหม่ทางเลือกใหม่ๆเข้ามาบริหารและกำหนดเป็นนโยบายของการทำประมงในภาพรวมของประเทศ ให้ความร่วมมือกับองค์กรประมงในระดับภูมิภาคเพื่อจะได้มีการรับเอาเทคโนโลยีต่างๆมาเป็นส่วนช่วยเสริมการจัดการประมงของไทยในบางส่วนที่ยังด้อยคุณภาพ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าเป็นภาคีหรือไม่
2. ควรออกกฎหมายเกี่ยวกับการประมง เพื่อการนำมาซึ่งเทคโนโลยี มาตรฐานและแนวทางการบริหารสำหรับการจัดการประมงใหม่เพื่อช่วยเหลือต่อการบริหารการประมง ตอบรับต่อการแนะนำแนวทางปฏิบัติต่างสำหรับการนำอนุสัญญาต่างๆมาใช้ จัดทำแผนพัฒนาและแนวทางการบริหารจัดการประมงอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ เน้นการถ่ายทอดนโยบายดังกล่าวลงไปสู่ระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึง โดยจัดตั้งหน่วยงานและองค์กรเพื่อทำการติดตามผลการดำเนินงานนโยบายดังกล่าวอย่างทั่วถึง
3. รัฐควรณรงค์ให้มีการทำประมงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำ ซึ่งเป็นความรู้ใหม่ที่ควรถ่ายทอด ความรู้และแนวทางการทำประมงใหม่ๆ โดยเป็นการทำประมงที่ตระหนักถึงการป้องกันไว้ก่อน (precautionary) สนับสนุนให้มีการคำนึงถึงหลักการประมงทะเลคือ การรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล การไม่จับปลาเกินขนาด กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการเรือประมง มาตรฐานสำหรับอุปกรณ์ จำกัดการเจริญเติบโตในการทำประมงโดยการกำหนดเทคโนโลยี-ประสิทธิภาพ การเข้าถึงแหล่งปลา และความสามารถในการเก็บเกี่ยว การปิดพื้นที่ประมง สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นวิธีการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) และประเทศไทยควรเข้าร่วมในความร่วมมือระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการปลาในทะเล เพื่อแสดงความเห็นแลกเปลี่ยนการจัดการประมงตามความเหมาะสม อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการประมงของไทยในภายหน้า