



บทที่ 4

หลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้ากับบริหารจัดการประมงของประเทศไทย

4.1 ลักษณะทั่วไปของการประมงในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ และมีความสำคัญรองลงมาจากข้าว สัตว์น้ำ ที่ได้มาจากการประมงทางทะเลของไทยนั้นนอกจากจับมาบริโภคภายในประเทศแล้วยังส่งออกไปนอกประเทศเพื่อการค้าอีกด้วย ดังนั้นพื้นที่ในการทำประมงของประเทศไทยแทบจะเรียกได้ว่าเกิดขึ้นในทุกจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล ทะเลของประเทศไทยมีเนื้อที่ 378,000 ตารางกิโลเมตร จังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล 23 จังหวัด รวมความยาวทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามันได้ประมาณ 2,815 กิโลเมตร¹ โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชายฝั่งทางภาคใต้ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ความยาว 1,672 กิโลเมตร² การประมงในทะเลของประเทศไทยมีทั้งบริเวณอ่าวไทย และฝั่งอันดามัน จากการประกาศและออกระเบียบของกรมประมงทำให้พอจะแบ่งเขตแหล่งทำประมงในประเทศไทยได้คร่าวๆ ดังนี้³

เขต 1 อ่าวไทยด้านตะวันออก ประกอบด้วยทะเลที่อยู่ในอาณาเขตของจังหวัดตราด, จันทบุรีและระยอง

เขต 2 อ่าวไทยตอนใน ประกอบด้วยทะเลที่อยู่ในอาณาเขตของจังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และเพชรบุรี

¹ “ทะเลไทยกับการใช้ประโยชน์”, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
โปรดดู: www.pcd.go.th

² ภาคภูมิ วิชานครวัฒน์, “ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง กับชีวิตที่ต้องการคุ้มครอง”. วารสารป่ากับชุมชนปีที่ 10 (ฉบับที่ 18) มีนาคม 2546, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
โปรดดู: www.environnet.in.th/evdb/info/pollution/download/11311.doc

³ “กฎหมายประมง 2-49-1”. วิทยาลัยประมงติณสูลานนท์ กองวิทยาลัยเกษตรกรรม กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

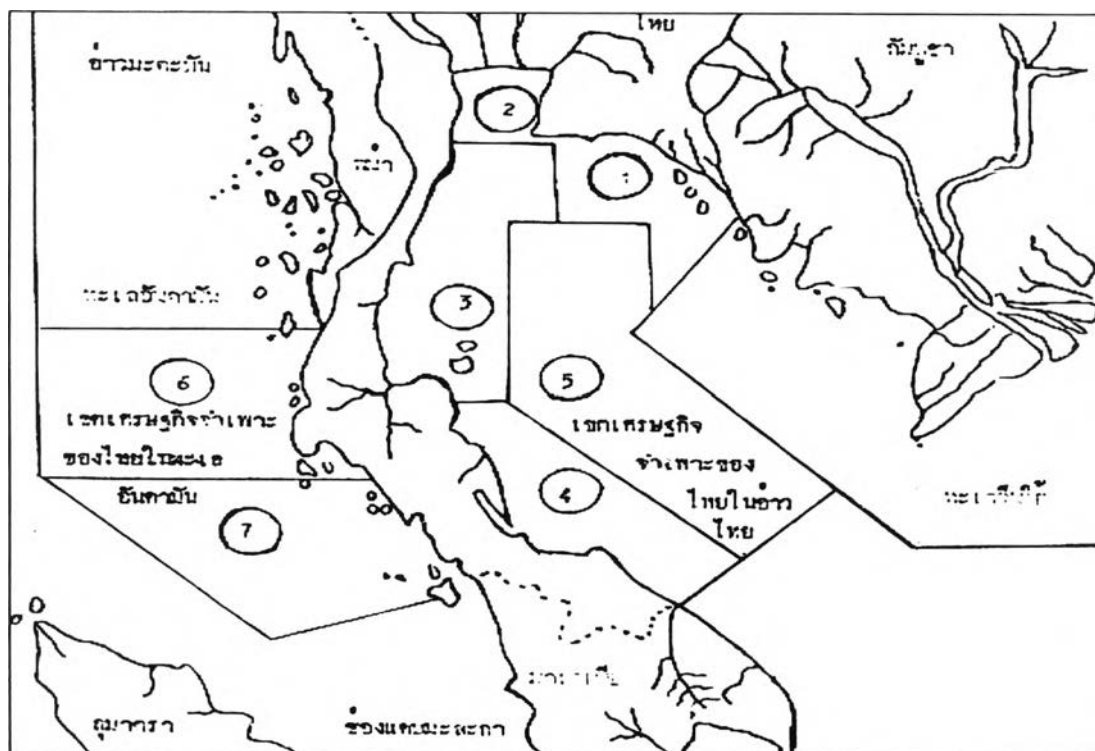
เขต 3 อ่าวไทยด้านตะวันตกตอนบน ประกอบด้วยทะเลที่อยู่ในอาณาเขตของจังหวัดชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ และสุราษฎร์ธานี

เขต 4 อ่าวไทยด้านตะวันตกตอนล่าง ประกอบด้วยทะเลที่อยู่ในอาณาเขตจังหวัด นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส

เขต 5 อ่าวไทยตอนกลาง ประกอบด้วยทะเลที่อยู่บริเวณกลางอ่าวไทย มีอาณาเขตติดต่อกับ เส้นแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย เวียดนามและกัมพูชา

เขต 6 ทะเลอันดามันตอนบน ประกอบด้วยทะเลที่อยู่ในอาณาเขตของจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต

เขต 7 ทะเลอันดามันตอนล่าง ประกอบด้วยทะเลที่อยู่ในอาณาเขตจังหวัดกระบี่ ตรังและ สตูล



แหล่งทำประมงทางด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน

จากการแบ่งเขตข้างต้นพอสรุปได้ว่าแหล่งทำการประมงทะเลของไทยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 420,280 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นพื้นที่ทำการประมงในอ่าวไทยประมาณ 304,000 ตารางกิโลเมตร และฝั่งทะเลอันดามัน 116,280 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ทำการประมงในอ่าวไทยแบ่งออกได้เป็น 5 แหล่ง คือ อ่าวไทยด้านตะวันออก อ่าวไทยตอนใน อ่าวไทยด้านตะวันตก ตอนบน อ่าวไทยด้านตะวันตกตอนล่าง และอ่าวไทยตอนกลาง พื้นที่อ่าวไทยก่อนข้างต้นมีความลึกเฉลี่ย 45 เมตร และความลึกสูงสุดประมาณ 80 เมตรสำหรับแหล่งทำการประมงนอกน่านน้ำไทยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศชายฝั่ง สามารถ แบ่งออกตามภูมิภาคได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มภูมิภาคอาเซียน⁴ (อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า บรูไน กัมพูชา เวียดนาม เป็นแหล่งทำการประมงที่เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงมากที่สุดทั้งถูกกฎหมายและลักลอบ เนื่องจากมีพื้นที่ทำการประมงกว้างขวาง ระดับความลึกน้ำทะเลเหมาะสมกับการทำการประมงอวนลาก ซึ่งชาวประมงไทยมีความชำนาญ กอปรกับอยู่ใกล้ประเทศไทย และในอดีตมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ ซึ่งในปัจจุบัน กลุ่มประเทศเหล่านี้ห่วงหาพันภัยการประมงมากขึ้น และมีความต้องการใช้ทรัพยากรประมงมาเสริมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนเองมากขึ้น ส่งผลให้ข้อตกลงในการเข้าไปทำการประมงเข้มงวดมากขึ้น และในบางประเทศข้อตกลงไม่ได้สะท้อนถึงความเป็นไปได้ในแง่การดำเนินธุรกิจ) กลุ่มภูมิภาคเอเชียใต้ (อินเดีย บังกลาเทศ เป็นกลุ่มประเทศที่มีเรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงบางส่วนทั้งถูกกฎหมายและลักลอบ เจือใจในการทำประมงมักอยู่ในรูปแบบของการร่วมทุน (Joint Venture) และนโยบายของประเทศไม่อนุญาตให้เรือต่างชาติเข้าไปทำการประมง กอปรกับภูมิกษณนี้อยู่ห่างไกลประเทศไทย ทำให้เรือประมงที่ต้องเดินทางไปทำการประมงต้องมีขนาดใหญ่และแข็งแรง ต้องใช้เงินทุนสูงและชาวพื้นเมืองมีปฏิริยาต่อต้านกองเรือประมงต่างชาติ) กลุ่มภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก (มาดากัสการ์ เขม่น โอมาน เป็นกลุ่มประเทศที่มีเรือประมงไทยเข้าไปทำการประมง โดยถูกต้อง เนื่องจากภูมิกษณนี้ค่อนข้างห่างไกลจากประเทศไทย เรือประมงต้องมีขนาดใหญ่ แข็งแรง และชาวประมงไทยยังมีความชำนาญในพื้นที่น้อย) และกลุ่มภูมิภาคตะวันออกกลาง⁵ (เขม่น และโอมาน) ส่วนแหล่งทำการประมงในน่านน้ำสากลที่สำคัญ ได้แก่ มหาสมุทรอินเดียทั้งด้านตะวันออกและตะวันตก⁷

ตั้งแต่ปี 2468 การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบการเปิดให้ใช้อย่างเสรี และด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่มีเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทำให้การกำหนดข้อบังคับในการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรไม่มีความจำเป็นมากนัก จนกระทั่งในช่วง

⁴ ร่างแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย, หน้า 10, โปรดดู

http://fishco.fisheries.go.th/economic_division/doc/planning_pdf/1.pdf

⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 10

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 10

⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 6

พ.ศ. 2503-2513 รัฐบาลประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมประมงเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งตอบสนองความต้องการอาหารของโลก ทำให้เกิดการขยายตัวในภาคการประมงปริมาณผลผลิตสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเป็นเหตุให้ อุตสาหกรรมประมง ของภูมิภาคนี้ประสบความสำเร็จ เมื่อเวลาผ่านไป 50 ปี การขยายตัวทางอุตสาหกรรมประมงขาดการควบคุมทำให้เกิดการทำประมงเกินศักยภาพนานนับทศวรรษเรือประมงพาณิชย์รุกร้าพื้นที่ชายฝั่งที่อนุรักษ์ไว้ในการทำประมง พื้นบ้านส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างชาวประมงที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันนอกจากนี้ยังเกิดการทำการประมงอย่างเสรีแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา รวมทั้งการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำในบริเวณชายฝั่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องทบทวน นโยบายประมงอีกครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ประมงที่เกิดขึ้น⁸

4.2 สภาพปัญหาของการประมงทะเลในประเทศไทย

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทยพ.ศ. 2482 ได้กำหนดค่านิยามของการประมง หมายถึง การจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือหรือวิธีอย่างหนึ่งอย่างใดในที่แห่งใดแห่งหนึ่งในเขตการประมงไทย รวมทั้งการใช้เรือทำการจับสัตว์น้ำหรือเป็นพาหนะไปทำการจับสัตว์น้ำด้วย และยังได้กำหนดเขตการประมงไทย ว่าเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการจับสัตว์น้ำ โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณีหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใดๆ จากข้อกำหนดในการจัดการประมงที่สำคัญนี้แล้วเห็นได้ว่าไม่มีการกล่าวถึงขอบเขต การจำกัด สิ่งใดๆ ในการทำการประมงเลยจนอาจเรียกได้ว่าประเทศไทยเปิดสิทธิเสรีในการทำการประมงในกับคนที่อาศัยในประเทศไทยอย่างมากจึงไม่แปลกใจเลยที่จะปัญหาการประมงไทยที่เกิดจากการที่ประเทศไทยมีการทำการประมงทั้งในอาณาเขตและนอกอาณาเขตที่เกินศักยภาพเนื่องมาจากการพัฒนาที่รวดเร็วทางเทคโนโลยีการประมงมากขึ้นทั้งจากภายในประเทศและรับมาจากต่างประเทศ จากเดิมการประมงของไทยมีลักษณะเป็นการประมงรอบๆ ชายฝั่งเท่านั้นแต่ได้เปลี่ยนไปเป็นการใช้เรือประมงออกหาปลาในทะเลที่ห่างไกล และพัฒนามาเป็น

⁸ สุภากรณ์ อนุชราชีวะ , ไมตรี ดวงสวัสดิ์ , จารุมน ตาพวัฒน์ และ อุดมศักดิ์ ปาติยศเสวี, “สรุปข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งด้านการประมงชายฝั่งในประเทศไทย”. โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (CHARM: coastal habitats and resources management project), โปรดดู www.charmproject.org

อุตสาหกรรมเรือประมงเพื่อไปจับปลาทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทันกับสถานการณ์การบริโภคปลาที่มากขึ้นของคนไทย เริ่มมีอุตสาหกรรมการส่งผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เช่น เนื้อปลาแช่แข็ง , กุ้ง ออกนอกประเทศไปจำหน่ายยังนำมาซึ่งการแข่งขันการจับปลามากขึ้นและกลายเป็นธุรกิจที่ยิ่งใหญ่ในระยะเวลาไม่นาน แม้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประมงได้พยายามใช้มาตรการเพื่ออนุรักษ์และสงวนพันธุ์ปลาเพื่อไม่ให้หมดไปจากการทำประมงที่ยังขาดแต่มาตรการที่ได้บังคับใช้นั้น ไม่มีความเพียงพอและไม่มีผลอย่างรูปธรรม ส่งผลให้มีการลักลอบการทำประมงอย่างมากมาย ด้วยเหตุที่การทำประมงนั้นเกิดขึ้นแทบจะทุกพื้นที่ทางทะเลของไทยไม่ว่าจะตามเกาะหรือชายฝั่งไกล จึงไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจตราและควบคุมการทำประมงได้อย่างทั่วถึง เช่น การละเมิดข้อบังคับในการจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ เพื่อเอาไข่ปลาหรือปลาที่มีไข่มาเป็นอาหาร ซึ่งปัญหานี้ประชาชนผู้บริโภคเองก็มีส่วนผิดไม่น้อยที่นิยมบริโภคสัตว์น้ำที่กำลังมีไข่ ทำให้ชาวประมงนิยมลักลอบจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่⁹ เป็นต้น พร้อมกันนี้มาตรการลงโทษในการฝ่าฝืนกฎหมายการทำประมงนั้นก็ไม่ค่อยรุนแรงเท่าที่ควร อย่างเช่นการละเมิดใช้เครื่องมือทำการประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตจะได้รับโทษโดยการเสียแค่ค่าปรับและมีการเปรียบเทียบปรับได้ภายในสิบห้าวันก็เป็นอันว่าคดีนั้นเลิกกัน¹⁰ ชาวประมงบางคนเลือกที่จะยอมเสียค่าปรับมากกว่าการไปยื่นขอจดทะเบียนอนุญาตการใช้เครื่องมือประมงซึ่งยุ่งยากในการแจกแจงข้อมูลค่าธรรมเนียม หรือแม้กระทั่งความยุ่งยากในการต่ออายุใบอนุญาตเป็นระยะตามที่กฎหมายกำหนด เพราะในเมื่อโทษที่จะได้รับนั้นค่อนข้างเบาและในสายตาชาวประมงแล้วถือว่าคุ้มค่ากับผลกำไรและเวลาที่ได้อีก

ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านการทำประมงอย่างต่อเนื่องไม่ว่าการเข้าถึงแหล่งปลาอุปกรณ์และวิธีการจับปลาซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่ในทางตรงกันข้ามการพัฒนาต่างก็นำความหายนะเข้าสู่ทรัพยากรประมงไทยเช่นกัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “การพัฒนามาซึ่งความเสื่อมโทรม”¹¹ การประมงสมัยใหม่ของไทยเริ่มต้นมาจากการนำเทคโนโลยีการจับปลาจากประเทศญี่ปุ่น จีน และเยอรมันมาใช้ ยุคทองของการประมงไทยอยู่ในช่วง พ.ศ. 2496-2516 มีการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ใน

⁹ กอบชัย เจริญวิมลกุล, “เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย”. หน้า 211.

¹⁰ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 64

¹¹ ภาคภูมิ วิชานตริวัฒน์, “ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง กับชีวิตที่ต้องการคุ้มครอง”. โปรดดู;

การประมง เช่น เครื่องมือประมงแบบอวนลอย อวนล้อม เพื่อจับปลาผิวน้ำ เครื่องมือการจับปลา โดยใช้เครื่องยนต์เริ่มเข้ามามีบทบาทกับชาวประมงไทยช่วง พ.ศ. 2520 เช่น อวนดำ หรืออวนกลม เริ่มมีการใช้เครื่องสะท้อนเสียง มาช่วยค้นหาฝูงปลาที่อยู่กลางน้ำและหน้าดิน ซึ่งถือว่าเป็นเทคโนโลยีสูงสุดที่ประเทศได้นำมาใช้อันแสดงถึงการพัฒนาจนถึงขีดสุดในการทำประมงของประเทศไทย เรือที่เพิ่มขึ้นจนสามารถจับปลาได้เกินศักยภาพที่ทรัพยากรทางทะเลของไทยจะรองรับได้ เครื่องมือประมงชนิดต่างๆ ก็เริ่มลดขนาดรูตาข่ายของอวนลงเพื่อให้จับปลาได้มากขึ้นกว่าครึ่งของปลาที่จับได้เป็นลูกปลาเศรษฐกิจที่ใช้ในการทำอาหารสัตว์ ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มขึ้นมาพร้อมกับสภาพความเสื่อมโทรม จากตัวเลขที่ได้สะท้อนถึงมูลค่าการจับสัตว์น้ำของประเทศไทยว่ามีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล โดยในพ.ศ. 2529 มูลค่าทั้งหมดของสัตว์น้ำมีจำนวน 22,882.3 ล้านบาท ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนกระทั่งพ.ศ. 2548 มีมูลค่าสูงถึง 141,025.9 ล้านบาท¹² จากตัวเลขที่เพิ่มมากขึ้นก็ยิ่งทำให้ผู้คนมุ่งเข้าสู่อุตสาหกรรมการประมงอย่างหนาแน่น ถึงแม้ว่าตัวเลขสถิติในปริมาณสัตว์น้ำจืดที่จับได้ทั้งหมด (รวมการเพาะเลี้ยง) จากพ.ศ. 2544 จำนวน 482.2 ตัน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 738.2 ตันในพ.ศ. 2548¹³ ที่เป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างมากท่ามกลางความสูญเสียจำนวนปลาทางทะเล แต่ปริมาณการจับสัตว์น้ำเค็มในทะเลมีจำนวนลดน้อยลงจากพ.ศ. 2543 จำนวนที่จับได้ 2,773.1 ตัน ลดลงเหลือ 2,615.6 ตันในพ.ศ. 2548¹⁴ ซึ่งเป็นปริมาณที่น่าวิตกว่ามีการมุ่งจับปลาอย่างไม่ลดละโดยมุ่งหวังกำไรและรายได้จากการประมง นอกจากนี้ปลาที่จับได้เป็นปลานขนาดเล็กและลูกปลาเศรษฐกิจร้อยละ 40 ตัวเลขดังกล่าวแสดงถึงวิกฤตการประมงของไทยว่าในอนาคตจะไม่มีปลาให้ทำการประมงและประเทศไทยจากที่เคยส่งออกอาหารทะเลคงเป็นฝ่ายนำเข้า จากเหตุการณ์จับปลาอย่างไม่หยุดยั้งผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีการประมงปลากะตัก (ปลากะตักจัดเป็นปลาในห่วงโซ่อาหารของสัตว์ทะเลชั้นที่ 3 จากห่วงโซ่อาหาร 5 ชั้น ของทะเล ปลากะตักกินแพลงก์ตอนเป็น

¹² “ตารางที่ 1.2 มูลค่าสัตว์น้ำเค็มและสัตว์น้ำจืด จำแนกตามวิธีทำการประมง ปี 2529 – 2548” หนังสือสถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ,กลุ่มวิจัยและวิเคราะห์สถิติการประมง ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง, โปรดดู http://www.fisheries.go.th/it-stat/data_2548/yearbook2005/t1.2.pdf

¹³ “ตารางที่ 1.10 ปริมาณสัตว์น้ำจืดที่จับได้ทั้งหมด (รวมเพาะเลี้ยง) จำแนกเป็นรายชนิด ปี 2544 – 2548” , หนังสือสถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ,กลุ่มวิจัยและวิเคราะห์สถิติการประมง ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง, โปรดดู http://www.fisheries.go.th/it-stat/data_2548/yearbook2005/t1.10.pdf

¹⁴ “ตารางที่ 1.4 ปริมาณการจับสัตว์น้ำเค็มจากแหล่งน้ำธรรมชาติ จำแนกตามประเภทสัตว์น้ำ ปี 2529 – 2548” , เรื่องเดียวกัน โปรดดู http://www.fisheries.go.th/it-stat/data_2548/yearbook2005/t1.4.pdf

อาหาร ขณะที่ปลากะตักจะเป็นอาหารของปลาหมึก และปลาเศรษฐกิจ เช่น ปลาอินทรี ปลาตาบด ปลาสาคร ปลาทูแดง เป็นต้น การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของปลากะตักเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดความสมดุลของท้องทะเล ดังนั้น เมื่อมีการจับปลากะตักมากเกินไป ปลาใหญ่ซึ่งกินปลากะตักเป็นอาหารย่อมลดปริมาณลง ขณะเดียวกันแพลงก์ตอนที่ เป็นอาหารของปลากะตักจะขยายพันธุ์เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว) ซึ่งทำให้ปลากะตักในช่วงเวลานี้แทบหมดไปจากประเทศไทยแล้ว กองเรือปลากะตักปั่นไฟจากภาคตะวันออกเปลี่ยนจากจับปลากะตัก มาจับปลาเปิดเพื่อขายให้โรงงานทำอาหารสัตว์ เพราะในทะเลไม่มีฝูงปลากะตักให้จับ เช่นเดียวกับ ชาวประมงวนลุ่มที่ใช้ในการจับปลากะตักช่วงกลางวันในอ่าวพังงาต้องเปลี่ยนจากจับปลากะตัก เป็นจับกุ้งแทน เพราะบริเวณดังกล่าวปลากะตักถูกจับจนไม่เหลือ เมื่อไม่มีปลากะตักให้จับอย่างเพียงพอ ความเสื่อมโทรมของทะเลยิ่งรุนแรงมากขึ้น เพราะมีแนวทางการคืนทุนให้พ้นจากการขาดทุนจากการจับปลากะตักจากการลงทุน ทำให้กองเรือปลากะตักเปลี่ยนเป็นจับปลาเปิดซึ่งวิธีการจับปลาเปิดนั้นใช้เครื่องมือการจับปลาที่ทำให้มีลูกปลาปนอยู่จำนวนมากเกิดปรากฏการณ์สูญเสียชีวิตของสัตว์อย่างไม่จำเป็น

ความเชื่อที่ผิดๆในเรื่องความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่เกิดจากชาวประมงที่มีจำนวนมากเกินไปจนทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลของไทยถึงภาวะวิกฤติในปัจจุบัน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ทำให้การแก้วิกฤติของปัญหาไม่ถูกจุด ซึ่งจริงแล้วข้อเท็จจริงที่เปิดเผยว่าการประมงจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมประมงได้เป็นสาเหตุสำคัญ จากการรายงานสถิติการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำในพ.ศ. 2548 มีปริมาณมากถึง 1,762,484 ตัน¹⁵ ซึ่งมีคิดเป็นมูลค่าแล้วถึง 194,422,285 ล้านบาท¹⁶ เป็นปริมาณที่รวมอุตสาหกรรมประมงขนาดกลางและใหญ่ ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของครีวเรือที่ทำการประมงอย่างเดียวนั้นมีเพียงเล็กน้อย ชาวประมงรายใหญ่ซึ่งมีปริมาณผู้ประกอบการแล้วยังน้อยกว่าชาวประมงพื้นบ้านเสียด้วยซ้ำ แต่มีความสามารถในการจับปลาอย่างมากด้วยการลงทุนทางเทคโนโลยีที่นำสมัย เงินทุน และการแข่งขันที่ค่อนข้างสูง จากข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าไม่ใช่เพียงแค่จำนวนชาวประมงเท่านั้นที่สร้างปัญหาให้กับการทำประมงขณะเดียวกันความเสื่อมโทรมของทะเลส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ "เครื่องมือประมง" การทำประมงโดยมุ่งกวาดล้างสัตว์ทะเลทุกชนิด

¹⁵ “ตารางที่ 5.1 ปริมาณการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ จำแนกตามประเภทสินค้าและประเทศปลายทางปี 2548”. หนังสือสถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548, กลุ่มวิจัยและวิเคราะห์สถิติการประมง ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง, โปรดดู http://www.fisheries.go.th/it-stat/data_2548/yearbook2005/ts.1.pdf

¹⁶ “ตารางที่ 5.2 มูลค่าการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ จำแนกตามประเภทสินค้าและประเทศปลายทางปี 2548”. เรื่องเดียวกัน โปรดดู http://www.fisheries.go.th/it-stat/data_2548/yearbook2005/ts.2.pdf

จากปัญหาการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่รองรับในประเทศไทยจนทำให้เกิดแนวคิดว่าจะต้องจับสัตว์น้ำในปริมาณที่คงที่โดยวิธีการอนุรักษ์ ควบคู่ไปด้วยจึงเกิดนโยบาย การ ส่งเสริมการประมงทะเลลึกในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 หากแต่จนถึงปัจจุบันปัญหาการประมงแบบทำลายล้างทะเลยังคงอยู่และทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเลไม่ได้มีสาเหตุมาจากการทำประมงและจับสัตว์น้ำมากเกินไปเท่านั้น จาก เครื่องมือ การทำประมงเกือบทุกประเภทที่มุ่งทำลายล้างชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ทำให้เกิดการประมง แบบเหมารวมมวลชีวภาพ คือ การทำประมง โดยมุ่งกวาดล้างสัตว์ทะเลทุกชนิด

นอกจากปัญหอันเกิดจากการทำประมงเกินขนาดของประมงไทยแล้วสาเหตุหลักอีกอย่างก็คือความไม่เพียงพอในกลไกด้านการจัดการประมงและข้อจำกัดอื่นๆ การพัฒนาการประมงอย่างรวดเร็วโดยไม่มีการประเมินความสมดุลของศักยภาพธรรมชาติที่รองรับได้ รวมทั้งความไม่เพียงพอของการวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านต่างๆ ทำให้การกำหนดกรอบกฎหมายในการควบคุมและบังคับใช้ที่เหมาะสมจากภาคประเทศในการบริหารจัดการประมงแบบรวมศูนย์อำนาจต้องตามแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างยากลำบากเพราะก็ไม่แน่ใจว่ามีผลกระทบอะไรบ้างและรุนแรงขนาดไหนและต้องออกมาตรการอย่างไรถึงจะครอบคลุม นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้วตัวอย่างที่ทำให้เกิดการขาดกลไกในการรับมือกับปัญหาและมีข้อจำกัดด้านอื่นๆ ในการจัดการประมง เช่น¹⁷

1) การจัดการทรัพยากรที่อยู่ภายใต้ระบอบการเปิดให้ใช้อย่างเสรี (open-access regime) ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์อย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ และก็ปราศจากความตระหนักถึงความหวงแหนและการใช้อย่างยั่งยืนของทรัพยากร การใช้ทรัพยากรอย่างเสรีนี้ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมในทรัพยากร ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลเกิดขึ้นจากสองสาเหตุคือ การเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ และการเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ล้วนแต่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำ สาเหตุเกิดจากการทำประมงทะเลให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง จึงมีผลให้มีผู้สนใจเข้ามาลงทุนประกอบอาชีพประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนทำให้มีการทำประมงมากเกินไป (Overfishing) ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นทั้งจำนวน

¹⁷ สุภาภรณ์ อนุชิวาชีวะ , ไมตรี ดวงสวัสดิ์ , จารุมน ดาพวัฒน์ และ อุดมศักดิ์ ปาดิยเสวี, “สรุปข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งด้านการประมงชายฝั่งในประเทศไทย”.

และประสิทธิภาพของเรือและเครื่องมือประมง โดยเฉพาะเครื่องมือที่มีการทำลายสูง เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ไม่สามารถคัดเลือกสัตว์น้ำเป้าหมายได้ (Non selective gear)

2) การขาดทรัพยากรบุคคลและปัจจัยสนับสนุนด้านอื่นๆ ในการให้ความสำคัญต่อการประมงทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งการดำเนินงานเพื่อนำเสนอประเด็นการจัดการประมงชายฝั่งอย่างชัดเจนและการสร้างกลไกในการนำนโยบายประมงไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง

3) การที่หน่วยงานด้านการจัดการประมงระดับจังหวัดยังไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการจัดการประมงและในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการประมงในระดับท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกรอบกฎหมายในการจัดการประมงของท้องถิ่น (ขาดการกระจายอำนาจของภาคประเทศจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง) เนื่องจากการขาดการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานของประเทศด้านการประมงและที่เกี่ยวข้องกับชาวประมงท้องถิ่นตลอดจนภาคประเทศยังไม่ได้ใช้ศักยภาพของชุมชนประมงอย่างเต็มที่ในการมีส่วนร่วมด้านการจัดการทรัพยากรประมงในระดับท้องถิ่น

4) การขาดกลไกการตรวจตรา ปรามปรามและการบังคับใช้กฎหมายด้านการประมงที่มีประสิทธิภาพ มีช่องโหว่ของกฎหมายที่เอื้อต่อผู้กระทำผิดกฎหมายประมง เช่น ค่าปรับเมื่อมีการกระทำผิดเทียบแล้วน้อยกว่าผลตอบแทนที่จะได้รับเมื่อฝ่าฝืนการทำประมงเพราะปลาบางพันธุ์ที่สงวนนั้นมีราคาสูงยิ่งกว่าค่าปรับเสียอีก ทั้งกฎหมายการจัดการประมงไทยยังไม่สามารถบัญญัติตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการประมงได้ทัน เพราะการทำประมงมีการปรับปรุงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นกองเรือประมง เครื่องมือการประมง เพิ่มขีดความสามารถในการจับปลาในขณะที่กฎหมายต้องใช้เวลาานกว่าจะบัญญัติออกมาเป็นมาตรการบังคับใช้ได้

5) ความพยายามของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรไม่ได้ส่งผลสำเร็จเท่าที่ควรทำให้เกิดความท้อถอยลง เช่นการเอาเปรียบของชาวประมงต่างถิ่นที่เข้ามาจับสัตว์น้ำในพื้นที่ ซึ่งคนในชุมชนอนุรักษ์ไว้โดยไม่สามารถจัดการได้ เนื่องจากอิทธิพลท้องถิ่นและอิทธิพลทางการเมืองทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ขาดวินัย และความสนใจในการประกอบการณ์ตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนด

6) ลักษณะของทรัพยากรประมงในประเทศไทยเอง เป็นทรัพยากรร่วม (common property resource) ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดมีสิทธิ์เด็ดขาดในการใช้ทรัพยากรประมงหรือป้องกันไม่ให้ผู้อื่นมาใช้ได้ ในการประกอบกิจการประมงจึงเปิดโอกาสให้ผู้มีทุนมีความสามารถเข้ามาประกอบอาชีพประมงได้โดยง่าย (Open Access) ผลที่ตามมาก็คือ มีการใช้ทรัพยากรประมงมากเกินไป ทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว¹⁸ และนำมาสู่ปัญหาต่อเนื่องคือ การไม่มีแหล่งประมงในประเทศไทยชาวประมงต้องหาแหล่งประมงใหม่โดยการรุกกล้ำน่านน้ำประเทศเพื่อนบ้านจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตีส่งผลให้เกิดการจับกุม ยึดเรือ เสียหายต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและยังเสียเงินอีกด้วย

7) การทำประมงทะเลให้ผลตอบแทนสูง จึงมีผลให้การพัฒนาการประมงอย่างรวดเร็ว จนทำให้เกิดการทำประมง มากเกินไป (overfishing) ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและประสิทธิภาพของเรือและเครื่องมือประมง โดยเฉพาะเครื่องมือประเภทอวนลากและอวนรุนซึ่งจับสัตว์น้ำหน้าดิน (demersal fish) เป็นเครื่องมือที่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ไม่สามารถคัดเลือกสัตว์น้ำเป้าหมายได้ (non-selective gear) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินปรากฏจากข้อมูลอัตราการจับเฉลี่ยต่อชั่วโมงของปลาหน้าดินลดลงตามลำดับ ในที่สุดผู้ประกอบการประมงเองประสบภาวะขาดทุน การใช้ปัจจัยการผลิตทำประมง เช่น ทุน แรงงาน ถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าหากไม่มีการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมแล้ว มิใช่เพียงแต่ทรัพยากรที่มีอยู่จะถูกทำลายเท่านั้น แต่ยังเกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการประมงเอง และจะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย¹⁹

8) ความขัดแย้งทางการประมงระหว่างมาตรการที่เป็นลายลักษณ์อักษรและการบังคับใช้จริงก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดการบริหารจัดการประมงไทยประสบอยู่อย่างทุกวันนี้ สำหรับชาวประมงพื้นบ้านพวกเขาเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทะเลเสื่อมโทรม มาจากการใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายล้างพันธุ์สัตว์น้ำและทรัพยากรชายฝั่ง เช่น อวนลาก อวนรุน เรือปั่นไฟปลากะตัก แนวทางการแก้ไข คือ ยกเลิกการใช้เครื่องมือทำลายล้างเหล่านี้ทำการประมง จังหวัดบริเวณชายฝั่งอ่าวไทยต่างๆ ได้มีการณรงค์ให้สมาชิกในชุมชนประมงเลิกใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง

¹⁸ ร่างแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย, หน้า 2 จาก,
http://fishco.fisheries.go.th/economic_division/doc/planing_pdf/1.pdf

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2

ทรัพยากรทะเล ได้ร่วมกันจัดตั้งราษฎรอาสาร่วมปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำ อวนรุน อวนลาก ระเบิดในเขตชายฝั่ง ฝั่งอันดามันตลอดแนวฝั่งจากจังหวัดสตูลจนถึงจังหวัด ระนอง ชุมชนประมงที่มีความพร้อมได้ร่วมกันดูแลป่าชายเลนในรูปแบบโครงการป่าชุมชนชาย เสน จัดทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาโลมา เขตอนุรักษ์พันธุ์หญ้าทะเลซึ่งเป็นอาหารของปลาพุนสิ่งนี้ เป็นการอนุรักษ์ปลาพุนด้วย มีการรณรงค์ให้สมาชิกในชุมชนเลิกใช้เครื่องมือประมงทำลายล้าง ทะเล และร่วมกันจัดตั้งราษฎรอาสาร่วมปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำอวนรุน อวนลาก ระเบิดในเขตชายฝั่ง เช่นกัน

ความขัดแย้งในพื้นที่ชายฝั่งส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุหลักร่วมกันเพียงไม่กี่ประการ หนึ่งคือ การทำประมงภายใต้ระบอบที่สามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี และทรัพยากรประมงไม่ได้มีเจ้าของอย่าง ชัดเจน ทำให้เกิดการแข่งขันในการทำประมงและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทะเลมหาศาล อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ความขัดแย้งยังเกิดจากความซับซ้อนของกฎหมายประมงไทยตาม มุมมองของชาวประมง และการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพจึงเป็นเหตุให้การละเมิด กฎหมายเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันการสนับสนุนการทำงานของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านจาก หน่วยงานราชการยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่า ใครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับผิดชอบด้านประมง จังหวัด หากบุคคลากรและหน่วยงานดังกล่าวเข้าใจในการทำงานของชุมชน เข้าใจในธรรมชาติ แวดล้อมต่างๆของชุมชนเป็นอย่างดี การดำเนินการจัดการประมงก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่เข้าใจการทำงานก็จะประสบปัญหา และความตั้งใจจริงที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลกับ การบริหารจัดการประมงก็ล้มเหลว จะเห็นได้ว่าสำหรับชาวประมงพื้นบ้านแล้วการดูแลรักษาทะเล และทรัพยากรชายฝั่งไม่ได้มีความหมายเพียงแก่ชาวประมงจะจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น แต่หมายถึง การ แก้ไขปัญหาความ อ่อนแอในการจัดการบังคับใช้มาตรการต่างๆ และชาวประมงทุกคนจะมีสภาพ ชีวิตดีขึ้น หากรัฐบาลมีความจริงใจในขจัดความขัดแย้งทางการประมงแล้วก็จะไม่เสี่ยงประมาธ ในการเหยียดความเสียหายและพันธุ์ปลาก็คงจะมีใช้อย่างยั่งยืน

11) อุตสาหกรรมประมงจากต่างถิ่น มีการอพยพย้ายถิ่นการทำประมงเป็นฤดูกาลเข้า มายังแหล่งประมงที่สมบูรณ์เพื่อทำการประมงในพื้นที่นั้น เช่น กองเรือปลา กะตักจากอ่าวไทยที่บุกเข้ามาทำประมงปลากระตักโดยใช้แสงไฟล่อในฝั่งอันดามันนับร้อยช่วงเดือน พฤศจิกายนถึงเมษายนของทุกปี แนวทางการแก้ปัญหาการรุกรานจากผู้ประกอบการประมงต่างถิ่น นี้ควรมีข้อเสนอให้ขีดเส้นแบ่งทะเล แบ่งพื้นที่การประมงในแต่ละเขตทะเล และห้ามชาวประมง จากพื้นที่อื่นมาทำการประมงในเขตประมงนั้น ซึ่งอาจจะต้องมีการวางมาตรการในการออก

ใบอนุญาตในการเข้าถึงแหล่งประมงแต่ละท้องที่โดยจะควบคุมจากส่วนกลางเองหรือมอบหมายเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านประมงก็แล้วแต่กรณี แต่การจำกัดการใช้สิทธิประมงของชาวประมงนี้เห็นว่าไม่สอดคล้องกับการใช้ชีวิตในระบบนิเวศน์ทะเล เพราะจากมีความเห็นว่าทะเลเป็นของทุกคน ทะเลไทยเป็นสถานที่ชาวประมงไทยสามารถเข้าไปจับปลาได้ทุกที่ที่ตราบไคที่อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยจึงมีแนวคิดจากนักวิชาการว่ามาตรการจำกัดการเข้าถึงแหล่งประมงนั้นไม่น่าจะมีประสิทธิภาพกับการประมงไทยควรมีการออกแบบมาตรการที่ทุกคนมีสิทธิ์ทำการประมงได้ แต่ห้ามใช้เครื่องมือที่ทำลายทะเลและทำลายสัตว์น้ำและมาตรการควรเข้าไปควบคุมที่วิธีการทำประมง

สภาพปัญหาและการจัดการประมงไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้นก็เป็นประเด็นที่หน่วยงานด้านการประมงไทยพยายามที่จะหาหนทางเพื่อแก้ไขตลอดมา นอกจากนี้ประเทศไทยจะนำข้อมูลด้านการประมงต่างๆมาวิเคราะห์และกำหนดใช้มาตรการต่างๆแล้ว ยังได้มีความพยายามที่จะนำเอาระบบการบริหารการจัดการทรัพยากรที่ใช้อยู่ทั่วโลกและเป็นที่ยอมรับกันมาปรับใช้การบริหารจัดการประมงของไทยด้วย ที่เห็นได้ชัดคือ การที่ประเทศไทยพยายามนำเอาบทบัญญัติต่างๆใน UNCLOS 1982 ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตทะเลต่างๆมาใช้ในการบริหารจัดการประมงไทย แม้ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม แต่ก็เป็นการแสดงออกซึ่งความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาต่างๆด้านการประมง ซึ่งประเทศไทยได้รับเอาหรือได้เดินตามแนวมาตรการของ UNCLOS 1982 ในส่วนการบริหารจัดการประมงอย่างไรผู้เขียนจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

4.3 การบริหารจัดการประมงไทยตามแนว UNCLOS 1982

4.3.1 สถานะของประเทศไทยใน UNCLOS 1982

แม้ประเทศไทยจะยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 หรือ UNCLOS 1982 แต่ประเทศไทยก็ปฏิบัติภายใต้กรอบอนุสัญญาโดยเคร่งครัดในฐานะประเทศที่ร่วมลงนาม ดังนั้นคำถามที่ว่าประเทศไทยควรให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีใน UNCLOS 1982 นี้หรือไม่ จึงไม่เป็นประเด็นที่ต้องนำมาถกเถียงกันอย่างไรในความคิดที่ผ่านมา มี

ความเห็นที่สำคัญของนักวิชาการที่เห็นควรว่าประเทศน่าจะให้สัตยาบันเพื่อเป็นภาคีอย่างเป็นทางการของ UNCLOS 1982 ดร.สมปอง สุจริตกุล ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ได้กล่าวไว้ว่า

“อันที่จริงแล้ว ไม่มีเหตุผลใดที่จะอ้างอิงได้ตามหลักวิชาการหรือตามทางปฏิบัติที่จะไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ หรือแม้แต่จะสงวนท่าที รื้อหรือ ประวิงเวลาในการให้สัตยาบันหรือหลีกเลี่ยงอนุวรรตการให้เป็นไปตามข้อบทแห่งอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ เหตุผลหรือข้ออ้างที่ได้สดับตรับฟังมา ในทางตรงกันข้ามล้วนฟังไม่ขึ้นทั้งสิ้น เพราะขาดความรู้ ปลอดภัยความเข้าใจ และมาจากแหล่งที่ไม่ได้รับศรัทธาและไม่มีความเห็นอกเห็นใจ หรือเข้าใจ สิทธิประโยชน์ส่วนรวมของคนไทยโดยแท้ การให้สัตยาบันจะไม่ทำให้ประเทศไทย หรือประเทศใดๆ ในโลกสูญเสียอะไรเลย ตรงข้ามประเทศไทยจะได้ประโยชน์สุดคณานับ และการไม่ให้สัตยาบันต่างหากที่จะทำให้ประเทศไทยต้องเสียประโยชน์ล้ำค่ามหาศาลสุด จะ ประมาณได้ในขั้นนี้ นอกจากจะทำให้สัตยาบันฉบับนี้แล้ว ประเทศไทยจะต้องเริ่ม และ เร่งรัดศึกษาพันธกรณีตามอนุสัญญาฉบับนี้ มิใช่ถือเอาแต่ประโยชน์และไม่ยอมรับภาระ ใดๆ หรืออ้างอิงได้อีกต่อไปว่าที่ยังมิได้ให้สัตยาบันเพราะยังไม่มีคำแปลเป็นภาษาไทย ซึ่ง ข้อแก้ตัวเช่นนี้ ไม่อาจรับฟังได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อทุกประเทศอาเซียนได้ให้สัตยาบัน ไปจนหมดสิ้นแล้ว ประเทศไทยจะล่าหลังประเทศอาเซียนอื่นๆ ไปอีกนานเท่าใด และ ชาวประมงไทยจะต้องเผชิญกับชะตากรรมนี้โดยไม่มีผู้ใดเหลียวแลอย่างจริงจังไปอีกนาน ถึงเพียงใด”²⁰

จากความเห็นของ ดร.สมปอง สามารถตีความได้ว่าประเทศไทยจะไม่เสียประโยชน์ใดๆ เลยแต่จะมีประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับและการให้สัตยาบันก็จะนำประเทศไทยไปสู่ความเป็นสากลได้รับการยอมรับจากนานาประเทศอีกด้วย ปัจจุบันนี้แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีใน UNCLOS 1982 แต่ที่ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการหลายอย่างที่สอดคล้องกับบทบัญญัติต่างๆ และ ไม่ได้ดำเนินการใดๆ อันเป็นการขัดแย้งกับอนุสัญญาดังกล่าว เพราะเหตุที่ UNCLOS 1982 ได้ กลายเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปแล้วดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ประเทศไทยก็ ยังไม่ให้สัตยาบันเพราะถือว่าสามารถนำมาใช้และบังคับได้กับประเทศไทยอยู่แล้ว ประกอบด้วย

²⁰ ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, “สมุทรกรณี (Marine Affairs)”. หน้า 185

ความไม่พร้อมของกฎหมายไทยในบางส่วนด้วย ขณะนี้ประเทศไทยเพียงแค่นำบางมาตรการของ UNCLOS 1982 มาปรับใช้เท่านั้นและในอนาคตอาจจะพัฒนาระบบการประมงไทยให้สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 อย่างเต็มรูปแบบต่อไป ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีส่วนคิมากกว่าส่วนเสียในการในสัตยาบันต่อ UNCLOS 1982 ของก็ยังมีแนวคิดของนักกฎหมายไทยที่แตกออกเป็นสองทางเกี่ยวกับกรณี คือ แนวคิดแรก เห็นว่าอนุสัญญามีความสลับซับซ้อนและมีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกันหลายเรื่อง ดังนั้นการออกกฎหมายตามอนุสัญญาจะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการอนุวรรตการตามหลักการและข้อตกลงในอนุสัญญาให้เรียบร้อยเสียก่อนไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประมงหรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างๆที่เกี่ยวข้อง แนวคิดที่สองเห็นว่าสามารถออกกฎหมายตามอนุสัญญาได้เลย แล้วจึงออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายขยายความในส่วนอื่นๆภายหลัง โดยไม่จำเป็นต้องรอทำให้เสร็จพร้อมกัน เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานานและขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานอื่นๆด้วย²¹ สิ่งที่ทำให้ประเทศยังคงล่าช้าในการให้สัตยาบันตามอนุสัญญาฯ คือความพร้อมทางการเมืองของรัฐบาล เพราะแม้รัฐบาลจะมีความเห็นว่าควรให้สัตยาบันแต่ก็ไม่ใช่ว่าจะทำได้โดยฝ่ายบริหารที่เดียว ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติคือการนำเสนอเข้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 ซึ่งในสถานการณ์ที่การเมืองกำลังผันผวนและไม่คงที่เช่นนี้เป็นการยากที่รัฐสภาจะใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องนี้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีข้อผูกพันในเรื่องการจัดการกำลังผลิตของการทำประมงตาม“แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการจัดการกำลังผลิตของการทำประมง” (1999 International Plan of Action for Management of Fishing Capacity) และ“อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” (1992 Convention Bio-diversity) โดยแผนปฏิบัติการสากลฯ กำหนดให้มีการลดกำลังการผลิตด้วยความสมัครใจ และแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักคือ ต้องการให้การจัดการกำลังการผลิตทางด้านประมงเป็นที่ยอมรับในระดับสากล มีความโปร่งใส เท่าเทียมกัน และมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศที่มีปัญหาการทำประมงมากเกินไปควรควบคุมระดับกำลังผลิตก่อน หลังจากนั้นจึงค่อยลดกำลังการผลิตต่อไป ในส่วนของอนุสัญญาฯ นั้น ได้กำหนดให้ลดกำลังการผลิตลงเพื่อให้คงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำทะเล²²

²¹ ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, “สมุทรกรณี (Marine Affairs)”, หน้า 181

²² ร่างแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย หน้า 3 , จาก

4.3.2 กฎหมายการประมงไทยกับ UNCLOS 1982

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับทะเลในเรื่องการจัดการประมงที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสิทธิการประมง พ.ศ. 2482 และ กฎหมายอาญา เป็นต้น เจตนารมณ์ของกฎหมายประมงไทยนั้น เป็นไปเพื่อควบคุม ฟื้นฟูทรัพยากรประมง ซึ่งหน่วยงานทางการประมงนั้นหวังเป็นอย่างยิ่งว่ากฎหมายประมงจะช่วยสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงเพื่อให้เกิดผลผลิตด้านการประมงกฎหมายเหล่านี้ถูกบังคับใช้โดยหน่วยงานต่างๆของราชการ โดยการสั่งการจากส่วนกลางลงไปเป็นระเบียบหรือนโยบายตามแต่ละท้องที่และกระจายอำนาจการควบคุม บางครั้งเกิดการทำงานที่ทับซ้อนกันทำให้สิ่งเหล่านี้กลายเป็นข้อจำกัดและความยากลำบากในการบริหารจัดการประมงของไทย เช่น การใช้กฎหมายฉบับเดียวกันแต่ตีความและบังคับใช้โดยหลายๆหน่วยงานทำให้เกิดข้อโต้แย้งและช่องว่างที่ผู้กระทำผิดใช้อ้างและสร้างความสับสนในการควบคุมความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย ในเรื่องการกำหนดเขตประมงในทะเลมีบางพื้นที่ที่ยังไม่มีความชัดเจน ทำให้มีปัญหาเรื่องอำนาจการจัดการทำประมงจากความขัดแย้งกับแบบแผนการใช้กฎหมายในท้องถิ่นเพราะกฎหมายประมงจะเน้นรวมศูนย์อำนาจที่หน่วยงานจัดการประมงส่วนกลาง ทำให้เกิดการไม่ใส่ใจในการทำประมงแบบยั่งยืนหรือจะป้องกันไม่ให้มีการแสวงหาประโยชน์มากเกินไป การขาดการณรงค์เหล่านี้ทำให้บางครั้งหน่วยงานราชการเช่น กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องทำงานอย่างลำพังโดยชาวประมงไม่ให้ความสนใจหรือสนับสนุน โครงการหรือกฎหมายใดๆ

นอกจากนี้แล้วตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการยอมรับในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลตาม UNCLOS 1982 ก็ทำให้มีการขยายเขตการทำประมงออกไปอย่างมากและประเทศเพื่อนบ้านเองก็เช่นกันอันส่งผลให้เกิดพื้นที่ทำประมงทับซ้อนกันอันเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ อย่างเช่นในปัจจุบันชาวประมงไทยมักโดนรัฐบาลประเทศพม่าจับเนื่องจากเข้าไปรุกรานน่านน้ำเพราะจากการยอมรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าวทำให้พื้นที่ทำประมงไทยที่มีอยู่แต่ก่อนกลายเป็นน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านไป จากพื้นที่การประมงที่ถูกจำกัดมากขึ้นทำให้มีการแย่งกันจับปลาในบางพื้นที่ทั้งที่เป็นในเขตประเทศตนเองหรือเข้าไปลักลอบจับปลาในเขตประเทศอื่น และจากการพัฒนาเทคโนโลยีก็ส่งผลให้เรือประมงไทยมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการประมงในทะเลหลวง ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้รับข้อกล่าวหาจากหลายๆประเทศว่าตั้งหน้าตั้งตาที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลมากเกินไปซึ่งทำให้เกิดปัญหาการประมงอันต้องแก้ไขในระดับระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามประเทศไทยเองก็ยังมีเพิ่มจำนวนเรือประมงให้มากขึ้นเพื่อรองรับพื้นที่

ทำการประมงที่กว้างขวางออกไป ปริมาณปลาที่จับได้ก็เพิ่มมากขึ้น แต่จากการที่ประเทศไทยมีพื้นที่ทำการประมงเพิ่มมากกว่ากฎหมายหรือหน่วยงานดูแลเรื่องการบริหารจัดการประมงยังมีไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะในส่วนไหนของประเทศก็ตาม นำมาซึ่งปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทำประมงของเจ้าหน้าที่และกฎหมายบ้านเมืองที่มีอยู่ ประกอบทั้งประเทศไทยเองยังไม่ได้เข้าร่วมกับองค์การระดับภูมิภาคหรือระหว่างประเทศที่มีข้อตกลงในการทำการประมงในเขตทะเลหลวง ประเทศไทยก็เลยโดนกีดกันจากองค์กรที่ดูแลพื้นที่นี้และถือว่าการที่ประเทศไทยเข้าไปทำการประมงในเขตทะเลหลวงจะโดนประนามจากประเทศอื่นๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประเทศไทยจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อยกระดับมาตรฐานในการทำการประมงของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับการที่เข้าไปเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสัตว์น้ำด้วย การแก้ปัญหของประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะด้วย การนำแนวทางในระดับระหว่างประเทศมาใช้ หรือ ปรับปรุงกฎหมายภายในเองก็เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาและติดตามต่อไป

4.3.3 นโยบายการประมงไทยกับ UNCLOS 1982

นโยบายการบริหารจัดการทำประมงในประเทศจะปฏิบัติตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งจะออกโดยฝ่ายบริหารของประเทศ คือรัฐบาลนั่นเองและจะจัดทำแผนการนั้นออกมาเป็นนโยบายกระจายตามหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง (ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้กรมประมงมีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิจัยและพัฒนาด้านการประมง เพื่อการจัดการทรัพยากรประมง ควบคุมการทำประมง และการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงที่มีมาตรฐานถูกสุขอนามัยให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค ภายในประเทศ และสามารถแข่งขันในตลาดโลก ได้ ตลอดจนใช้ทรัพยากรประมงและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิตการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ ปลาสวยงามพรรณไม้น้ำ อาหารสัตว์น้ำ สุขภาพสัตว์น้ำ เครื่องมือประมงและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดและรับรองมาตรฐานแหล่งเพาะเลี้ยงและแหล่งผลิตให้มีคุณภาพและถูกสุขอนามัย
3. ศึกษา ค้นคว้า วิจัย รวมทั้งการสำรวจและวิจัยแหล่งทำการประมงทั้งในและนอกน่านน้ำไทย เพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์และบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ
4. กำหนดมาตรการในการทำการประมงและการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำควบคุม ป้องกัน และปราบปราม การทำการประมงในแหล่งน้ำจืดและทะเลการค้าสัตว์น้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย
5. ศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการเก็บรักษา การแปรรูปสัตว์น้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบรับรอง

คุณภาพสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำให้ได้มาตรฐานและถูกสุขอนามัยและสุขลักษณะ

กรมประมงเป็นหน่วยงานหนึ่งในการควบคุมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งจะเป็น
 สั่งนโยบายเกี่ยวกับการจัดการประมงลงไปที่กรมประมง จากนั้นกรมประมงก็จะนำนโยบายที่
 ได้รับมากระจายสู่หน่วยงานย่อยต่างๆภายในกรม ซึ่งหน่วยงานต่างๆภายในกรมประมงจะมีอำนาจ
 ตามพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งระดับจังหวัดและภูมิภาคต่อไป จะเห็นว่าหน่วยงานต่างๆของกรม
 ประมงมีการกระจายอำนาจและตั้งสำนักงานประมงในแต่ละพื้นที่ ที่มีการจัดการประมง เช่น
 สำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง ก็จะมีสำนักงานอยู่ในจังหวัดต่างแถบชายฝั่งทั้งอ่าวไทยและอัน
 ดามัน นอกจากนี้กรมประมงแล้วยังมีหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการประมงและ
 ทรัพยากรต่างๆในทะเลที่สำคัญ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมี
 หน่วยงานภายใน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยกำหนดนโยบาย
 วางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่
 ดีเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์และการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน²³

อย่างไรก็ตามผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวถึง โครงสร้างของหน่วยงานในกรมประมงหรือ
 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางราชการละเอียดมากนักเพราะวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เน้นด้านนโยบายของการ
 จัดการประมงที่จะนำมาวิเคราะห์ว่ามันแนวทางหลักการป้องกันไว้ก่อนๆ (precautionary principle)
 อยู่หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะขอสรุปถึงนโยบายภาพรวมของการจัดการประมงไทยดังนี้

1. แนวทางการทำประมงของไทยจะต้องอยู่ภายใต้ระบอบการเข้าถึงทรัพยากรอย่าง
 เสรีแต่อย่างไรก็ตามควรปกป้องพื้นที่ชายฝั่งจากการทำประมงผิดกฎหมาย
 มาตรการต่างๆในการจัดการประมงต้องเพื่อการยับยั้งทำประมงแบบทำลายล้าง
 และการทำประมงที่เกินศักยภาพทรัพยากรทางทะเลที่รองรับ โดยต้องพยายามใช้แนว
 ทางการทำประมงตามกรอบสิทธิ ตามกฎหมาย ต้องมีการกำหนดเขตพื้นที่การทำ
 ประมง ที่เป็นระบบ ซึ่งต้องให้ความสำคัญต่อพื้นที่ชายฝั่งที่เป็นแหล่งผลิตสัตว์น้ำ
 และอนุรักษ์ พื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนชายฝั่งที่ ต้อง มีโอกาสทำการประมงต่อไป
 และการประมงนั้นต้องเป็นไปควบคู่กับการรักษาและคงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

²³ แผนยุทธศาสตร์, กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, โปรดดู www.dmcg.go.th

เพื่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และทรัพยากรทางทะเลที่ยั่งยืนด้วย และถ้าหากการทำประมงชายฝั่งอย่างเสรีทำให้การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ภาคประเทศต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการจัดการประมงโดยการรายงานความไม่มีประสิทธิภาพและสาเหตุกลับไปยังส่วนกลาง และหน่วยงานต่างๆต้องเน้นการจัดระเบียบการทำประมงชายฝั่งมากขึ้น มีการประเมินการทำงาน การวิเคราะห์ผลงานอย่างเป็นทางการ

2. นโยบายชัดเจนทำให้สถาบันชาวประมงท้องถิ่นสร้างความร่วมมือและนำเอาประสบการณ์เป็นเครื่องมือไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการประมง พยายามปรับปรุงการจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งของท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยการควบคุมเครื่องมือการประมง วิธีการจับปลาและการใช้ทรัพยากรชายฝั่งไม่สนับสนุนการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากร ตลอดจนช่วยส่งเสริมผู้ใช้ทรัพยากรชายฝั่งให้มีความรับผิดชอบและให้ตระหนักว่าทรัพยากรนั้นเป็นของคนในชาติทุกคน ไม่ว่าจะคนรุ่นปัจจุบันหรืออนาคตก็ตาม
3. สร้างเครือข่ายและพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานภาคประเทศระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น รวมถึงชุมชนประมงอื่นๆด้วย สนับสนุนการจัดการร่วม (co-management) ระหว่างภาคประเทศและสถาบันชาวประมงท้องถิ่น เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้เข้าใจการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างชาวประมงท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดการประมงในพื้นที่ กับชาวประมงต่างถิ่น ซึ่งอยู่ในประเทศไทยเหมือนกัน ไม่ว่าจะเรื่องการรุกรานพื้นที่ในการจับปลา เป็นต้น ชุมชนควรมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นมากขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างชาวประมงท้องถิ่นผู้อยู่ใกล้และดูแลทรัพยากร กับชาวประมงต่างถิ่น ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวต้องถูกแก้ไขโดยคำนึงถึงว่าการประมงในประเทศไทยเป็นการจัดการประมงภายใต้ระบอบการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเสรีด้วย เพราะทรัพยากรประมงมีลักษณะการเคลื่อนย้ายและอพยพแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ดังนั้นการใช้แนวทางที่ไม่สอดคล้องกันของพื้นที่ต่างๆ โดยปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบจากหน่วยงานที่มีอำนาจและความรู้เรื่องการจัดการประมงก็อาจจะทำให้การจัดการประมงไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นภาคประเทศจึงมีบทบาทที่สำคัญ

ในการเป็นศูนย์กลางกำหนดทิศทางและดำเนินการจัดการประมงต่างๆในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. พยายามเปลี่ยนแปลงการจัดการประมงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นโอกาสที่ดีในการปรับปรุงประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการการทำประมง วางโครงสร้างการกระจายอำนาจเป็นประเด็นที่กล่าวถึงตามพระราชธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 และตระหนักถึงสิทธิของประชาชนประมงท้องถิ่นในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นตนเอง ปรับปรุงร่างกฎหมายประมงที่เป็นแม่บทและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องและแผนนโยบายต่างๆในการจัดการประมงทะเลซึ่งในขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งนี้จะนำการจัดการประมงแนวใหม่มาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยให้เป็นผลสำเร็จอีกด้วย

จากนโยบายคร่าวๆของการจัดการประมงไทยไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตต่างๆล้วนแล้วแต่เป็นไปตามที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะเล็งเห็นว่าควรออกนโยบายอย่างไร ซึ่งก็อ้างอิงจากข้อมูลที่ได้รับ แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่านโยบายการประมงไทยจะขัดแย้งกับ UNCLOS 1982 เสียทีเดียวเพราะบางอย่างประเทศรับเอามาอย่างเต็มที่เช่น เรื่องการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งประเทศไทยก็ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว ระยะ 200 ไมล์ทะเล ซึ่งก็ทำให้การประมงไทยมีการเปลี่ยนแปลง เช่นการจำกัดพื้นที่ในการประมงลดลง ประเทศถูกจำกัดอำนาจและให้สิทธิที่จะดำเนินการต่างๆตามกฎหมายได้เท่าที่ UNCLOS 1982 กำหนดให้ ประเทศไทยจึงได้ปรับนโยบายการประมงเพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการทำประมงไม่ให้รุกล้ำอาณาเขตเพื่อบ้าน การดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรใน เขต เศรษฐกิจจำเพาะตามหน้าที่ของประเทศชายฝั่ง ซึ่งเมื่อประเทศไทยได้ประกาศยอมรับในขนาดของเขตนี้แล้วก็ต้องวางนโยบายให้ประกอบการประมงโดยไม่ละเมิดกฎหมายที่ควบคุมการจับปลาในเขตนี้ด้วย จึงกล่าวได้ว่าแม้ประเทศไทยจะไม่ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่านโยบายการประมงของไทยจะต้องสอดคล้องและปฏิบัติตาม UNCLOS 1982 ในทุกเรื่องแต่ก็ไม่ได้มีนโยบายตัวไหนที่คัดค้านหรือขัดแย้งเลย และบางนโยบายยังแฝงไปด้วยการนำแนวทางของ UNCLOS 1982 มาใส่เป็นนโยบายการประมงหรือจะอ้างอิงเพื่อเป็นที่มาของนโยบายการประมงในประเทศไทยอีกด้วย อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตาม UNCLOS 1982 อย่างเคร่งครัดไม่ว่าประเทศไทยไม่ยอมทำตามแต่บางครั้งด้วยสภาพภูมิประเทศ สังคม การเมือง สิ่งเหล่านี้เกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งสิ้นก็ไม่ได้อำนวยความสะดวกให้มีการนำ UNCLOS 1982 มาใช้อย่างเต็มรูปแบบในประเทศไทย ด้วยเพราะยังมีปัญหาการนำมาปรับใช้ และ

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการบังคับใช้มาตรการบางอย่างของ UNCLOS 1982 ในการจัดการประมงของประเทศไทยดังที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

4.4 อุปสรรคในการจัดการประมงของประเทศไทยตามแนว UNCLOS 1982

จากที่ผู้เขียนได้บรรยายถึงกฎหมายและนโยบายการจัดการประมงไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ UNCLOS 1982 ซึ่งได้สรุปมาว่าการจัดการประมงตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงไม่ได้นำบทบัญญัติต่างใน UNCLOS 1982 มาใช้อย่างเด่นชัดเพราะอาจจะติดขัดและประสบปัญหาอื่น ๆ ในการดำเนินการ และเนื่องจากการประมงทะเลของไทยค่อนข้างซับซ้อนเนื่องจากใช้เครื่องมือหลายชนิด และเรือประมงมีขนาดแตกต่างกัน นอกจากนั้นสัตว์น้ำที่จับได้มีหลากหลายชนิด (multi-species) การประกอบกิจการประมง สามารถแยกได้เป็นการประมงพาณิชย์และการประมงพื้นบ้าน บริเวณทำการประมงและสภาพสังคมเศรษฐกิจ การที่การประมงทะเลค่อนข้างมีโครงสร้างที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ที่แตกต่างกันเป็นจำนวนมาก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น ทั้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรประมงภายในประเทศเอง และที่เกิดจากผลกระทบจากภายนอกประเทศ²⁴ แม้ประเทศไทยจะมีการนำกฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลอย่างเช่น UNCLOS 1982 มาช่วยจัดการกับปัญหาการประมงไทยก็ตาม ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างปัญหาในการจัดการประมงประของไทยที่เป็นสาเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการจัดการประมงตามแนวทาง UNCLOS 1982 ได้ ดังนี้

1. การนำแนวทางต่างๆ ใน UNCLOS 1982 มาเป็นแม่บทในการจัดการประมงแต่ชาวประมงไทยก็ยังขาดการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบ มันเป็นหลักการพื้นฐานเริ่มแรกที่จะตระหนักถึงในการจัดการประมง แต่ประมงไทยแล้วยังปรากฏรูปแบบของ การทำประมงแบบทำลายล้าง การทำประมงผิดกฎหมาย อยู่เสมอ เพราะใน UNCLOS 1982 เองก็ได้กล่าวแต่บทบังคับให้ประเทศต้องดำเนินมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลและก็ได้บอกกว่าประเทศควรมีหลักการอะไรที่แรงจูงใจหรือแนวปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อชาวประมงไทยยังไม่ค่อยจะตระหนักถึงการ

²⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ทำประมงอย่างรับผิดชอบก็มีความคิดที่ไม่จำเป็นต้องพยายามหาแนวทางอะไรมาใช้เพิ่มเติมอีก เป็นสาเหตุที่ UNCLOS 1982 ถูกมองข้ามไป เป็นต้น

2. การบริหารจัดการประมงตลอดทั้งการแก้ไขปัญหาทางการประมงต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วนเพราะภาคประเทศส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งได้ เนื่องจากการมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะด้านเท่านั้น และการที่จะนำ UNCLOS 1982 มาใช้ให้มีประสิทธิภาพกับการจัดการประมงไทยนั้นต้องกระจายความรู้ไปทุกภาคส่วนให้ได้ทราบถึงว่า เราควรมีนโยบาย หรือออกมาตรการใดๆ ตามแนวทางใน UNCLOS 1982 และมีแนวปฏิบัติที่เป็นสากล ซึ่งหากการบริหารจัดการประมงสามารถดำเนินตามแนวทางของ UNCLOS 1982 ได้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้การประมงไทยมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ แต่ปัจจุบันภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดต้องมีส่วนร่วมในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ เช่น การบริหารจัดการ การจัดการทรัพยากรชายฝั่ง การวิจัย วิเคราะห์ข้อมูล สำรวจและรวบรวมข้อมูล โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีความร่วมมือกับในระดับท้องถิ่นอยู่แล้ว แทบจะไม่มีความรู้และเข้าใจถึงบทบัญญัติใน UNCLOS 1982 เลย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ลำบากเพราะก็ขาดแคลนบุคลากรในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่เข้าใจถึงมาตรฐานสากลถึงแม้จะมีนโยบายโดยตรงจากส่วนกลางก็ตาม ก็จะไม่มีประสิทธิภาพเช่นกัน การขาดแคลนความรู้ความเข้าใจในแนวทางและหลักการของ UNCLOS 1982 ในหน่วยงานต่างๆอันเกี่ยวกับการประมงนั้นเป็นปัญหาที่ทำให้แม้ว่าไทยจะนำบทบัญญัติใดๆเข้ามาใช้แต่ก็ไม่ได้ปฏิบัติจริงและไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดความรู้ภายในประเทศเอง

3. อุปสรรคในการนำ UNCLOS 1982 มาปรับใช้กับการจัดการประมงไทยในขณะนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากภาคประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกแก้ปัญหาการบริหารจัดการประมงในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง เหตุเพราะมีการกระจายอำนาจออกมาเกินการควบคุม และท้องถิ่นการประมงไทยก็มีมากมายจนยากในการรวมเป็นศูนย์กลาง การเกิดปัญหาในระดับชุมชนหรือจังหวัดส่วนมากจะเกิดจากช่องโหว่ของกฎหมายประมงไทยเอง แต่ปัญหาทางการประมงไม่สามารถแก้ไขด้วยการออกกฎหมายเพียงอย่างเดียวเพราะต้องทราบว่ากฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันนั้นมีช่องโหว่อะไรบ้าง และมาตรการที่จะออกนั้นควรมีความเหมาะสมด้านไหน ใครจะเป็นผู้ใช้กฎหมายนี้และมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ ประเทศไทยยังไม่เข้มแข็งในการออกกฎหมายที่เคร่งครัดในการจัดการประมงไทย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วแม้แต่กฎหมายจัดการประมงภายในประเทศยังไม่มีความเข้มแข็งมันก็ยากในการจะรับเอาหลักการที่เป็นสากลมีช่วยเสริมหรือเข้ามาปรับใช้กับกฎหมายประมงไทย ประเทศไทยเองได้มีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายประมงภายในก็หลาย

ครึ่งอยู่ มีการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประมงจะช่วยลดช่องโหว่และทำให้กฎหมายที่ประกาศใช้เป็นที่ยอมรับ และเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ผู้มีบทบาทหน้าที่ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการประมงยังไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากทุกภูมิภาคและท้องถิ่นการประมงไทยเพื่อเข้าใจสาเหตุแท้จริงเท่าไรหรอก ภาคประเทศขาดเอกภาพในการจัดระเบียบเรือประมงและแก้ไขปัญหาเรือถูกจับ การออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำเป็นกระบวนการ ที่ต้องอาศัยกฎหมายจากหน่วยงานหลายหน่วย และขั้นตอนในการปฏิบัติเป็นการแยกส่วน ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาเรือประมงถูกจับ อาทิเช่น กรมประมง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมศุลกากร กรมทะเบียนการค้า กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกองทัพเรือ²⁵ ทำให้ปัจจุบันปัญหาการใช้กฎหมายประมงภายในก็ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่มาก จึงยังไม่ต้องกล่าวถึงเลยว่าจะนำ UNCLOS 1982 เข้ามาใช้ได้อย่างไร อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายประมงภายในที่เห็นว่ามีมาตรฐานและเพียงพอในการจัดการประมงแล้วแต่ก็ต้องการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ใช้ทรัพยากรให้เคารพกฎหมายด้วย เพราะหากไม่มีการเคารพกฎหมายประมงภายในแล้วก็จะไปไม่ได้ที่จะเห็นดีเห็นงามและเคารพกฎหมาย UNCLOS 1982 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องนำเข้ามาใช้จากภายนอกเช่นกัน

4. กฎหมายและนโยบายการจัดการประมงไทยไม่สอดคล้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรวดเร็ว บางครั้งกฎหมายก็ล่าช้าไม่สามารถปรับใช้ให้ทันกับสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาการประมงได้ จึงเกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างภาคอุตสาหกรรมประมงกับกฎหมายที่บังคับใช้ ตัวอย่างเช่น การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลของประเทศไทย เพราะการมีระบบเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone หรือ EEZ) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายทะเลแนวใหม่ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2519 และการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านจึงมีผลกระทบต่อบริเวณการทำประมงของไทย จากที่เคยทำประมงอยู่ในอ่าวไทย ทะเลอันดามัน ทะเลจีนใต้ และอ่าวเบงกอล ต้องจำกัดทำอยู่เฉพาะในอ่าวไทยและทะเลอันดามัน โดยทะเลหลวงพื้นที่ไม่น้อยกว่า 300,000 ตารางกิโลเมตร ต้องกลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็คือเรือจำนวนหนึ่งได้กลับเข้ามาทำประมงในเขตน่านน้ำไทย ซึ่งทรัพยากรลด น้อยลงอยู่แล้ว หรืออาจมีเรือประมงบางลำเสี่ยงลักลอบจับสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน อันทำให้ถูกจับกุม เสียทรัพย์สินหรือชีวิต และยังกระทบต่อ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย²⁶ กฎหมายควบคุมการประมงไม่สามารถครอบคลุมวิธีการประมงและแนวทางการประมงที่ทันสมัยได้ จากปัญหาภายในเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคในการนำ UNCLOS 1982 มาใช้กับประเทศไทย เนื่องจากความผันผวนทางเศรษฐกิจไทยที่เกิดขึ้นตลอดเวลา นโยบายทางเศรษฐกิจ แม้กระทั่งการเมืองที่ไม่คงที่ อันอาจส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการจัดการประมงเมื่อไหร่ก็ได้ ประกอบทั้งภาคประเทศส่วนกลางยังกำหนดนโยบายและทิศทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้ไม่ชัดเจน ในเมื่อปัญหาการจัดการประมงภายในยังไม่เรียบร้อยและการจัดการประมงไทยยังมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก จึงยากให้การนำเอากฎหมายแม่บทที่ตายตัวอย่างเช่น UNCLOS 1982 มาใช้เป็นพื้นฐานการจัดการประมงไทย

จากอุปสรรคในการปรับใช้ UNCLOS 1982 ในการจัดการประมงที่ผู้เขียนได้อธิบายคร่าวๆ แล้วผู้เขียนใคร่ขอเสนอว่าในเมื่อประเทศไทยยังไม่พร้อมและยังมีอุปสรรคในการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นแม่บทในการจัดการประมงไทย ประเทศไทยก็น่าจะรับเอาแนวทางการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary approach) ซึ่งยังไม่มีสถานภาพผูกมัดอะไรและก็ค่อนข้างง่ายในการใช้ มาลองปรับใช้เป็นพื้นฐานในการออกมาตรการใดๆหรือวิธีปฏิบัติใดๆในการจัดการประมงไทย ซึ่งดูแล้วน่าจะมีประสิทธิผลและได้รับการยอมรับมากกว่าวิธีการคอยตามแก้ไขปัญหา นอกจากนี้เมื่อเกิดประเด็นความขัดแย้งที่ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่าเป็นการทำลายทรัพยากรจริงหรือไม่ เราก็ควรเลือกแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรมาใช้ไว้ก่อนและเป็นแนวทางที่ไม่ได้ทำให้เสียต้นทุนในการดำเนินการใดๆมาเป็นแผนสำรองไว้ก่อน จากข้อเสนอนี้ผู้เขียนจะขอเสนอแนวทางการนำมาใช้ ซึ่ง การป้องกันไว้ก่อนกับกฎหมายและนโยบายการบริหารจัดการประมงเพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบและสามารถเข้าใจถึงแนวทางใหม่ๆทางระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ที่สามารถนำมาใช้กับการจัดการประมงไทยในขณะที่ UNCLOS 1982 ยังไม่มีบทบาทและยากในการนำมาปรับใช้ในการประมงไทย ในหัวข้อถัดไป

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

4.5 การปรับใช้หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) กับการบริหารจัดการประมงไทย

4.5.1 วิธีการป้องกันไว้ก่อนตามความตกลงเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำอพยพย้ายถิ่น กว้างไกล ระหว่าง เขต เศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ค.ศ. 1995 (The Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks :UNIA) กับการบริหารจัดการประมงไทย

4.5.1.1 สถานะประเทศไทยกับ UNIA

นับจากที่ UNCLOS 1982 ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะจำกัดระยะ 200 ไมล์ทะเลทำให้การประมงไทยถูกจำกัด จึงต้องจับปลาในพื้นที่จำกัดเท่านั้นเหล่านี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทำให้ประมงเกินขนาดในพื้นที่ทะเลของประเทศไทย ซึ่งยังมีชาวประมงบางส่วนยังออกไป จับปลาในบริเวณเดิมที่เคยเป็นเขตทะเลไทยและทะเลหลวงแต่พอมีการขยายอาณาเขตพื้นที่ดังกล่าวก็ตกเป็นของประเทศทำให้ชาวประมงไทยกลายเป็นผู้รุกรานพื้นที่ทะเลประเทศอื่นๆเกิดปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านบ่อยครั้ง ซึ่งการรุกรานก็เกิดได้จากการตั้งใจและไม่ตั้งใจ เนื่องจากปลาในประเทศเริ่มลดน้อยลงทั้งเขตทางทะเลก็โดยจำกัดรัฐบาลไทยจึงได้มีการสนับสนุนการเข้าไปทำประมงในเขตทะเลหลวงเพื่อป้องกันปัญหาตามข้างต้น เพราะทะเลหลวงมีเสรีภาพในการจับปลา²⁷

²⁷ แต่ไม่นานเสรีภาพดังกล่าวก็จะเป็นเรื่องยากที่จะยกขึ้นอ้างเพราะองค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตร (FAO) ได้รณรงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรปลาในเขตทะเลหลวง การควบคุมการทำประมงและประกาศหลักการการทำประมงที่ยั่งยืน เพื่อให้มีปลาบริโภคต่อไปนานๆซึ่งก็ได้มีการออกประกาศใช้ความตกลงฉบับดังกล่าว ประเทศไทยเองก็ยังไม่ได้เป็นภาคีในความตกลงนี้ แต่ก็มีแนวโน้มในอนาคตที่จะเข้าร่วม อย่างไรก็ตามก็ต้องพิจารณาธรรมชาติการทำประมงไทย ลักษณะกฎหมายไทย ว่าพร้อมที่จะยอมมีพันธกรณีในความตกลงนี้หรือยัง หรือประเทศไทยเพียงแค่นำส่วนหนึ่งส่วนใดของความตกลงมีปฏิบัติก็ถือว่าเพียงพอแล้ว, อ้างถึงใน, จุมพต สายสุนทร, ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์การตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลวันที่ 10 ธันวาคม 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอกับการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวง, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ค.ศ. ที่ 27 ฉบับที่ 1, 2540 หน้า 51-88.

แม้การออกสู่ทะเลหลวงของเรือประมงไทยต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้านก็ตามแต่ก็อาศัยการผ่านเฉยๆห้ามจับปลา โดยประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อเรือที่ผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะเสมือนหนึ่งเรือที่ผ่านน่านน้ำอาณาเขต ประเทศชายฝั่งบางประเทศ รวมทั้งที่ปฏิบัติต่อเรือประมงที่ผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะเสมือนหนึ่งว่าเรือที่ได้อาศัยสิทธิผ่านโดยสุจริต (innocent passage) ผ่านทะเลอาณาเขตของตน ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากเรือประมงนั้น ทำการประมงโดยมิได้รับอนุญาตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจริง ประเทศชายฝั่งอาจถือว่าเรือประมงนั้นมิได้อาศัยสิทธิผ่านโดยสุจริตและอาจห้ามเรือดังกล่าวผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนได้ ในทางปฏิบัติที่ประเทศชายฝั่งอาจใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้เรือประมงของประเทศอื่นที่ผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะทำการประมง โดยมิได้รับอนุญาตจากประเทศชายฝั่ง มาตรการเหล่านี้บางมาตรการก็ขัดกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อย่างชัดเจน ในขณะที่มาตรการอื่น ๆ นั้น ไม่ถือว่าขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หากมาตรการดังกล่าวได้ใช้ตามความเหมาะสม (reasonableness)

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ติดกับทะเลหลวงโดยตรง ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของ UNIA ซึ่งปัจจุบันก็ยังเป็นประเด็นโต้แย้งว่าประเทศไทยควรจะเข้าร่วมเป็นภาคีหรือไม่ และหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลง ประเทศไทยก็ต้องมีการออกมาตรการเพื่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลาลงจากการทำประมงในมวลปลาทั้งสองพันธุ์อย่างจริงจังในทะเลหลวง ไม่ว่าจะนำความตกลงมาอนุวัติเป็นกฎหมายภายในทั้งฉบับหรือ ออกกฎระเบียบให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ หลักเกณฑ์คร่าวๆที่ประเทศไทยจะต้องมีการปฏิบัติในฐานะประเทศคู่ภาคีและสถานะๆตามอนุสัญญาซึ่งหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วต้องดำเนินการตามดังนี้

- ก. ประเทศไทยต้องมีการควบคุมเรื่องใบอนุญาตการทำประมงและเครื่องมือการทำประมง ในฐานะเจ้าของธง ตามข้อ 18 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งให้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติเรื่องการออกใบอนุญาตควบคุมการทำประมงไว้ ในมาตรา 4(9)²⁸ “ใบอนุญาต หมายความว่า ใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่บุคคลใดใช้ทำการประมงหรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต นอกจากจะควบคุมการทำประมงแล้วยังควบคุมไปในเรื่องเครื่องมือการทำประมงอีกด้วย ซึ่งชาวประมงต้องขออนุญาตในการใช้

²⁸ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4(9)

เครื่องมือประมงต่างๆ ตามมาตรา 4(10)²⁹ “อาชญาบัตร” หมายความว่าใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง ในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแจกแจงอย่างละเอียดไปถึงประเภทของเครื่องมือการทำประมงด้วย ดังเช่นในมาตรา 4(12)³⁰ “เครื่องมือประจำที่” หมายความว่า เครื่องมือทำการประมงซึ่งใช้วิธีตงหลัก ปัก ผูก ชิง รั้ง หรือวิธีอื่นใด อันทำให้เครื่องมือนั้นอยู่กับที่ในเวลาทำการประมง หรือ มาตรา 4(13)³¹ “เครื่องมือในพิกัด” หมายความว่า เครื่องมือทำการประมงซึ่งระบุชื่อ ลักษณะหรือวิธีใช้ในกฎกระทรวง หรือการควบคุมพื้นที่ในการประมงดังเช่นในมาตรา 7 “ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของเทศมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า อยู่ในประเภทที่รักษาพิชพันธุ์ที่ว่าเป็นประมุข หรือที่อนุญาต ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้มีการประกาศตามความในวรรคหนึ่งให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์” ยังมีการห้ามให้เครื่องประมงบางชนิดอย่างเด็ดขาดในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ หรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำไม่ว่ากรณีใด เว้นแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี”³² นอกจากนี้ยังมีการประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงว่าประเทศไทยพยายามที่จะวางกฎเกณฑ์ให้ครอบคลุมการประมงทุกภาคส่วน เช่น การห้ามใช้ฉนวนทุกชนิดหรือเครื่องมือที่มีลักษณะและวิธีการใช้คล้ายคลึงกันทำการประมงในหนอง บึงและอ่างเก็บน้ำทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521³³ หรือเป็นการประกาศในระดับท้องถิ่นย่อยลงมาอีกคือการประกาศจังหวัดของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในท้องที่บางแห่งของเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2542³⁴ เป็นต้น

²⁹ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4(10)

³⁰ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4(12)

³¹ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4(13)

³² พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 20

³³ รวมกฎหมายเกี่ยวกับประมง, รวบรวมโดยส่วนอนุญาตและจัดการประมง สำนักบริหารจัดการด้านการประมง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2548, หน้า 32

³⁴ รวมกฎหมายเกี่ยวกับประมง, รวบรวมโดยส่วนอนุญาตและจัดการประมง สำนักบริหารจัดการด้านการประมง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2548, หน้า 115

ข. ประเทศไทยในฐานะประเทศเจ้าของธงต้องมีการดำเนินการและบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ข้อ 19 เช่น ต้องใช้มาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำที่ประเทศไทยกำหนดไว้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและบังคับใช้ในพื้นที่ทำการประมงไม่ว่า ณ ที่ใดที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ จัดให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างทันทีหากได้รับหลักฐานว่าเรือของประเทศไทยได้ทำการละเมิดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำรวมทั้งถ้ามีความจำเป็นก็ให้กักเรือประมงของเราไว้จนกว่าจะมีการสอบสวนเสร็จ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้มีการบัญญัติมาตรการเหล่านี้ไว้เป็นกฎหมายภายในดังปรากฏในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เช่นในมาตรา 56³⁵ “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งใดๆ หรือเรือทำการประมงของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจการทำการประมง เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ หลักฐานบัญชีและเอกสารต่างๆ ของผู้รับ อนุญาตได้ทุกเมื่อ ผู้รับอนุญาตต้องอำนวยความสะดวกและชี้แจงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกประการ” และในมาตรา 57³⁶ “เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันสมควรสงสัยว่ากระทำเช่นนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้นั้นพร้อมด้วยเรือ เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ และสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตาม กฎหมาย” และในมาตรา 58 บัญญัติว่า “ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือถอนเครื่องมือทำการประมงสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งใดๆ ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งกระทำโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประทานบัตรหรือใบอนุญาตได้สิ้นสุดอายุแล้วบรรดาที่เป็นของผู้รับอนุญาตค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนดังกล่าวให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออก”³⁷ จากมาตรานี้แสดงว่าประเทศไทยเองก็ได้มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามไม่ว่าจะในเรื่องการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อให้มีอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ข้อที่เด่นชัดว่ามีการให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมดูแลหรือออกคำสั่งใดๆ ได้หากเป็นไปได้เพื่อควบคุมการประมง

สรุปได้ว่าหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีใน UNIA ประเทศไทยก็จะมีฐานะเป็นรัฐชายฝั่งในกรณีที่อ้างถึงการจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stock) และกลายเป็นรัฐเจ้าของธงในกรณีที่อ้างถึงการจับปลาประเภทปลาที่ย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล

³⁵ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 56

³⁶ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 57

³⁷ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 58

(straddling fish stock) และมวลงปลาย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stocks) ประเทศไทยจะมีพันธกรณีมากมายที่จะปฏิบัติตามความตกลงนี้ ในกรณีการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรของปลาทั้งสองสายพันธุ์เพราะหารประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเท่ากับมีผลทางกฎหมายผูกพันและต้องตามทำ บทบัญญัติต่างๆด้วย มิฉะนั้นถือว่าละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ สิ่งนี้เป็นประเด็นโดยตรงกับ วิทยานิพนธ์ที่หากประเทศไทยเป็นภาคีของ UNIA แล้วใน ข้อ 6 แห่งความตกลงการใช้มาตรการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) ประเทศไทยก็ต้องศึกษาและพยายามนำปรับเอาแนวทางการป้องกันไว้ก่อนมาปรับใช้ในการอนุรักษ์พันธุ์ปลาซึ่งในความตกลงได้มีการชี้แจงและแนะวิธีการแล้วซึ่งก็ง่ายหากจะนำไปปรับใช้ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อ 3.3.1 แต่ประเทศไทยจะนำมาปรับใช้ให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องใช้กับการจัดการประมงทุกภาคส่วนซึ่งผู้เขียนจะได้สรุปแนวทางในหัวข้อถัดไป

4.5.1.2 การปรับใช้ Precautionary Approach ในการบริหารจัดการประมง ส่วนกลาง

ก่อนที่จะได้เสนอการนำการป้องกันไว้ก่อนมาใช้ในการบริหารจัดการประมงส่วนกลางนั้น ควรจะเข้าใจภาพรวมของการการบริหารจัดการประมงส่วนกลางของไทยเสียก่อนว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เข้าใจว่าจะให้การป้องกันไว้ก่อนเข้าไปมีบทบาทในส่วนไหนในการจัดการประมงส่วนกลางของประเทศไทย หลักการบริหารจัดการประมงไทยจากส่วนกลางนั้น ภาครัฐให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ วางนโยบาย ตลอดทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่การจัดการประมงจากส่วนกลางสู่หน่วยงานอื่นๆอย่างต่อเนื่องและในระดับจังหวัดมีการกระจายหน้าที่รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการประมงให้แก่สถาบันประมงท้องถิ่นหรือหน่วยงานย่อยของกรมประมงประจำท้องถิ่นนั้น โดยมีกรอบกฎหมายรองรับและคุ้มครองสิทธิหน่วยงานย่อยในการใช้อำนาจจัดการประมงอีกด้วยทั้งนี้ นอกจากนี้ก็ต้องมีการกำหนดเขตพื้นที่ว่าหน่วยงานย่อยระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดการประมงในบริเวณไหนด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทับซ้อนกันเรื่องอำนาจการบริหาร การกำหนดพื้นที่ในการจัดการประมงแบ่งออกได้ดังนี้

ก. เขตพื้นที่ของชุมชนชายฝั่งที่กำหนดขึ้น โดยสถาบันประมงท้องถิ่นร่วมกับภาครัฐระดับจังหวัดโดยการพิจารณาจากแหล่งทำการประมงในท้องถิ่น ระบบ

นิเวศน์ทางทะเล ลักษณะทางภูมิศาสตร์และเขตการปกครองของท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นเขตพื้นที่นี้ต้องได้รับการประกาศใช้โดยจังหวัด โดยถือเป็นการประกาศเขตประมงพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ

ข. เขตพื้นที่ประมงจังหวัด เป็นพื้นที่ชายฝั่งและอาณาเขตทางทะเลที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย โดยพิจารณาตามเขตการปกครองและศักยภาพในการบริหารจัดการของจังหวัดนั้นๆ โดยเฉพาะการตรวจตราและปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย เขตพื้นที่ของจังหวัดควรมีพื้นที่ห่างจากฝั่งประมาณ 20-30 กิโลเมตร และในบางกรณีที่ระบบนิเวศน์ชายฝั่งมีพื้นที่ครอบคลุมมากกว่า 1 จังหวัด และชาวประมงในพื้นที่ดังกล่าวก็อาจจะมีการประมงและการใช้ทรัพยากรร่วมกันซึ่งก็จะกำหนดเป็นเขตพื้นที่พิเศษที่ต้องการการจัดการโดยจังหวัดที่รับผิดชอบมากกว่า 1 จังหวัด หรือตั้งเป็นหน่วยงานการจัดการประมงร่วม (co-management) ตามที่ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้ก่อนหน้านั้น เช่น บริเวณพื้นที่อ่าวพังงาและอ่าวไทยตอนในมีการตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมดูแลการประมงของจังหวัดรอบๆ ไม่ว่าจะเรื่องต้องมีการแบ่งปันการจับปลา มีการร่วมมือด้านทรัพยากร การอนุรักษ์ต่างๆ เป็นต้น

ค. พื้นที่ประมงเสรี เป็นพื้นที่ทะเลที่อยู่นอกเขตการปกครองน่านน้ำของแต่ละจังหวัดแต่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และการบริหารจัดการประมงในเขตนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคประเทศส่วนกลางหรือระดับประเทศเพราะมีประเด็นเรื่องการรุกรานน่านน้ำเข้ามาด้วยอันถือเป็นเรื่องระหว่างประเทศซึ่งต้องใช้ผู้ที่มีความชำนาญด้านการประมงและการบริหารปกครองอย่างมากในการจัดการพื้นที่สำคัญเช่นนี้

นอกจากนี้ในการจัดการประมงแบบกระจายอำนาจจากส่วนกลางมีการกำหนดหน่วยงานระดับจังหวัดอย่างชัดเจนเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน ตรวจสอบ และดูแลการดำเนินงานของสถาบันการจัดการประมงประจำท้องถิ่นนั้น อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจสู่ระดับชุมชนประมงไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการพร้อมกันทั่วประเทศ แต่ส่วนกลางต้องคำนึงถึงความพร้อมและศักยภาพในความรู้ของสถาบันในการกำหนดกฎระเบียบการบริหารจัดการประมงของตนเองได้ การกระจายอำนาจและบริหารจัดการประมงจะทำให้การเข้าถึงแหล่งประมงอย่างเสรีหมดไปในที่สุดเพราะควบคุมได้ทุกพื้นที่ ผู้เขียนจะขอสรุปหน้าที่ของภาคประเทศส่วนกลางในการจัดการประมงซึ่งในการนี้หากส่วนกลางมีความเห็นหรือแนวคิดที่จะนำแนวทางการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) มาปรับใช้เป็นกฎหมายหรือระเบียบในการจัดการประมงก็ควรเป็นไปในรูปแบบ ดังนี้

ก. ส่วนกลางจะกำหนดการใช้กรอบและระบบกฎหมายประมงที่เป็นธรรมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานข้อมูลทางชีววิทยา และเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนใช้แนวทางการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ซึ่งโอกาสที่ดีที่ส่วนกลางจะกำหนดกรอบหลักของการจัดการประมงที่จะต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันไว้ก่อนๆ (precautionary principle) และกำหนดแนวทางในการนำการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) ไปปรับใช้ให้หน่วยงานจัดการประมงระดับย่อยลงไปโดยการกำหนดให้หน่วยงานระดับจังหวัดต่างๆที่จะมีการออกมาตรการจัดการประมงใดๆต้องคำนึงถึงความสูญเสียทางทรัพยากรก่อนและหาแนวทางป้องกันไว้ไม่ให้ความเสียหายเกิดขึ้นกับการประมงไทยได้ สนับสนุนให้หน่วยงานจังหวัดรู้จักการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นด้วย

ข. ดำเนินการตรวจตราและปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายประมงโดยส่วนกลาง โดยใช้มาตรการลงโทษที่เข้มงวดและเหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิด มีการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจตราและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายจากส่วนกลาง และการควบคุมศักยภาพการทำประมงจำนวนหน่วยการลงแรงและวิธีการทำประมง (โดยมีศูนย์ป้องกันและปราบปรามตั้งอยู่ในแต่ละภูมิภาค) ไปสู่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับจังหวัด ส่วนกลางควรหาวิธีการที่ทำให้การกระทำผิดด้านประมงลดลงด้วยก็โดยการป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดนั้นซึ่งส่วนมากแล้วการกระทำความผิดก็จะเกิดจากการใช้เครื่องมือประมงที่ผิด การจับปลาที่มากเกินไปกว่าโควตา ดังนั้นหากส่วนกลางพยายามรณรงค์เรื่องแนวคิดนำเรื่องการป้องกันไว้ก่อน (precautionary) มาใช้และสนับสนุนในหน่วยงานระดับล่างลงไปตระหนักด้วยก่อนที่ออกมาตรการใดๆออกมา แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่ส่วนกลางจะสนับสนุนการใช้การป้องกันไว้ก่อนลงไปนโยบายต่างๆควรจัดให้มีความรู้และความเข้าใจในหลักการนี้ให้ชัดเจน

ค. เสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานประเทศในระดับจังหวัดในการจัดการประมงและพัฒนาศักยภาพหน่วยงานและบุคคลากรมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการจัดตั้งสถาบันประมงระดับชุมชนในแต่ละจังหวัด ศึกษาวิจัยในเรื่องการจัดการและการกำหนดนโยบายประมงที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย พัฒนาความรู้ในด้านสถาบันชาวประมงขนาดเล็ก การจัดการประมงร่วม การจัดฝึกอบรมในระดับจังหวัดตามหัวข้อที่กล่าวมาแล้ว หรือโดยการเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดการประมง มีการวิเคราะห์ข้อมูล รวบรวมข้อมูลจากหลายๆแหล่งเพื่อหาสาเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจการจัดการประมง หา

แนวทางแก้ไขและเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนหาทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาด้านการจัดการ ประมง ไม่ว่าจะเกิดจากความไม่เพียงพอในกฎหมาย หรือการขาดแคลนความรู้ จัดหาทางเลือก ใหม่ๆ ในการจัดการประมงแทนวิธีการเก่าที่ยากหรือไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ อย่างเช่นใน การจัดการประมงของประเทศไทยหากมาตรการภายในไม่เพียงพอก็สามารถนำบทบัญญัติใน UNCLOS 1982 มาใช้ได้ซึ่งต่อมามันก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ น่าจะหาทางเลือกอื่นมาช่วยเสริมอย่างเช่น การใช้ป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) ในการ จัดการประมง เพื่อป้องกันการทำประมงแบบทำลายล้างหรือการทำประมงผิดกฎหมายในระดับ จังหวัดหรือท้องถิ่น โดยการออกนโยบายหรือระเบียบจากส่วนกลาง เพื่อให้การจัดการประมง ของไทยรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันการณ์และมีมาตรฐานสากลมากขึ้น เช่นนี้ส่วนกลางก็ จะไม่ประสบกับปัญหาความไม่เพียงพอของกฎเกณฑ์ต่างๆ เพราะลองนำแนวทางใหม่ที่ไม่ผูกมัดมา ลองใช้น้ำ

ง. การใช้แนวทางป้องกัน ส่วนกลางมีหน้าที่ต้องทำการศึกษาวิจัยที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายประมงและเสนอแนวทางการจัดการประมงที่มีประสิทธิ ภาพและเป็นการศึกษาวิจัยที่มีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาคประเทศระดับจังหวัดและสถาบันการ ประมงท้องถิ่นเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางนี้มากขึ้น

4.5.1.3 การปรับใช้ Precautionary Approach ในการบริหารจัดการประมงส่วน ภูมิภาคและท้องถิ่น

การจัดการประมงไทยในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดและท้องถิ่นนั้นจะเป็นไปตามนโยบายที่ ส่วนกลางมีคำสั่งมา ดังนั้นจะเรียกได้ว่าการจัดการประมงส่วนนี้เป็นการนำเอาข้อบังคับและ นโยบายไปปฏิบัติจริง ในการนำเอาหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary) มาใช้ในส่วนนี้ก็ เช่นกันก็ต้องเป็นนโยบายจากส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นก็มี สิทธิเสนอแนวทางที่คิดว่าเป็นประโยชน์ในการจัดการประมงส่วนของตนได้เช่นกัน แต่ก็ไม่ปรากฏ เท่าไรหรือนักส่วนมากแล้วก็จะรับคำสั่งจากส่วนกลางมากกว่าการเสนอแนวทางใหม่ๆ ซึ่งบางครั้งก็ อาจจะเกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับมากับพื้นที่จริงๆ ผู้เขียนขอสรุปหน้าที่ใน การจัดการประมงไทยของระดับจังหวัดและท้องถิ่นเพื่อจะได้เข้าใจภาพรวมได้มากขึ้นและจะได้ ทราบว่าหากมีการนำ precautionary มาใช้แล้วจะทำให้การจัดการประมงส่วนนี้มีประสิทธิภาพมาก ขึ้นหรือไม่

ก. เมื่อส่วนกลางประกาศใช้กฎหมายประมงที่ต้องนำไปปฏิบัติในระดับจังหวัดส่งผลให้เกิดการจัดการประมงในเขตพื้นที่น่านน้ำที่อยู่ในอำนาจการปกครองของ จังหวัดซึ่งกำหนดเขตพื้นที่โดยกรมประมง หน่วยงานระดับจังหวัดก็จะมีวิธีการออกมาตรการเพื่อจัดการประมงในเขตพื้นที่ตนเองและจะรายงานขึ้นไปในส่วนกลาง เช่น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการทำประมงสำหรับเรือประมงที่ทำการประมงในน่านน้ำจังหวัดนั้นๆ เพื่อใช้เป็น งบประมาณในการจัดการประมงของแต่ละจังหวัด หรือการกำหนดฤดูกาลจับปลาในเขตพื้นที่ตน ปิดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ เป็นต้น จะเห็นว่าหน่วยงานจังหวัดเป็นส่วนสนับสนุนให้นโยบายจากส่วนกลางนำมาปฏิบัติได้ ทั้งนี้หากส่วนกลางวางนโยบายให้มีการนำมาใช้ซึ่งการป้องกันไว้ก่อน (precautionary) หน่วยงานระดับจังหวัดก็ต้องออกมาตรการใดๆหรือดำเนินการจัดการประมงให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย

ข. ดำเนินการตรวจตราและปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย โดยการรณรงค์การมีส่วนร่วมของชาวประมงท้องถิ่นเพื่อช่วยและแบ่งเบาการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดอย่างเดียว เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการลงไปอีกระดับหนึ่ง จัดตั้งหน่วยงานประมงที่รับผิดชอบในการจัดการประมงระดับท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการก่อตั้งสถาบันย่อย ชุมชนที่ร่วมมือกับชาวประมงเพื่อแก้ไขและจัดการกับปัญหาได้ดีมากขึ้น ตลอดจนทั้งมีหน้าที่สนับสนุนสถาบันหรือหน่วยงานย่อยของชาวประมงท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการดำเนินการเรื่องการใช้ประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการร่วมระหว่างสถาบันชุมชนกับหน่วยงานภาคประเทศในระดับจังหวัด

ค. หน้าที่ของสถาบันการประมงท้องถิ่นเป็นตัวแทนของชุมชนประมงย่อยที่อาจจะรวมกลุ่มกันในการดำเนินการเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ และสิทธิการจัดการประมง ในเขตน่านน้ำประมงชุมชนของตนเอง เพื่อวิเคราะห์และกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับชุมชนประมงที่ได้รับผลกระทบจากการประมง กำหนดและนำเสนอเขตพื้นที่น่านน้ำชุมชนขึ้นไปยังหน่วยงานประจำจังหวัด นอกจากนี้อำนาจของสถาบันประมงท้องถิ่นยังสามารถเสนอแนวทางข้อตกลงร่วมกันของชุมชนประมง โดยใช้วิธีการมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งหมด

ง. จัดการประมงในเขตน่านน้ำชุมชน การแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับ ท้องถิ่น ตรวจตราและเฝ้าระวังการทำประมงที่ผิดกฎหมายและเก็บข้อมูลพื้นฐานทางด้านประมงในพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อรายงานไปยังหน่วยงานที่ควบคุมต่อไป มีการเก็บค่าธรรมเนียมการทำประมงเพื่อใช้เป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการประมงของหน่วยงานประมง

ท้องถิ่นเองก็ได้ ตลอดทั้ง กำหนดกฎกติกา และมาตรการต่างๆ ในบริเวณน่านน้ำที่รับผิดชอบ รวมถึง การพิจารณาให้อนุญาตหรือไม่สำหรับเรือประมงนอกพื้นที่เข้ามาทำประมงในพื้นที่ และเรือประมงที่ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการอนุญาตให้จับปลาอีกด้วย ซึ่งสิ่งนี้เป็นพื้นฐานของอำนาจในการจัดการประมงแต่ละท้องถิ่นซึ่งส่วนกลางจะปล่อยให้เป็นที่ของหน่วยงานประมงท้องถิ่นแต่ก็จะมีการควบคุมจากหน่วยงานระดับจังหวัดตามลำดับ

จ. ดำเนินการตรวจรา เฝ้าระวังการกระทำผิดกฎหมายจากชาวประมงต่างๆ พื้นที่ที่ไม่มีใบอนุญาตการทำประมงในพื้นที่นั้นๆ โดยได้รับการสนับสนุนจากภาคประเทศระดับจังหวัดในการจับกุมการกระทำผิด เช่นเจ้าหน้าที่ เรือในการจับกุม การปราบปรามการทำประมงแบบทำลายล้าง หน่วยงานประมงท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการเรื่องห้ามการทำประมงแบบทำลายล้างเพราะการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาได้ยืนยันชัดเจนว่าการทำประมงแบบทำลายล้างมีผลกระทบทางลบทั้งทางชีววิทยา ระบบนิเวศน์ เศรษฐกิจ และการประมงท้องถิ่นก็มีส่วนในการประมงแบบทำลายล้างด้วย

ฉ. ส่งเสริมให้เกิดการประมงระหว่างท้องถิ่นร่วมกันซึ่งนำไปสู่การขยายพื้นที่ การจัดการประมงชายฝั่งไปสู่ระดับจังหวัด และขยายไปสู่การแบ่งปันทรัพยากรประมงร่วมกันทั่วประเทศ ภายใต้แนวทางการจัดการประมงร่วมกันระหว่างการประมงท้องถิ่นและส่วนกลาง นอกจากนี้หน่วยงานประมงท้องถิ่นยังมีหน้าที่ฟื้นฟูและเพิ่มพูนทรัพยากรประมงในเขตตนเองซึ่งอาจได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาคประเทศส่วนกลาง

จากข้อมูลข้างต้นผู้เขียนสรุปได้ว่า สำหรับการใช้หลักการป้องกันไว้ก่อนๆ (precautionary principle) ในการจัดการประมงส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดและไม่จำเป็นที่จะต้องนำมาใช้โดยตรงในการจัดการประมงท้องถิ่น เพราะส่วนมากแล้วหน่วยงานประมงท้องถิ่นจะดำเนินการตามนโยบายและระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานระดับจังหวัดซึ่งได้รับคำสั่งมาจากส่วนกลางอีกที และระบบหน่วยงานประมงท้องถิ่นไทยยังมีขนาดเล็กมากยังไม่สามารถรวมเป็นกลุ่มประมงท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้จึงทำได้แค่ดำเนินการจัดการประมงในบริเวณพื้นที่ตนเองเท่านั้น หากส่วนกลางหรือระดับจังหวัดไม่มีได้มีการนำเรื่องการป้องกันไว้ก่อนมาใช้ก็คงเป็นการยากที่ส่วนท้องถิ่นจะตระหนักหรือสนับสนุนการนำการป้องกันไว้ก่อนมาเป็นมาตรการจัดการประมงในเขตพื้นที่ตน ดังนั้นการนำการป้องกันไว้ก่อนมาใช้ในการจัดการประมงไทยนั้นจะมีบทบาทสำคัญที่หน่วยงานระดับประเทศและจังหวัดเพราะมีหน้าที่ในการวางนโยบายหลักในการจัดการประมง

และความรู้เรื่องกฎเกณฑ์ทางระหว่างประเทศใหม่ๆด้วย ในระดับท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันไม่มีบทบาทอะไรกับการปรับใช้หลักการป้องกันไว้ก่อนฯ

4.5.2 การปรับใช้ Precautionary Principle and Approach ตามคำแนะนำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) กับการบริหารจัดการประมงไทย

4.5.2.1 สถานประเทศไทยกับแนวทางของ FAO

ประเทศไทยมีการดำเนินการจัดการประมงตามแนวทางของ FAO มาได้สักระยะแล้วแต่จากที่ FAO เป็นองค์การที่ไม่มีผลผูกมัดใดๆ ทำให้ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องนำแนวปฏิบัติทั้งหมดของ FAO มาปรับใช้กับการบริหารจัดการประมง ประเทศไทยขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับองค์การนี้เช่นกัน โดยได้มีการจัดประชุมต่างๆของ FAO อย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการประมงหรือไม่ก็ตามประเทศไทยมีความกระตือรือร้นมากในการนำแนวทางที่ได้รับคำแนะนำจาก FAO มาใช้ภายในประเทศ ตัวอย่างของการประชุมที่แสดงออกถึงความชัดเจนในการให้ความยอมรับ FAO ของประเทศไทย คือ การประชุมระดับโลก เรื่อง การประมงพื้นบ้าน (Global Conference on Small – Scale Fisheries) ณ โรงแรมโซฟิเทล เซ็นทารา แกรนด์ กรุงเทพฯ นายจรัสธาดา กรรณสูต ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กล่าวเกี่ยวกับการพึงพา FAO ในการจัดการประมงไทยว่า ปัจจุบันการทำประมงพื้นบ้านได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วน ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก เนื่องจากการประมงพื้นบ้าน มีส่วนสำคัญอย่างมากในแง่การเป็นแหล่งอาหารของชุมชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรในท้องถิ่น และอยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติมากที่สุด และแหล่งประมงเหล่านี้ เป็นเหมือนแหล่งแหล่งเพาะพันธุ์ แหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำวัยอ่อน ดังนั้น หากชาวประมงพื้นบ้านมีการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ก็จะทำให้การประมงมีความยั่งยืน อย่างไรก็ตามชาวประมงพื้นบ้านยังคงต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน การเข้าถึงทรัพยากรประมง การได้รับบริการทางการศึกษาและการสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ ปัญหาทรัพยากรประมงลดลงระบบนิเวศน์ชายฝั่งเสื่อมโทรม ซึ่งระยะหลังนานาประเทศได้เริ่มให้ความสำคัญและทบทวนประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประมงพื้นบ้านมากขึ้น เช่น การพัฒนาชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน บทบาทในการมีส่วนร่วมกับระดับนโยบาย การทำประมงที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม การขจัดความยากจน และความมั่นคงทางอาหาร ดังนั้น กรมประมงในฐานะที่ดูแลการพัฒนากิจการประมงของประเทศ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการประมงพื้นบ้าน และสนับสนุนให้มีการทำประมงอย่างรับผิดชอบโดยรวมถึงการประมงพื้นบ้านซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในประเทศกำลัง

พัฒนา และเสนอให้ FAO จัดตั้ง FAO COFI : Sub Committee on Small-Scale Fisheries หรือ คณะทำงานย่อยด้านการประมงพื้นบ้าน เพื่อดูแลการทำประมงพื้นบ้านใน ทุกภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งขณะนี้ FAO มีคณะทำงานย่อย 2 คณะ คือ ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และด้านการค้าสัตว์น้ำ จากการ เสนอในที่ประชุมดังกล่าว FAO ได้ขานรับข้อเสนอของไทย โดยเบื้องต้นให้เริ่มจากการจัด ประชุมผู้เกี่ยวข้อง ด้าน คร.สมหญิง เปี่ยมสมบูรณ์ อธิบดีกรมประมง กล่าวเพิ่มเติมว่า กรมประมง ได้ร่วมกับ FAO, World Fish Center และศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC) เป็นเจ้าภาพจัดประชุม “การประชุมระดับ โลก เรื่อง การประมงพื้นบ้าน (Global Conference on Small-Scale Fisheries)” ขึ้น ณ ประเทศไทย ซึ่งนับเป็นการประชุมระดับ โลกด้าน การประมงพื้นบ้านครั้งแรก โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งเกี่ยวข้องกับการประมงพื้นบ้าน ทั้งจาก หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน NGOs และองค์กรด้านการประมงจากประเทศต่าง ๆ ทุกภูมิภาคทั่วโลก เพื่อร่วมหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นด้านการพัฒนา เศรษฐกิจสังคม สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประมง นโยบายด้านการประมง และการเข้าถึงตลาดของชาวประมงพื้นบ้าน โดยแบ่งหัวข้อการประชุมออกเป็น 3 หัวข้อหลัก ได้แก่ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชน 2) การใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน และสิทธิ การเข้าถึงทรัพยากร และ 3) ผลประโยชน์จากการแปรรูปสัตว์น้ำ ทั้งนี้ คาดว่า ผลจากการประชุม จะทำให้ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกเล็งเห็นถึงความสำคัญของการประมงพื้นบ้านและปัญหาต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรม เพื่อสนับสนุนให้ชาวประมงพื้นบ้านมี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งด้านสังคม และเศรษฐกิจ โดยมีการทำประมงอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับวิถี ชีวิตของชุมชน และไม่กระทบต่อความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้อาจส่งผลให้ ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในฐานะเป็นผู้จุดประกายให้ประเทศพัฒนาแล้ว เล็งเห็นความสำคัญของการประมงพื้นบ้านในประเทศกำลังพัฒนาเท่าเทียมกับการประมงเชิง พาณิชย์ และอาจทำให้ไทยได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาการประมงพื้นบ้านใน แผนงานของ เอฟเอโอ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถผลักดัน โครงการส่งเสริมการประมง พื้นบ้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่าประเทศไทย ได้รับความช่วยเหลือจาก FAO เป็นอย่างมากและนำแนวทางต่างๆเช่นจรรยาบรรณว่าด้วยการทำ ประมงอย่างรับผิดชอบมาใช้ในการบริหารจัดการประมงไทยอย่างชัดเจน โดยการนำแนวปฏิบัติที่ FAO ได้ให้ไว้มาแปลเป็นภาษาไทยเพื่อเผยแพร่ให้หน่วยงานประมงและบุคลากรอื่นๆได้ทราบถึง วัตถุประสงค์และหลักการที่เป็นมาตรฐานสากลอย่างทั่วถึง

4.5.2.2 การปรับใช้ Precautionary Principle and Approach ในการบริหารจัดการ ประมงส่วนกลาง

การใช้การป้องกันไว้ก่อนตาม FAO ในการบริหารจัดการประมงส่วนกลางนั้นก็มิมีลักษณะคล้ายกับของ UNIA เนื่องจากว่าประเทศไทยไม่มีผลผูกมัดที่จะนำหรือไม่นำเอาหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary) มาใช้ในการจัดการประมงไทย เนื่องจากไทยก็ไม่ได้เป็นภาคีใน UNIA และแนวปฏิบัติต่างๆของ FAO ก็เป็นแค่ความสมัครใจในการนำไปใช้เท่านั้น ดังนั้นตามที่คุณเขียนได้อธิบายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการประมงส่วนกลางไปแล้วข้างต้นซึ่งลักษณะเนื้อหาที่จะคล้ายกัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนจะขอเพิ่มเติมในแนวทางป้องกันไว้ก่อนของ FAO ที่สามารถนำมาใช้กับประเทศเพิ่มเติมจากของ UNIA ซึ่งจะมีลักษณะเป็นมาตรการที่เฉพาะมากกว่าเนื่องจาก FAO ได้จัดทำแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างละเอียดจนแทบจะสามารถนำไปใช้ได้ทันที แต่ UNIA เพียงแค่กล่าวไว้ในหลักการกว้างๆเท่านั้นและสำหรับประเทศภาคีเพื่อการคุ้มครองปลาสองพันธุ์ ประเทศไทยมีมาตรการอนุรักษ์สัตว์ทะเลจากการประมงอยู่มากมายซึ่งก็เป็นเป้าหมายหนึ่งของหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) โดยเฉพาะมาตรการอนุรักษ์ของไทยที่เป็นการป้องกันตั้งแต่ก่อนเกิดความเสียหายก็ยิ่งตรงประเด็นกับหลักการดังกล่าว หน่วยงานด้านการประมงมีนโยบายต่างๆเกี่ยวกับการอนุรักษ์ปลาซึ่งถือเป็นนโยบายจากส่วนกลางลงไปสู่ระดับจังหวัดต่อไป แต่ก็ไม่ได้จำกัดอำนาจของหน่วยงานการประมงจังหวัดหรือท้องถิ่นที่จะมีมาตรการอนุรักษ์ภายในเขตพื้นที่ตนเองซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป ผู้เขียนขอเสนอตัวอย่างกว้างในการเป็นกลไกเพื่อใช้ในการจัดการประมงทางทะเลของไทย เช่น

1. ผู้ทำการประมงต้องตระหนักอยู่เสมอว่าทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลมีจำกัดดังนั้นการใช้ประโยชน์ต่างๆต้องคำนึงถึงสภาพที่เป็นอยู่ด้วย ต้องมีการวางนโยบายที่ชัดเจนและนำไปสู่การใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน ควรกระตุ้นให้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมเน้นการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ มีการฟื้นฟูทรัพยากรในน่านน้ำไทยให้มีการผลิตสูงสุดและต่อเนื่อง

2. ภาครัฐต้องพยายามให้คนไทยทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความสมดุลในใช้ทรัพยากรและผลิตทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการประมง การตามที่กล่าวข้างต้น ทั้งสนับสนุนให้มีการยกระดับอาชีพชาวประมงพื้นบ้านให้ดีกว่าเดิมด้วย

3. ประชาชนท้องถิ่นและภาคเอกชนต้องมีสิทธิเข้าร่วมและตัดสินใจในการจัดการ

ทรัพยากรกับรัฐโดยจัดให้มีคณะกรรมการประมงท้องถิ่นขึ้นให้มีอำนาจในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวกับการประมงและกำหนดนโยบายดูแลและกำกับการประมงในพื้นที่นั้นให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งจัดตั้งองค์กรเพื่ออนุรักษ์และสงวนพันธุ์ปลา เพื่อศึกษา วิจัย วางมาตรการต่างๆ ในเหมาะสมแก่การอนุรักษ์การประมงไทย อย่างไรก็ตามก็ต้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จากภาครัฐกำกับเพื่อให้มีการใช้สิทธิตามกฎหมายและต้องมีบทลงโทษที่แน่นอนและรุนแรงพอที่จะทำให้ไม่มีการใช้สิทธิมากเกินไปได้ เช่น หากพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเก็บเกี่ยวการประมงก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐบาล

4. การที่รัฐได้ออกมาตรการใดๆแล้วไปกระทบสิทธิของชาวประมงหรือผู้ประกอบการประมงแม้จะเป็นการอนุรักษ์ก็ตามหากเกิดเป็นความเสียหายแล้วผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายจะต้องได้รับการดูแลและชดเชยจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

5. หน่วยงานที่ดูแลและบังคับใช้กฎหมายการประมงต้องเข้มงวดและเคร่งครัดที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายการประมงจะต้องมีการลงโทษ โดยยึดถือหลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรเป็นหัวใจสำคัญ โดยต้องตระหนักเสมอว่าการทำประมงนั้นต้องไม่คุกคามหรือทำลายสิ่งแวดล้อมทะเลและในน้ำ ดังนั้นหากมีการฝ่าฝืนผู้กระทำก็ต้องถูกลงโทษอย่างไม่มีข้อแก้ตัว

6. มีมาตรการที่เจาะจงในการอนุรักษ์สัตว์น้ำจากการประมงเพื่อให้เกิดรูปแบบและ แนวทางที่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติได้ง่าย เช่น มาตรการอนุรักษ์ปลาวัยอ่อนซึ่งในปัจจุบันกรมประมงได้กำหนดการห้ามเรืออวนลากที่ขีด ชายฝั่งทะเลไทยไม่ว่าจะฝั่งอ่าวไทยหรืออันดามันเกิน 1 กิโลเมตร เพื่อเป็นช่องทางให้ปลาวัยอ่อนให้มีการเจริญเติบโต มาตรการอนุรักษ์ปลาหน้าดินที่เป็นพันธุ์ที่นิยมจับกันมากในการประมงไทยซึ่งหากไม่มีมาตรการป้องกันแล้ว ประเทศไทยก็อาจสูญเสียพันธุ์ปลาไป การอนุรักษ์พันธุ์ปลาทูน้ำเค็มโดยห้ามจับปลาทูในฤดูวางไข่ และที่มีขนาดเล็กเกินไปคือมีอายุในราว 2 เดือน แม้กระทั่งมาตรการที่ไม่ใช่ใช้แค่ปลาเท่านั้นแต่ยังรวมถึงสัตว์น้ำ อื่นๆที่ได้รับผลกระทบจากการประมงด้วย เช่น การอนุรักษ์กุ้งทะเล กรมประมงได้มีการนำเรือออกสำรวจทรัพยากรกุ้งในทะเล เพื่อผลการวิจัยนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการออกมาตรการเพื่อป้องกันมิให้กุ้งหมดไป และเพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุดอย่างยั่งยืน

7. นโยบายการจัดการประมงจากส่วนกลางทุกวันนี้ยังได้ครอบคลุมไปถึงเรื่อง เครื่องมือประมงว่าต้องมีอาชญาบัตร จำกัดจำนวน ชนิด ขนาดและประเภทที่จะอนุญาตให้ทำการประมง กำหนดฤดูกาลที่จะอนุญาตทำการประมง นโยบายยังได้เข้าไปควบคุมเรื่องเรือประมงด้วยว่า ต้อง

จดทะเบียนเรือประมงไทย ต้องแจ้งและถูกกำหนดจำนวนกองเรือและขนาดของเรือให้เหมาะสมกับเขตเพื่อที่จะอนุญาตให้ทำการประมง ในด้านชาวประมงหรือผู้ประกอบการขนาดใหญ่ขึ้นนั้นต้องมีการจดทะเบียนการทำประมงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบ ประกาศ และ กฎหมายโดยเคร่งครัด

จากมาตรการอนุรักษ์ต่างๆข้างต้นสะท้อนถึงการตระหนักถึงแนวทางการป้องกันไว้ก่อนด้วย เช่นการกำหนดเครื่องมือทำประมง หรือไม่ให้ใช้อวนลากแถบชายฝั่งเพื่อป้องกันการทำลายปลาวัยอ่อน แต่นโยบายต่างๆของการจัดการประมงไทยยังไม่มีการใช้ถ้อยคำว่า แนวทาง (approach) หรือหลักการป้องกันไว้ก่อนฯ (precautionary principle) ที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม องค์กร หน่วยงาน ด้านการจัดการประมงส่วนกลางก็ไม่ได้มองข้ามในการนำแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรใหม่ๆทางระหว่างประเทศมาปรับใช้กับการบริหารจัดการประมงภายในประเทศเพียงแต่ก็ต้องค่อยเป็นค่อยไปเพราะหลักการป้องกันไว้ก่อนฯเองก็ยังมีส่วนคลุมเครือและไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานเช่นกัน ดังนั้นหน่วยงานการประมงที่ออกนโยบายซึ่งถือเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการประมงไทยก็ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนจะนำแนวทางใดมาใช้กับการประมงไทยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดและเสียหายใดๆตามมา

4.5.2.3 การปรับใช้ Precautionary ในการบริหารจัดการประมงส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อก่อนว่าการบริหารจัดการประมงไทยส่วนจังหวัดและท้องถิ่นจะเป็นลักษณะของการนำเอานโยบายจากส่วนกลางมาปรับใช้และออกมาตรการหรือบังคับในเขตพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ดังนั้นการที่การจัดการประมงไทยระดับจังหวัดและท้องถิ่นจะมีการออกมาตรการใดๆให้สอดคล้องกับแนวทางการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่ามีแนวทางที่เป็นตัวอย่างลงมาจากส่วนกลางหรือไม่ อย่างไรก็ตามหากเป็นแนวทางตามคำแนะนำของ FAO หน่วยงานประมงระดับล่างก็สามารถนำมาใช้ได้อาจจะข้ามหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจการบริหารของการประมงไทยซึ่งนโยบายต้องเป็นไปตามลำดับขั้นแต่ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการควบคุมการประมงเพื่อให้บรรลุการอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตทำให้หากมีการเคร่งครัดในการดำเนินการขึ้นของการกระจายอำนาจก็จะทำให้ล่าช้าและไม่มีความหมายใดๆสำหรับประเทศในการที่จะพัฒนาแนวทางการจัดการประมงซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดการประมงโดยชุมชนมากขึ้นจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2542 – 2546 ซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารของประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ใน

นโยบายข้อที่ 12 ในการควบคุมจัดการดูแลการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการประมงว่า นโยบายที่จะควบคุมจำนวนเรือประมง เครื่องมือประมง วิธีการและห้วงเวลาทำประมงให้ สอดคล้องและสมดุลกับศักยภาพการผลิตของทะเล สนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชน องค์กรประชา ชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร สัตว์น้ำในทะเลมากขึ้นและดำเนินการให้การทำประมงพื้นบ้านและการทำประมงเชิงพาณิชย์ สามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเหมาะสม โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักก็คือ กรมประมง ถึงแม้ว่าจะมีการนโยบายให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการจัดการประมงมากขึ้นแต่เหตุผลที่สำคัญที่ หน่วยงานประมงท้องถิ่นไทยไม่สามารถนำ precautionary principle มาใช้ได้นั้นเพราะยังไม่มี การพัฒนาความรู้ ความเข้าใจในหลักการนี้ยังไม่ชัดเจนเพราะเป็นแนวทางระหว่างประเทศใหม่ที่เข้ามา มีส่วนในการอนุรักษ์และจัดการประมง จึงเสี่ยงเกิดไปที่จะนำแนวปฏิบัติของ FAO มาใช้ทันทีใน ส่วนประมงท้องถิ่นไทย แม้แนวทางของ FAO จะไม่ได้ผูกมัดก็ตามและสามารถเลือกปฏิบัติได้ไม่ จำเป็นต้องรับเอามาทั้งหมด แต่ก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ การทดลองว่า แนวทางดังกล่าว เหมาะสมกับการจัดการประมงไทยหรือไม่ และหาปรับใช้แล้วจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผู้เขียนขอ เสนอว่าหากจะนำแนวทางการป้องกันไว้ก่อนมาปรับใช้กับการจัดการประมงท้องถิ่นไทยนั้นต้องมี หลักใหญ่ดังนี้

1. ผู้ที่รับผิดชอบดูแลการประมงท้องถิ่นต้องมีแบ่งเขตให้ชัดเจนและกำหนดประเภท ขนาด และเครื่องมือที่จะอนุญาตให้ใช้ทำการประมงในเขตต่าง ๆ ตลอดจนต้องมีการกำหนดเขตหวง ห้าม เพื่อเป็นเขตอนุรักษ์หรือห้ามทำการประมงในฤดูปลาวางไข่ซึ่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการออก มาตรการเหล่านี้ได้ต้องมีจากข้อเท็จจริงในท้องถิ่น การประมงส่วนกลางไม่สามารถรู้ข้อเท็จจริง ดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงเป็นอำนาจของการประมงส่วนท้องถิ่นในการดูแลการควบคุมการประมงเช่นนี้

2. การจัดการประมงท้องถิ่นต้องต้องมีการกำหนดขนาดของเรือประมง จำนวนกองเรือที่ ออกสู่น่านน้ำ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำการประมงทะเลต้องกำหนดชนิด และประเภทที่จะ อนุญาตให้ใช้ได้ และต้องกำหนดปริมาณ และชนิดของสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้ใช้ทำการ ประมง ตลอดจนจะต้องมีการ กำหนดพื้นที่และฤดูกาลที่หวงห้ามไม่ให้ทำการประมง จะต้องมีการดูแลและ ควบคุมการบังคับกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดเพราะการประมงท้องถิ่นมีความผันผวนและเปลี่ยนแปลง ง่ายมาก

ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นการจัดการประมงในส่วนกลางหรือระดับท้องถิ่นก็ไม่ เสี่ยงถ้าหากจะนำแนวทางการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) ที่ FAO ได้เผยแพร่

ออกไปทดลองปฏิบัติกับวิธีการกำหนดมาตรการจัดการประมงของไทย เพราะจากการศึกษาในบทที่ 3 แล้วว่า แนวปฏิบัติของ FAO นั้นไม่ได้ทำให้มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มมากเท่าไรนัก เพียงแต่ต้องอาศัยความเข้าใจและความตั้งใจในการป้องกันไว้ความเสียหายและสงวนไว้ซึ่งพันธุ์ปลาเท่านั้น จากการศึกษาที่ยังไม่มีการปรากฏชัดเจนในการประกาศใช้หลักการป้องกันไว้ก่อนในการจัดการประมงไทยในระดับต่างๆ ก็เนื่องจากกว่ายังไม่แน่ใจในเรื่องสถานการณ์ของหลักการ ขาดความรู้ความเข้าใจและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการใช้แนวทางนี้ ตลอดทั้งการยังไม่พัฒนาในหน่วยงานระดับจังหวัดและท้องถิ่นด้านการประมงไทย ยังไม่เป็นที่สาถลพอที่จะรองรับหลักการระหว่างประเทศใหม่เพื่อมาช่วยในการจัดการประมงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แนวโน้มการจัดการประมงของไทยจะนำหลักการป้องกันไว้ก่อนมาช่วยหรือไม่ผู้เขียนจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

4.5.3 Precautionary Principle กับนโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาสัตว์ประเภทยักษ์ของชาติทางทะเล

ผลประเภทยักษ์ของชาติทางทะเล หมายถึง ผลประเภทยักษ์ที่ประเทศไทยพึงได้รับจากทะเลหรือเกี่ยวเนื่องกับทะเลทั้งภายในน่านน้ำอื่น รวมทั้งชายฝั่งทะเล เกาะ พื้นดินท้องทะเลหรือใต้ พื้นดินท้อง ทะเลหรืออากาศเหนือท้องทะเลด้วย ทั้งนี้ไม่ว่ากิจกรรมใดในทุกๆ ด้าน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมทางทะเล การขนส่ง การท่องเที่ยว ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยหรืออื่นๆ โดยที่มูลค่าผลประเภทยักษ์ของชาติทะเล ก็น่าจะหมายถึง คุณค่าของผลประเภทยักษ์จากทะเลในทุกมิติที่สามารถประเมินออกมาในรูปตัวเงิน (คำจำกัดความนี้เป็นการสรุปและให้ความหมายภายใต้การศึกษาวิจัยของโครงการ “สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน” มิใช่ความหมายโดยทั่วไป)

สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมา นโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาสัตว์ประเภทยักษ์ของชาติทางทะเลได้มีการแบ่งความรับผิดชอบไปตามท้องที่ และหน่วยงานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลทะเล ซึ่งหน่วยงานนั้นจะมีจัดการและมีวิธีการตามแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะ ซึ่งขอยกตัวอย่างได้แก่³⁸

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่หนึ่ง ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาเรื่องของทรัพยากร โดยรวมไว้ทั้งนี้ในส่วน

³⁸ สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารสถาบัน 3 ชั้น 9 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ, โปรดดู: http://marinepolicy.trf.or.th/benefit_nation.html

ของทรัพยากรประมงจะมีนโยบายที่ระบุเฉพาะเจาะจงชัดเจน เช่น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง มีการตั้งเป้าหมายทำผลผลิตจากการทำประมงทะเลให้ได้ 88 เปอร์เซ็นต์ในปี 2509 และเพิ่มผลผลิตให้ได้ 93 เปอร์เซ็นต์ในปี 2514 ซึ่งตรงกับช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง ต่อมาได้มีการกำหนดเป้าหมายการผลิตประมงทะเลเป็น 2.0 , 2.1 , และ 3.2 ล้านตัน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4, 5 และ 6 ตามลำดับนอกจากนี้ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่ทรัพยากรการประมงของประเทศไทยประสบกับภาวะการล่มสลาย ทำให้เกิดนโยบายเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรประมงในน่านน้ำขึ้น ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนทางด้านแนวคิดเรื่องการจัดการการประมงที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม เพื่อให้การทำประมงเป็นไปอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

2. นโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล สภาพความมั่นคงแห่งชาติ หรือ สมช. ได้จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล ตั้งแต่ค.ศ. 2536 โดยคณะประเทศมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ และแต่งตั้งคณะกรรมการดูแลตามแผนต่างๆจนถึงปัจจุบันมีทั้งสิ้น สามแผน คือ

ก. นโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2536-2542 มีคณะกรรมการอำนวยการและประสานการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือ อปท. จำนวน 28 คน

ข. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2542-2546 มีคณะกรรมการอำนวยการและประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลหรือ อปท. จำนวน 44 คน

ค. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2548-2552 ซึ่งเป็นนโยบายล่าสุดที่มีการใช้อยู่ในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ข้อ คือ 1) เพื่อให้มีการชำระไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย การรักษาและคุ้มครองสิทธิอธิปไตยของชาติทางทะเล และการสนับสนุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ 2) เพื่อให้ระบบการคมนาคมขนส่งทางทะเลที่สำคัญของประเทศ สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง 3) เพื่อให้พื้นที่ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีความสงบเรียบร้อยและมีความปลอดภัย สามารถพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดของชาติทางทะเล และ 4) เพื่อให้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนา

ระบบข้อมูลทางสมุทรศาสตร์ ธรณีวิทยา นโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกันและปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

3. นโยบายประมงแห่งชาติ การประมงนับเป็นกิจกรรมหลักของการใช้ทะเลของคนไทย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นโยบายการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทะเลมักจะมุ่งเน้นไปเพื่อการประมง โดยการพัฒนาด้านการประมงของประเทศไทยมีมาตั้งแต่ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเริ่มใช้ และเมื่อประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนกระทั่งปัจจุบันเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ก็ได้มีการกำหนดแผนเรื่องการประมงไว้อย่างชัดเจน โดยมีกรมประมง เป็นผู้ดูแล รับผิดชอบโดยตรง ปัจจุบันกรมประมงได้เริ่มพิจารณาคำเนินมาตรการจัดการทรัพยากรประมงแนวใหม่ตามหลักการของกฎหมายประมงฉบับใหม่ โดยมุ่งเน้นถึงการประกอบอาชีพการประมง การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เหมาะสมและกำหนดหลักการเกี่ยวกับพัฒนาความเป็นอยู่ของชาวประมงทั้งหมดโดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ ในลักษณะ “กฎหมายกรอบการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง” ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพสูงสุด³⁹ รวมทั้งกำลังดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในการจัดการประมงทะเลของไทยด้วย

4. แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงในเขตพื้นที่ทางทะเล ซึ่งได้จัดทำวิจัยและนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไปตามแต่ละประเภทของทรัพยากร เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น นโยบายด้านปะการัง โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 ได้กำหนดนโยบายการจัดการปะการัง คือ 1) จัดการแนวปะการังโดยสอดคล้องกับคุณค่าทางนิเวศน์วิทยาและเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกิจกรรมการใช้ประโยชน์ต่างๆ 2) ลดปัญหาความเสื่อมโทรมของแนวปะการัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารและการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ 3) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองปะการัง 4) ปรับปรุง กฎ ระเบียบต่างๆ และองค์กรเพื่อเป็นกรอบในการจัดการทรัพยากรปะการังอย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการคุ้มครอง

³⁹ รายงานการสัมมนาการจัดการกำลังผลิตของการทำประมงทะเล เอกสารการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การจัดการกำลังผลิตของการทำประมงทะเล” วันที่ 11-14 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรม โกลเด้น แชนด์ส เซอ่า จังหวัดเพชรบุรี, กรมประมง และ FAO , 2547.

ประการ⁴⁰ นอกจากประการแล้วยังมีกรอบแนวทางการจัดการมลพิษจากแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งมียุทธศาสตร์สำคัญ คือ กำหนดให้การจัดการมลพิษจากแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีความสำคัญระดับชาติ และในระดับภูมิภาค เสริมสร้างศักยภาพบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี และเผยแพร่องค์ความรู้แก่สังคม รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยให้ทุกหน่วยงานดำเนินการเชิงรุกในการลดมลพิษจากแผ่นดิน และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล⁴¹

5. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ในนโยบายนี้ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะบนบกหรือในน้ำ รวมตลอดทั้งเพื่อให้มีทรัพยากรใช้อย่างยั่งยืน ดังที่ปรากฏในเป้าหมายของแผนการว่าให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันจะยังผลให้การพัฒนา ประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพแห่งชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วน ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน หนึ่งในนโยบายหลักของแผนการส่งเสริมฯ นี้ คือนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีรายละเอียดคร่าวๆ ว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เร่งรัดการฟื้นฟูสภาพเสื่อมโทรม มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปตามส่วนต่างๆ ของประเทศอย่างทั่วถึง มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีคุณค่าและกฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นควรเป็นบรรทัดฐานเดียวกันด้วย แผนงานหลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คือการรณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกและร่วมกันป้องกัน และฟื้นฟู สิ่งแวดล้อม ตลอดทั้งรู้จักการสงวน รักษา และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจจะหมดไปได้อย่างดีที่สุดและคุ้มค่า โดยเป้าหมายต้องให้มีการสงวนพื้นที่ป่าชายเลน ไม่น้อยกว่า 1 ล้านไร่ และให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลทุกประเภท

⁴⁰ โครงการ UNEP GEF Project, 2547 แผนปฏิบัติการจัดการฟื้นฟู เล่มที่ 2 ประการ เอกสารส่วนที่ 4 เล่มที่ 2/7 สถาบันวิจัยและพัฒนา กลุ่มวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพในทะเล มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

⁴¹ โครงการ UNEP GEF Project, 2548 แผนปฏิบัติการจัดการฟื้นฟู เล่มที่ 5 มลพิษจากแผ่นดิน เอกสารส่วนที่ 4 เล่มที่ 5/7 สถาบันวิจัยและพัฒนา กลุ่มวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพในทะเล มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, หน้า 7.

นอกจากนี้ในแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลหลายๆแผน หรือหลายนโยบาย อาจปรากฏอยู่ในแผนการบริหารจัดการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นทรัพยากรชนิดใด เช่นนโยบายการพัฒนาสิ่งมีชีวิตในทะเลแต่ก็ไม่ได้เจาะจงว่าเป็นสัตว์น้ำหรือเป็นปะการัง ส่วนใหญ่จะเป็นการระบุโดยรวมว่าเป็นแผนบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น นโยบายการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัด เป็นต้น จะเห็นได้ว่านโยบายที่ได้อ้างถึงล้วนเป็นนโยบายที่มีส่วนรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย เพียงแต่รูปแบบหรือลักษณะของนโยบายต่างๆ เหล่านี้เป็นไปในลักษณะแบ่งส่วนแบ่งเรื่องโดยแบ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบแต่ละเรื่องแต่ละส่วนอย่างชัดเจน เช่นการแบ่งส่วนงานราชการของกรมประมงดังได้แสดงในเห็นในหัวข้อก่อนหน้านั้น เป็นการแบ่งตามส่วนพื้นที่ที่เล็งเห็นว่าครอบคลุมการบังคับใช้ อย่างไรก็ตามนโยบายการบริหารจัดการในแต่ละเรื่องนั้นก็ไม่ได้พิจารณาจากผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่ได้รับอย่างแท้จริง นโยบายเฉพาะเรื่องที่มีนี้ก็ยังไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะเรื่องของกฎหมาย ยังขาดนโยบายด้านการพัฒนากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดหรือเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่นกฎหมายการจรรายประมงที่รองรับและสอดคล้องกับ UNCLOS 1982 ทำให้การปฏิบัติเพื่อรักษาผลประโยชน์กระทำไม่ได้เต็มที่ตามสิทธิที่ควรมี จากการได้ประเทศไทยไม่มีนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ชัดเจนจะด้วยปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมด ส่งผลให้พัฒนาด้านการใช้ทะเลในเรื่องต่างๆไม่ว่าจะเรื่องการประมง การอนุรักษ์สัตว์น้ำต่างๆ ของประเทศไทยที่ผ่านมามีลักษณะไร้ทิศทาง ไม่มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนแน่นอนและทำให้เกิดปัญหาต่างๆที่กระทบโดยตรงต่อผู้ใช้ทรัพยากรชาวไทยที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบันเช่น ปริมาณสัตว์น้ำในอ่าวไทยกำลังลดจำนวนลงจนทำให้ชาวประมงไม่สามารถจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยได้อย่างพอเพียงต้องหาทางออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำจนบางครั้งมีกรณีพิพาทกับ ประเทศเพื่อนบ้าน

การประกาศใช้กฎหมายทางทะเลร่วมกันกับหลายๆประเทศของประเทศไทยตลอดทั้งแนวคิดการนำแนวทางใหม่อย่างเช่น หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้กับกฎหมายทะเลของไทย หรือการบริหารจัดการประมงของไทยไม่ว่าจะในปัจจุบันและในอนาคตก็ตาม สิ่งเหล่านี้ต้องผู้รับผิดชอบด้านการออกนโยบายของไทยต้องทบทวนและศึกษาสถานการณ์ของการใช้ทรัพยากรทางทะเลและการบริหารจัดการประมงว่ามีศักยภาพเพียงใด รองรับการใช้และมาตรการข้อบังคับต่าง ได้มากน้อยแค่ไหน สถานการณ์การใช้กฎหมายและข้อบังคับต่างในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันในปัจจุบันและแผนการใช้ต่อไปในอนาคตควรเป็นแบบใด ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าในนโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไทยกับการนำแนว

ทางการป้องกันไว้ก่อนมาใช้ก็ไม่น่าจะสร้างปัญหาในกับหน่วยงานหรือการปฏิบัติใดๆ เพราะนโยบายยังไม่ใช้ตัวบทกฎหมายที่มีผลบังคับมีผลเพียงแต่ถ้าหากว่าผู้รับชอบเล็งเห็นแล้วว่านโยบายที่มีอยู่ไม่สามารถช่วยเหลือการคุกคามทรัพยากรได้ทันการณ์ก็น่าจะแสวงหาแนวทางใหม่มาใช้บ้างและถ้าเป็นแนวทางที่สร้างผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจก็น่าไปกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องและเผยแพร่ให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป การศึกษาและการทดลองการนำแนวทางใหม่มีใช้กับนโยบายๆ จะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรของไทยอย่างมากเนื่องจากจะเป็นนโยบายที่มีมาตรฐานและสอดคล้องกับแนวทางที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับประเทศ

4.6 อุปสรรคในการนำ Precautionary Principle มาใช้ในการบริหารจัดการประมงของประเทศไทย

4.6.1 การขาดแคลนการบริหารจัดการประมงแบบประชานิยมมีส่วนร่วม

ในภาวะที่ความเสื่อมโทรมของการประมงมาถึงจุดวิกฤติและเป็นที่รับทราบกันดีของคนในสังคมไทย แต่ยังมีเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ทำให้ไม่สามารถหยุดการประมงแบบทำลายเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรปลาขึ้นมาใหม่ได้ การที่ไม่มีการบริหารประมงแบบประชานิยมมีส่วนร่วมนี้ทำให้ประชาชนไม่คำนึงถึงการจัดการประมงอย่างรับผิดชอบ ไม่ทราบถึงมาตรการจัดการประมงที่มีอยู่ และแนวทางใหม่อย่างเช่น precautionary principle มาช่วยให้การจัดการประมงไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งที่เป็นสาเหตุของการขาดแคลนการบริหารจัดการประมงแบบมีส่วนร่วมนี้พอสรุปได้คร่าวๆดังนี้

ประการแรก คือ รัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันไม่เน้นนโยบายและเจตจำนงค์ทางการเมืองที่จะแก้ไขปัญหาด้านการประมง ขณะที่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงอยู่ในระดับวิกฤติ แต่แล้วกลับมีโครงการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ ในทะเล การพัฒนาการประมงจำนวนมากที่เร่งให้เกิดการทำลายมากขึ้น เช่น โครงการก่อสร้างท่าอ่าวและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย โครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย คลองด่าน โครงการทำเทียบเรือโดยไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ซึ่งมีระบบนิเวศน์ที่เชื่อมโยงกับแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเล เป็นต้น ในด้านเจตจำนงค์ทางการเมืองจะพบว่ารัฐบาลทั้ง อดีตและปัจจุบันไม่ได้จัดลำดับปัญหาทางทะเล โดยเฉพาะด้านการประมงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข แต่กลับเร่งให้เกิดการทำลายมากขึ้น ด้วยการรณรงค์การพัฒนาเทคโนโลยีด้าน

การประมงเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ โดยขาดมาตรการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดจากการประมงอย่างเพียงพอ นอกจากนี้มาตรการการแก้ไขปัญหาเครื่องมือทำลายล้าง เช่น การยกเลิกอวนรุน การควบคุมปริมาณเรืออวนลาก ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 เป็นแผนงานที่รัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร

ประการที่สอง ประสบการณ์ของชาวประมงพื้นบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านทะเลและชายฝั่งตลอดจนชาวประมงท้องถิ่นที่พบว่าปัญหาการทำลายทะเลและทรัพยากรชายฝั่งเกี่ยวพันกับเรือประมงที่ฝ่าฝืนเข้ามาทำการประมงในเขตหวงห้ามการเรียกร้องรับเงินของเจ้าหน้าที่บางส่วนเพื่อให้โทษหนักเป็นเบา ประการสำคัญคือการวางแผนต่อปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้การก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดเล็กโดยไม่มีความจำเป็น แต่เป็นไปเพื่อสร้างรายได้ให้กับเครือข่ายการเมือง ท้องถิ่น เป็นอีกหนึ่งของการทำลายทะเลและชายฝั่งแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งบางครั้งปัญหาเหล่านี้ที่เกิดขึ้นประชาชนรอบข้างฝั่งรู้ดีแต่ก็นิ่งเฉยเพราะถือว่ามิใช่ปัญหาของตน แม้กระทั่งการป้องกันไว้ก่อน (precaution) ชาวบ้านก็ไม่ถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องเอาใจใส่และไม่แสวงหาวิธีการป้องกันต่างๆด้วย นอกจากนี้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมใดๆเพื่อการพัฒนาประมงไทยที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติผู้ประกอบการส่วนใหญ่ขาดวินัย และความสนใจในการประกอบการตามกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนด

4.6.2 การขาดแคลนหน่วยงานและบุคลากรที่มีความรู้และเข้าใจในหลักการป้องกันไว้ก่อน⁴ (precautionary principle) อย่างแท้จริง

ชาวประมงและหน่วยด้านการจัดการประมงไม่มีศักยภาพและความสามารถ เอกชนขาดศักยภาพและขีดความสามารถในการออกไปทำการประมงเชิงอนุรักษ์ เนื่องจากขาดความรู้ ประสบการณ์ และเงินทุน⁴² ขาดแคลนผู้รู้จริงเกี่ยวกับการประมงทะเลโดยเฉพาะในภาคประเทศ เนื่องจากการขาดการพัฒนาบุคลากรทางด้านประมงทะเลอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ชาวประมงขาดความรู้และความเข้าใจในเชิงมหภาค มุ่งเน้นผลประโยชน์และขาดจิตสำนึกในเชิงอนุรักษ์

⁴² ร่างแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย, หน้า 11 จาก

http://fishco.fisheries.go.th/economic_division/doc/planning_pdf/1.pdf

4.6.3 ความไม่ยุติธรรมและข้อบกพร่องของกรอบกฎหมายในด้านการบังคับใช้ที่ขาดประสิทธิภาพและการทำประมงผิดกฎหมาย⁴³

ไม่มีการสร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบต่อทรัพยากรประมงของผู้ประกอบการประมงทั้งหลาย ทำให้เกิดการเคารพกฎหมายรวมทั้งช่วยตรวจตราและเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งสามารถลดค่าใช้จ่ายของภาคประเทศในประเด็นนี้ได้อีกด้วย

4.6.4 ความอ่อนแอด้านการณรงค์การจัดการประมงแนวทางใหม่ (precautionary principle) ของหน่วยงานด้านการจัดการประมง

ภาคประเทศส่วนกลางและสถาบันประมงท้องถิ่นทางด้านการจัดการประมงไม่เป็นปึกแผ่นของสมาชิกและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ขาดความเป็นเอกภาพในการณรงค์และชี้แจงถึงข้อดีของการจัดการประมงแนวทางใหม่ให้แก่ผู้ประกอบการประมงไทย การทำการประมงนอกน่านน้ำเป็นการ ดำเนินการ โดยผู้ประกอบการของไทยกับผู้ประกอบการหรือประเทศเจ้าของ ทรัพยากรในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเองเพื่อให้ได้มาซึ่งโอกาสในการนำเรือเข้าไปทำการประมง ส่งผลให้เจ้าของทรัพยากรได้เปรียบในการเรียกร้องผลประโยชน์และตั้งเงื่อนไขที่ปฏิบัติตามได้ยาก ผู้ประกอบการหลายรายไม่มีประสบการณ์ในด้านการประมง จึงทำให้ตกลงใจในเงื่อนไขในการทำการประมงที่ไม่เหมาะสม⁴⁴

4.6.5 ปัญหาอันเกิดจากสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองภายในและระหว่างประเทศในการบริหารจัดการประมง

ปัญหาอันเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย คือ ขาดแคลนเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในการปรับโครงสร้างทางการประมง เนื่องจากผู้บริหารระดับนโยบายไม่เข้าใจหรือไม่รู้ถึงเรื่องความจำเป็นในการใช้ต้นทุนแม้เพียงเล็กน้อยในการปรับเปลี่ยนมาตรการต่างๆและ โครงสร้างโดย

⁴³ สุภากรณ์ อนุชิตราชีวะ , ไมตรี ดวงสวัสดิ์ , จารุมน ดาพวัฒน์ และ อุดมศักดิ์ ปาติยเสวี, “สรุปข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งด้านการประมงชายฝั่งในประเทศไทย”.

⁴⁴ ร่างแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย หน้า 11 จาก, http://fishco.fisheries.go.th/economic_division/doc/planning_pdf/1.pdf

การนำแนวทางการจัดการประมงทางเลือกใหม่ อย่างเช่น หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้ นอกจากนี้การที่ประเทศนำแนวทางใหม่ ๆ มาใช้กับการจัดการประมงอาจทำให้ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของประเทศสูงขึ้น เพื่อกำกับดูแลควบคุมให้ชาวประมงปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศนำมาใช้เพื่อช่วยให้ทรัพยากรสัตว์น้ำได้มีโอกาสฟื้นฟูกลับมาอุดมสมบูรณ์ขึ้น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายของเรือตรวจการประมง เนื่องจากโอกาสที่ชาวประมงจะฝ่าฝืนกฎหมายมีความเป็นไปได้สูง จากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เรือตรวจการประมงเห็นว่า ประกาศหรือกฎหมายที่ชาวประมงฝ่าฝืนมากที่สุดได้แก่ การทำประมงในเขต 3,000 เมตรจากฝั่ง ตามด้วยการใช้ขนาดตา อวนต่ำกว่า 2.5 เซนติเมตร ทำการประมงในเวลากลางคืน และการทำประมงในช่วงปิดอ่าว ตามลำดับ และเครื่องมือที่กระทำผิดกฎหมายมากที่สุดได้แก่ เครื่องมืออวนรุน อวนลาก และอวนล้อมปลาตะกวด ตามลำดับนอกจากนั้น ประเทศยังต้องจ่ายงบประมาณส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์สัตว์น้ำแก่ชาวประมง และ ประชาชนทั่วไปด้วย⁴⁵

ปัญหาอันเกิดจากสภาพสังคมก็คือ การเพิ่มขึ้นของประชากรที่ต้องมีการบริโภคผลิตภัณฑ์อาหารทะเลมากขึ้น การทำประมงตามกรอบสิทธิทำให้มีการควบคุมการลงแรงและวิธีการทำประมงอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มขึ้นของประชากรส่งผลให้เกิดความต้องการสัตว์น้ำเพิ่มขึ้น ได้สร้างความกดดัน ต่อสถาบันประมงท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดการของสถาบันที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนและควบคุมคุณภาพของสินค้าสัตว์น้ำจะนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหาร ในที่สุด เกิดความไม่สงบในสังคมชาวประมง เนื่องจากกลุ่มชาวประมงทั้งชาวประมงพาณิชย์และชาวประมงพื้นบ้าน ต่างพยายามเรียกร้องให้ประเทศออกมาตรการต่าง ๆ มาใช้บังคับฝ่ายตรงข้ามเพื่อปกป้องพื้นที่หรือผลประโยชน์ของฝ่ายตน⁴⁶ การใช้แนวทางการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) ก็เช่นกันก็อาจจะมีการบังคับให้อีกฝ่ายต้องยอมรับการใช้หลักการนี้เพื่อผลประโยชน์ทางการค้า

4.6.6 ปัญหาอันเกิดจากความซับซ้อนทางโครงสร้างทางหน่วยการจัดการประมงนโยบายการประมง

ประเทศไทยยังมีกฎหมาย ขอบบังคับ กฎเกณฑ์และกติกาที่เก่าและล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์และเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ขาดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย เป้าหมาย และ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ยุทธศาสตร์ในการจัดการที่ชัดเจนและยั่งยืน มีโครงสร้างองค์กรในภาคประเทศที่ไม่มีเอกภาพและไม่เอื้อต่อการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และการจัดการกิจกรรมทางการประมง มุ่งเน้นเฉพาะการบริหารราชการและการใช้อำนาจประเทศมากกว่าการจัดการทรัพยากรเพื่อความยั่งยืน หรือดูแลความอยู่รอดของภาคเอกชนหรือประชาชน มีโครงสร้างองค์กรในภาคเอกชนไม่เข้มแข็ง อยู่กันอย่างอิสระ ยึดผลประโยชน์เป็นหลักมากกว่าการช่วยเหลือและสนับสนุนการประกอบการทั้งรายย่อย พื้นบ้าน และรายใหญ่ ภาคประเทศและเอกชนขาดเอกภาพทางความคิด ทิศทางและแนวปฏิบัติในการดูแล จัดการและใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ⁴⁷

4.7 แนวโน้มการพัฒนา Precautionary Principle ในการบริหารจัดการประมงของประเทศไทยในอนาคต⁴⁸

ปัญหาสำคัญของทะเลไทยคือ การลดลงอย่างรวดเร็วของสัตว์น้ำ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง และเครื่องมือประมงพื้นบ้านถูกทำลาย โดยเรือที่ใช้เครื่องมือผิดกฎหมายทำการประมงในเขตหวงห้าม ปัญหาแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ การทำประมงผิดกฎหมาย เช่น อวนรุน อวนลาก ระเบิดปลา และเมื่อยามคลื่นลมสงบก็มีกองเรือปั่นไฟปลากระตักเดินทางจากฝั่งอ่าวไทยเข้าร่วมกวาดจับสัตว์น้ำ และปัญหาได้รุดตีสืบไปสู่การประมงผิดกฎหมายในคลองและแม่น้ำที่เชื่อมต่อกับ ทะเล ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นมานานโดยทวี ความรุนแรงขึ้นตั้งแต่ค.ศ. พ.ศ.๒๕๑๖ เป็นต้นมา การแก้ไขปัญหามีการดำเนินการได้เฉพาะพื้นที่และเป็นการชั่วคราว เนื่องจากกระบวนการแก้ไขปัญหามีกำหนดไว้โดย พ.ร.บ.การประมง ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้ฝ่าย การเมืองกับข้าราชการประจำเป็นเจ้าของปัญหา และ เป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาคด้วยเหตุนี้จังหวัดที่บังเอิญได้พนักงานเจ้าหน้าที่ดี กฎหมายก็ถูกเลือก ใช้ไปในทางที่ดี แต่ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้ามกฎหมายก็ไม่ศักดิ์สิทธิ์ และจังหวัดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประพฤติมิชอบ กฎหมายประมงก็ ถูกเลือกใช้ในทางเอื้อประโยชน์กับการทำลายทรัพยากรทางทะเล เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นทั่วไป และเป็นประสบการณ์ซ้ำซาก ได้ สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายนั่นเองที่ต้องได้รับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเลและทรัพยากรชายฝั่งมีจำนวนมาก กฎหมายแต่ละฉบับต่างให้อำนาจ

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁴⁸ เกษา บินสัน, “วิกฤตการณ์ทรัพยากรประมงไทย ทำไมต้องปฏิรูปพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐”, วิทยาลัยประมงติณสูลานนท์, โปรดดู; <http://gotoknow.org/blog/group802/14009>

หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงานมีอำนาจการจัดการเหนือพื้นที่ทะเล ชายฝั่ง และเกาะตลอดจน การควบคุมจำนวนเรือ และเครื่องมือการประมง เมื่อหน่วยงานราชการที่มีอำนาจต่างทำงานโดย กฎหมายต่างฉบับกัน แต่บังคับในพื้นที่เดียวกัน จึงเกิดความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกันจนประชาชน โดยเฉพาะ ชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งต้อง อยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติตาม กฎหมายได้ นอกจากนี้ความซ้ำซ้อนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายและประสิทธิภาพ ในการแก้ไข ปัญหาลดลง โครงสร้างอำนาจและกระบวนการปฏิบัติ ตามกฎหมายนั้น รวมศูนย์ อำนาจใหญ่อยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกรมประมง ในฐานะเจ้าพนักงาน แต่การดูแลรักษาทะเลเป็นกิจการสาธารณะ ซึ่งประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ แต่ ประเทศกลับมองว่าเป็นกิจการของหลวงประชาชนไม่เกี่ยว จึงไม่สามารถระดมพลังของคนใน สังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหามาตรฐานได้เป็นอย่างดีประการสำคัญการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว ทำให้กลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่พยายามดูแลรักษาทรัพยากรชายฝั่งทะเล หรือแหล่งน้ำสำหรับทำการ ประมงต่าง ๆ นั้น ไม่ได้ รับ การสนับสนุน

พ.ร.บ.การประมงขาดประสิทธิภาพในการจัดการประมงทะเลอย่างยั่งยืน การจับสัตว์น้ำ ทะเลได้ปริมาณมากขึ้นทั้งๆที่ความอุดมสมบูรณ์ของอ่าวไทยลดลง เกิดจากการใช้วิธีการประมงที่ ทำลายทรัพยากรมากขึ้น ตลอดจนการใช้เครื่องมือประมงที่จับสัตว์น้ำได้มากชนิดกว่าที่ต้องการ ทำให้เกิดการประมงมวลชีวภาพคือมุ่งกวาดล้างสัตว์น้ำทะเลทุกชนิด ปัจจุบันทะเลไทยจับปลาได้น้อย มาก เพราะเราไม่ได้มีการวางแผนการจัดการประมงมาก่อน และปัญหาอวนลาก อวนรุนละเมิด กฎหมายรุกล้ำเข้ามากวาดจับสัตว์น้ำในเขต ๓,๐๐๐ เมตร และเขตปิดอ่าว นอกจากนี้การใช้ กฎหมายจัดการประมงไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาเช่น ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและ ประสิทธิภาพของกฎหมายประมงไว้ ปัญหาข้อกฎหมาย บทกำหนดโทษเบาทำให้ชาวประมงไม่ เกรงกลัวเพราะผลประโยชน์ที่ได้คุ้มค่า ไม่มีการรับเรือหรือเครื่องมือประมง เพราะชาวประมงใช้ ช่องว่างทางกฎหมายโดยทำสัญญาเช่าแสดงไว้ในการขอคืนของกลางต่อศาล พ.ร.บ.การประมง ๒๔๕๐ เริ่มบังคับใช้ช่วงต้นของการพัฒนาการประมงทะเล (ค.ศ. ๒๔๕๐ ถึง ค.ศ. ๒๕๑๕) จนถึง ปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๒๖ ปี ที่การประมงทะเลเริ่มเข้าสู่ยุคของการทำลายตัวเองด้วยการประมงที่ ทำลายทรัพยากร และมุ่งกวาดล้างสัตว์น้ำโดยที่การควบคุมและการบังคับใช้ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๕๐ ไม่สามารถหยุดยั้งการทำลาย และในหลายกรณีกฎหมายได้เอื้ออำนาจให้การทำลายล้างทวี ความรุนแรงมากขึ้น - พ.ร.บ.การประมง ๒๔๕๐ มีช่องว่างที่เปิดให้เจ้าหน้าที่ประเทศบางส่วนใช้ เป็นเครื่องมือในการทุจริต ดังมติคณะรัฐมนตรี ๒๕ มกราคม ๒๕๔๑ เรื่องมาตรการป้องกัน การทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง ๒๔๕๐ ให้แก่ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๕๐ โดยเพิ่มบทลงโทษผู้ทำการประมงโดยใช้เครื่องมือ

ประมงผิดกฎหมายจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเลให้สูงขึ้นใกล้เคียงกับอัตราโทษตามความผิดที่เกิดจากการสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรของประชาชนหรือของประเทศ และให้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วย การสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าของเรือหรือเจ้าของเครื่องมือประมงที่ใช้กระทำผิดมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำผิด และให้รับเรือประมงหรือเครื่องมือที่เสียหาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการจัดการทรัพยากรประมง เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกำลังการผลิตของกองเรือประมงกับทรัพยากรประมง โดยได้ให้การรับรองการปฏิบัติตาม“จรรยาบรรณการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบ” (Code of Conduct for Responsible Fisheries) ซึ่งในข้อที่ 6.3 ของจรรยาบรรณดังกล่าวได้ระบุว่า “ประเทศควรป้องกันการมีการทำประมงมากเกินไป(overfishing) พร้อมทั้งป้องกันการมีกำลังผลิตส่วนเกิน (excess fishing capacity) และควรมีมาตรการที่จะจัดการกำลังลงแรงประมง (Fishing Effort) ให้สอดคล้องกับสภาพทรัพยากรและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 3ประเทศควรใช้มาตรการฟื้นฟูทรัพยากรประมงเท่าที่สามารถทำได้และมีความเหมาะสม” และในข้อ 7.6.3 ได้เน้นว่า “เมื่อมีกำลังผลิตส่วนเกินเกิดขึ้น ควรหากลไกที่จะลดกำลังผลิตนั้นให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อให้แน่ใจว่าการประกอบการประมงเป็นไปภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการทำประมงอย่างรับผิดชอบ กลไกนั้นควรรวมถึงการติดตามกำกับดูแลกำลังผลิตของกองเรือประมงด้วย”⁴⁹ รัฐบาลยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกอบอาชีพประมงทะเลอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งวางนโยบายตลอดจนแนวทางต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาการประมงทะเลเป็นไปอย่างราบรื่นและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม แต่การนำนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จนั้นอาจไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกิจการประมงด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมที่ผ่านมา จึงอาจเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนั้นประเทศไทยยังอยู่ในสังคมโลก ซึ่งรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามพันธะระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และในขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องผลประโยชน์ของประเทศด้วย จึงยิ่งทำให้การบริหารการประมง มีข้อจำกัด และเงื่อนไขมากขึ้น แนวโน้มที่สำคัญของการจัดการประมงไทยในอนาคตมีสิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนคือ การทำให้ทะเลไทย คงความสมบูรณ์ ดังเช่นในอดีต ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่สร้างขึ้นใหม่ได้ (Renewable Resource) ดังนั้น การบริหารจัดการอย่างมีระบบจะช่วยให้ทรัพยากรฟื้นตัวได้ การแก้ปัญหาที่จะสัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมนั้น สมควรแก้ที่สาเหตุของปัญหาและป้องกันมิให้ปัญหานั้นเกิดขึ้นได้อีก ในอดีตที่ผ่านมา

⁴⁹ ร่างแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย หน้า 2-3 จาก,

มายังไม่เคยมีการควบคุมอย่างจริงจังในการเข้ามาประกอบกิจการประมง หรือไม่มีการควบคุมกำลังการผลิตประมง (fishing capacity) อย่างเหมาะสมกับสภาพทรัพยากร ในขณะที่การออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทยของเรือประมงไทยต้องเผชิญกับ ปัญหาอุปสรรคต่างๆ เกิดปัญหาต่อธุรกิจการประมงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างดีและได้พยายามแก้ปัญหาโดยตลอด แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น จะต้องเร่งดำเนินการโดยจัดทำแผนแม่บทจัดการประมงทะเลเพื่อการจัดการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งในน่านน้ำ และนอกน่านน้ำไทย เพื่อให้ผลประโยชน์เกิดขึ้นแก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง⁵⁰ แนวโน้มการจัดการประมงไทยจะเป็นไปในทิศทางที่มีสร้างระบบการวางแผนการจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่งโดยประชาชนมีส่วนร่วม พื้นที่ชายฝั่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน จึงมีการทบทวนกฎหมายการกำหนดเขตหวงห้ามที่มีอยู่และประกาศและ ชายฝั่งใหม่ให้ครอบคลุมพื้นที่ที่สำคัญ ในพื้นที่เหล่านี้ต้องห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมือประเภทตรวจจับสัตว์น้ำ ทุกชนิด และสัตว์วัยอ่อน เช่น อวนรุน อวนลาก เรือปั่นไฟเรือกระตัก นอกจากนี้ยัง ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่น และการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างราชการและชุมชน เพื่อกำกับเร่งรัดมาตรการให้เป็นจริง

การปฏิรูปการจัดการประมงไทยมีแนวโน้มว่าจะมีการสร้างกฎหมายทะเลและทรัพยากรชายฝั่งขึ้นมารองรับการแก้ไขปัญหา โดยให้มีหน่วยงานที่ต้องรับทั้งผิดและชอบ กระจายอำนาจและรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและสร้างกลไกในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่งซึ่งอยู่ในประเทศมากขึ้นกว่าเก่า ชาวประมงไทยเริ่มเข้าใจและยอมรับเกี่ยวกับปัญหา-อุปสรรค และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยชาวประมงเอง และส่วนหนึ่งพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนเครื่องมือ ย้ายแหล่งประมงหรือเปลี่ยนอาชีพ หากได้รับการสนับสนุน ส่งเสริม หรือช่วยเหลือที่เพียงพอ สิ่งที่ถูกกฎหมายของไทยควรต้องปรับเปลี่ยนในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตนั้น ก่อนอื่นควรพิจารณาที่หน่วยงานของประเทศที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในหลายๆกรณียังไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการบังคับใช้ ตรวจสอบเรือประมงที่ทำผิดกฎหมายประมงไม่ว่าจะทั้งในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็ตาม ประกอบทั้งความล่าช้าของการสั่งการหรือการรายงานข้อมูลใดๆ จากท้องถิ่นไปสู่ส่วนกลาง หรือการรับนโยบายจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากระบบราชการที่มีขั้นตอนมากมายของประเทศไทย อันส่งผลให้บางครั้งการกำหนดมาตรการใดๆของไทยล่าช้าและไม่ทันการณ์กับทรัพยากรที่กำลังสูญพันธุ์ , เนื้อหาสาระในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเนื้อความนั้นต้องเป็นไปเพื่อให้การ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ประมงของไทยดำเนินไปอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพทั้งในตัวเองและบทลงโทษ ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 ด้วยเป็นการแสดงความตั้งใจในการพัฒนาการจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลอย่างจริงจังของประเทศไทย และสิ่งที่หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเกิดขึ้นกับการประมงไทยในอนาคต ก็คือ

1. ประชากรภายในประเทศได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตทางทะเลโดยการประมงได้มากที่สุดและมีความสมดุลกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล มีรายได้จากการประกอบการประมงอย่างดีอันส่งผลถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ
2. ไม่มีการแย่งชิงทรัพยากรด้านการประมงของคนในชาติกันเอง เพราะต้องให้คนในชาติมีการตระหนักว่าการประมงทุกคนมีสิทธิทำได้อย่างเท่าเทียมกันภายใต้ข้อกำหนดของรัฐตน และรณรงค์ให้ทุกคนคำนึงถึงการประมงเชิงอนุรักษ์ โดยได้รับความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรมและชาวประมงรายย่อย

แค่การประมงไทยจะบรรลุผลเพียงเท่านี้ก็ถือได้ที่มีการจัดการประมงที่ดีเยี่ยมที่สุดประเทศหนึ่ง แต่ด้วยความเป็นจริงเครื่องมือที่จะทำให้ประเทศบรรลุเป้าหมายนี้โดยเฉพาะเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับการจัดการประมงก็ยังมีไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพในการปรับใช้จากปัญหาต่างๆที่ผู้เขียนได้นำเสนอแล้วข้างต้น ดังนั้นหากประเทศจะเปิดใจรับเอาแนวทางหรือหลักการใหม่ๆมาใช้ในกฎหมายการจัดการประมงโดยจะนำไปสู่เป้าหมายเดียวกันแล้วก็น่าจะเป็นเรื่องที่ยอมรับได้และควรพัฒนาให้เป็นความจริง อย่างไรก็ตามหากประเทศไทยจะนำเอาหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้ในการตัดสินใจออกมาตรการใดๆเพื่อบริหารจัดการประมงแล้วยิ่งทำได้ไม่ขัดต่อหลักใดๆในทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งนั้นเพราะเนื่องจากหลักกานี้เป็นส่วนที่ช่วยเสริมให้แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลใน UNCLOS 1982 มีประสิทธิภาพมากขึ้นและปฏิบัติได้จริง ดังนั้นเป็นการที่ประเทศไทยจะรับเอาแนวทางใหม่ๆมาเพื่อให้มาตรการบริหารจัดการประมงของไทยมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ UNCLOS 1982 ก็เป็นสิ่งที่ดีไม่ควรมีการคัดค้านด้วย

สำหรับประเทศไทยแม้ยังไม่ได้เป็นภาคีใน UNCLOS 1982 หรือ UNIG 1995 ก็ตามแต่เราก็สามารถ pick and choose ในมาตรการที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำทางทะเลของไทย อย่างเช่น การนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดนโยบายการจัดการประมง หรือนำแนวทางป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) มาใช้เป็นมาตรฐานในการควบคุมการทำประมงไทยเพื่อไม่ให้สัตว์น้ำสูญพันธุ์ก็ได้ ซึ่งการนำหลักการ

ใหม่ๆเข้ามา ใช้ในการจัดการประมงของประเทศก็ทำให้นานาประเทศยอมรับความเป็นสากลในการใช้หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศของไทยมากขึ้น อำนวนวประ โยชน์ให้ประเทศไทย เช่น การอุดหนุนอุตสาหกรรมการประมงไทยมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยพัฒนาระบบการจัดการปัญหาการประมงไทยไปในตัวเพราะหลักการป้องกันไว้ก่อนนี่เป็นสิ่งที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างรวดเร็วทันที จะสามารถหยุดยั้งปัญหาไม่ให้ลุกลามไปได้ ดังนั้นหากประเทศไทยยอมรับและศึกษาถึงแนวทางใหม่ๆในการบริหารจัดการประมงมากขึ้นก็จะนำมาสู่ความมีประสิทธิภาพในการควบคุมการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศไทย