

ประเทศไทย กับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจืดพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล

จากการศึกษาถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจืดพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล จะเห็นว่าบทบัญญัติที่ปรากฏในความตกลง ฯ ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์รวมทั้งกลไกในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์นี้ขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวนี้ ได้นำเอากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติหรือบังคับใช้โดยการออกเป็นกฎหมายภายในเพื่อควบคุมเรือที่ชักธงของรัฐตน หรือเพื่อที่จะได้นำเอากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไปจัดทำความตกลง ฯ ร่วมกับประเทศต่าง ๆ โดยอาจจะทำความตกลง ในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจืดพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล และถึงแม้ว่าความตกลง ฯ จะยังไม่มีผลผูกพันรัฐในฐานะที่เป็นสนธิสัญญา เพราะมีรัฐเพียง 21 รัฐเท่านั้นที่ให้สัตยาบันในความตกลง ฯ ดังกล่าว จึงยังขาดสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสาร อยู่ อีกถึง 9 ฉบับ อันจะทำให้ความตกลง ฯ ดังกล่าว มีผลบังคับใช้ ตาม ข้อ 40¹ ของความตกลง ฯ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงถึงความเป็นไปได้ในอนาคต มีข้อสังเกตว่ารัฐต่าง ๆ จะเข้าภาคยานุวัติมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่มีผลประโยชน์ในการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ รวมถึงรัฐต่าง ๆ ที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงที่ได้ตั้งขึ้นนั้นด้วย เนื่องจากกฎเกณฑ์ตามความตกลง ได้กำหนดขึ้นมา จะมีผลทำให้รัฐต่าง ๆ ที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงจะต้องถูกตัดสิทธิในการอนุญาตให้เรือที่ชัก

¹ Article 40 Entry into force

“ 1. This Agreement shall enter into force 30 days after of deposit of the thirtieth instrument of ratification or accession.

2. For each State or entity which ratifies the Agreement or accedes thereto after the deposit of thirtieth instrument of ratification or accession , this Agreement shall enter into force on the thirtieth day following the deposit of its instrument of ratification or accession. ”

ของของคนเข้าไปทำการประมงในบริเวณทะเลหลวง รวมทั้งรัฐเหล่านี้ไม่สามารถที่จะปฏิเสธหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ ตามที่กำหนดไว้ในความตกลงฯ และบทบัญญัติในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงทำให้รัฐต่าง ๆ เหล่านี้ถึงเห็นถึงผลดีในการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ และเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคหรือเข้าร่วมในข้อตกลงที่กำหนดขึ้นได้ เพื่อที่จะได้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของรัฐต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมในความตกลง ฯ ดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำรัฐหนึ่งโดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกที่อพยพย้ายถิ่นไกล ซึ่งได้แก่ทรัพยากรปลาทูน่า อนึ่งประเทศไทยได้ถูกจัดว่าเป็นประเทศที่เป็นผู้ส่งออกปลาทูน่ากระป๋องรายใหญ่ประเทศหนึ่งแต่ประเทศไทยกลับจำเป็นต้องอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงควรตระหนักถึงความจำเป็นในการที่ประเทศไทยจะต้องหาแหล่งที่ทำการประมงแหล่งใหม่² เพราะเหตุว่าทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมายและมีใช้เป้าหมายต่างลดจำนวนลงไปมาก รวมทั้งแหล่งที่ทำการประมงดั้งเดิมของประเทศไทยได้ลดน้อยลงไปมากเช่นกัน อันเป็นผลมาจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้บริเวณซึ่งแต่เดิมเคยเป็นแหล่งประมงของประเทศไทย นอกชายฝั่งของรัฐเหล่านั้น ต้องตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจของรัฐเหล่านั้น โดยที่รัฐชายฝั่งเหล่านั้นจะมีการออกกฎหมายภายในของตนเพื่อควบคุมและจัดการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน³ เช่น กฎหมายฉบับที่ 311 ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย (Act 311) กฎหมายการทำประมงของประเทศมาเลเซีย ฉบับที่ 317 (Malaysian Fisheries Act 317) และกฎหมายฉบับที่ 5 ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอินโดนีเซีย (Act no. 5 on the Indonesian Exclusive Economic Zone) เป็นต้น และผลจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจ

² จุมพต สายสุนทร , "รายงานผลการวิจัยเรื่อง ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์และการประมงตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม 2525 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการมวปลาทูที่อยู่ระหว่างทางทะเล และมวปลาทูที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอกับการประมงในทะเลหลวง", (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540), หน้า 5

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

จำเพาะ โดยการออกเป็นกฎหมายภายในดังกล่าวนี้ ทำให้ชาวประมงไทยไม่สามารถเข้าไปทำการประมงในบริเวณเขตพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเสรีอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกลของประเทศไทยว่าประเทศไทยมีศักยภาพในการเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงในบริเวณแหล่งใดบ้าง และศึกษาถึงการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวว่ามีความคุ้มค่ามากน้อยแค่ไหน และหากพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงแล้ว ประเทศไทยสมควรที่จะต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค หรือเข้าร่วมในข้อตกลง ฯ หรือไม่ ถ้าหากเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรฯหรือเข้าร่วมในข้อตกลงฯ แล้ว ย่อมก่อให้เกิดพันธกรณีต่อประเทศไทยหรือไม่อย่างไร ในการเข้าร่วมและในกรณีที่มีได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกขององค์กรฯหรือเข้าร่วมในข้อตกลง ฯ

4.1 สภาพการณ์การประมงทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ในประเทศไทย

ประเทศไทยถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านการประมงอย่างรวดเร็วไม่ว่าจะเป็นในด้านภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในด้านการบริโภคและการนำผลผลิตทางการประมงไปผ่านกระบวนการแปรรูปเพื่อการส่งออก และที่สำคัญประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสถิติการประมงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก และยังเป็นประเทศซึ่งสามารถผลิตปลาทูน่ากระป๋องเพื่อการส่งออกเป็นรายใหญ่ที่สุดของโลก แต่ปรากฏว่า ประเทศไทยจะต้องนำเข้าปลาทูน่าแช่แข็งมากถึงเกือบร้อยละ 80 โดยนำเข้ามาจากประเทศไต้หวัน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา⁴ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาการประมงปลาทูน่าอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตาม จากสภาพการณ์ปัจจุบันในด้านการประมงของประเทศไทยที่กำลังประสบกับปัญหาในหลาย ๆ ด้าน อันได้แก่ ปัญหาในด้านปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำของประเทศไทยได้ลดจำนวนลง ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการแบ่งอาณาเขตพื้นที่ในแหล่งที่ทำการประมงซึ่งพื้นที่ดัง

⁴ สมหญิง เปี่ยมสมบูรณ์, "ไทยกับการค้าปลาทูน่าในตลาดโลก", รายงานสัมมนาวิชาการ เรื่อง มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ, (25-26 กรกฎาคม 2539), หน้า 273 .

กล่าวแต่เดิมเคยเป็นทะเลหลวง แต่ภายหลังจากที่ได้มีการยอมรับหลักการในเรื่องการประกาศ ขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะ บริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งซึ่งมุ่ง ประสงค์ที่จะให้สิทธิประโยชน์แก่รัฐชายฝั่งในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมไปถึงการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่มีความเหมาะสม

ดังนั้น เมื่อชาวประมงส่วนใหญ่ไม่สามารถแสวงหาปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำได้เพียงพอ ต่อความต้องการ จึงทำให้ชาวประมงบางส่วนตัดสินใจเสี่ยงที่จะออกไปทำการประมงในเขต น่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจจะเป็นการเข้าไปทำการประมงโดยจงใจหรืออาจจะเป็น เพราะความไม่รู้เกี่ยวกับกฎหมายในการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือแม้แต่บางครั้ง อาจจะเป็นเพราะความแตกต่างกันของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกัน จึงส่งผลกระทบต่อเรือไทยและชาวประมงไทยถูกจับกุมไปเป็นจำนวนมาก ผลที่ ตามมาคือ ชาวประมงต่างหันกลับเข้ามาแข่งขันกันทำประมงในเขตน่านน้ำของประเทศไทยเพิ่ม มากขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ กล่าวคือ เมื่อมีการแสวงหาประโยชน์ จากทรัพยากรสัตว์น้ำจนเกินดุลการผลิตของธรรมชาติจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำที่ มีอยู่ในน่านน้ำไทยลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองและปกป้อง ทรัพยากรสัตว์น้ำจากการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มชาวประมงดังกล่าว โดยจะต้องกำหนด มาตรการในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำมิให้สูญพันธุ์เพื่อความมุ่งประสงค์ในการที่จะอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย และจากนโยบายในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังกล่าว จึงทำให้ชาวประมงไทยต่างมุ่งแสวงหาแหล่งที่ทำการประมงแหล่งใหม่ โดยกลุ่มชาว ประมงเห็นว่าทะเลหลวงถือว่าเป็นแหล่งประมงใหม่ที่สำคัญที่ชาวประมงไทยควรให้ความสนใจ ที่จะไปทำการประมงโดยเฉพาะในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย และในการที่จะไปทำประมงใน ทะเลหลวงได้จะต้องคำนึงถึงทรัพยากรสัตว์น้ำที่จะเข้าไปจับ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านั้นมีคุณค่าทางเศรษฐกิจและมีปริมาณมากพอที่จะให้ชาวประมงเข้าไปทำ การประมงหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาถึงประสิทธิภาพของกองเรือและเครื่องมือที่จะใช้เข้าไปทำ ประมงในทะเลหลวง และที่สำคัญจะต้องพิจารณาถึงการประเมินศักยภาพ ความพร้อมและผล ประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการทำประมงในทะเลหลวงด้วย โดยคำนึงถึงว่าถ้าหากชาว ประมงไทยได้เข้าไปทำประมงในทะเลหลวงแล้วจะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าหรือไม่

4.1.1 สภาพการณ์ทั่วไปในด้านทรัพยากรสัตว์น้ำ

ประเทศไทยจัดว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการประมงเป็นสิ่งสำคัญ จึงทำให้มีการแข่งขันกันพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำกันมากขึ้น แม้ว่าทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยจะมีอยู่เป็นจำนวนมากหลายชนิดพันธุ์ แต่ทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้อย่างเพียงพอ เมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมากจนเกินปริมาณที่พอเหมาะ โดยที่ไม่คำนึงว่าจะเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมายหรือไม่ก็ตาม ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และหากพิจารณาถึงผลผลิตในด้านอุตสาหกรรมประมงแล้ว จะเห็นว่าปลาทูน่าถูกจัดว่าเป็นปลาเศรษฐกิจของโลก ทรัพยากรปลาทูน่าจะเป็นกลุ่มฝูงปลาทูน่าขนาดใหญ่ที่ว่ายน้ำเร็ว และมีการอพยพย้ายถิ่นไกลไปตามมหาสมุทรต่างๆ ซึ่งนับว่าเป็นทรัพยากรปลาคิวน้ำ (pelagic stocks) ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจการประมงของนานาประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา ไต้หวัน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สเปน ฟิจิรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศไทยเพิ่งเริ่มตระหนักถึงการให้ความสำคัญต่อการประมงทรัพยากรปลาทูน่า เนื่องจากปลาทูน่าเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีคุณค่าในทางเศรษฐกิจและประเทศไทยสามารถทำรายได้จากการส่งออกปลาทูน่ากระป๋องเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก โดยมีตลาดหลักที่สำคัญได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น⁹ แต่ในขณะที่เดียวกันชาวประมงไทยที่มีศักยภาพและความสามารถในการทำประมงในเขตน่านน้ำไทย จะสามารถจับได้เพียงทรัพยากรปลาทูน่าขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งได้แก่ปลาทูน่าจำพวกปลาโด้ ปลาโกลายและปลาโอแกลบ จึงมีข้อสังเกตว่าแม้อุตสาหกรรมผลิตปลาทูน่ากระป๋องของประเทศไทย จะสามารถทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ประเทศไทยยังคงต้องสั่งซื้อวัตถุดิบปลาทูน่าแช่แข็งจากต่างประเทศเป็นมูลค่ามากมายมหาศาลเช่นกัน

⁹ วชิรปราชญ์ คล้ายทอง, "มาตรการทางการค้าปลาทูน่ากระป๋องของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ", รายงานสัมมนาวิชาการเรื่องมวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกล, (25-26 กรกฎาคม 2539) หน้า 278 .

ดังนั้น หากพิจารณาถึงทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทปลาทูน่าแล้วจะสามารถแยกได้ดังต่อไปนี้

1. ปลาทูน่าทองแถบ (Skipjack tuna : *Katsuwonus pelamis*)

จัดเป็นปลาทูน่าที่มีขนาดเล็ก มีความยาวประมาณ 50 - 60 ซม. และบางครั้งพบว่ามีขนาดยาวถึง 108 ซม. เป็นปลาชนิดที่มีการแพร่กระจายทั่วไปในเขตร้อนและเขตอบอุ่นอาศัยอยู่ระหว่างอุณหภูมิตั้งแต่ระดับผิวน้ำจนถึงระดับความลึก 260 เมตร

2. ปลาทูน่าครีบทเหลือง (Yellowfin tuna : *Thunnus albacares*)

เป็นปลาทูน่าขนาดใหญ่ มีความยาวถึง 200 ซม. เป็นปลาชนิดที่มีการแพร่กระจายกว้างทั้งในเขตร้อนและใกล้เขตอบอุ่นของมหาสมุทรทั่วโลก โดยอาศัยอยู่ในชั้นน้ำที่มีอุณหภูมิตั้งแต่ระดับผิวน้ำถึงระดับความลึกประมาณ 100 เมตร

3. ปลาทูน่าตาโต (Bigeye tuna : *Thunnus obesus*)

เป็นปลาทูน่าขนาดใหญ่ มีขนาดความยาวกว่า 200 ซม. พบแพร่กระจายอยู่ทั่วไปในทะเลเขตร้อน และใกล้เขตอบอุ่นเช่นเดียวกับปลาทูน่าทองแถบและปลาทูน่าครีบทเหลือง แต่อาศัยอยู่คนละระดับความลึก โดยจะพบชุกชุมในช่วงอุณหภูมิตั้งแต่ระดับผิวน้ำถึงระดับความลึกประมาณ 250 เมตร

4. ปลาทูน่าครีบทขาว (Albacore tuna : *Thunnus alalunga*)

เป็นปลาทูน่าขนาดใหญ่ มีครีบทยาวกว่าปลาทูน่าชนิดอื่น ขนาดความยาวประมาณ 120 ซม. พบแพร่กระจายอยู่ในทะเลเขตร้อน และเขตอบอุ่นของทุกมหาสมุทร ช่วงอุณหภูมิตั้งแต่ระดับผิวน้ำถึงระดับความลึกประมาณ 14 - 23 องศาเซลเซียส และขนาดใหญ่อาจจะพบในน้ำที่มีอุณหภูมิตั้งแต่ระดับผิวน้ำถึงระดับความลึกประมาณ 380 เมตร

5. ปลาทูน่าครีบทน้ำเงิน (Bluefin tuna : *Thunnus thynnus*)

เป็นปลาทูน่าขนาดใหญ่ที่สุด มีขนาดความยาวถึง 3.5 เมตร และมีน้ำหนักถึง 800 กิโลกรัม พบแพร่กระจายมากในเขตอบอุ่นและบริเวณน้ำลึกของเขตร้อนในมหาสมุทรแอตแลนติกและแปซิฟิก เป็นปลาที่สามารถอยู่ได้ในน้ำเย็นถึงอุณหภูมิตั้งแต่ระดับผิวน้ำถึงระดับความลึกประมาณ 5 องศาเซลเซียส พบว่ามีการอพยพข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกและแปซิฟิก

6. ปลาโกลาย (Kawa kawa : *Euthynnus affinis*)

เป็นปลาทูน่าขนาดเล็ก มีขนาดความยาวถึง 100 ซม. แต่ที่พบส่วนใหญ่เป็นขนาด 60 ซม. พบทั่วไปในเขตใกล้เขตอบอุ่นและเขตร้อน ในมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก อุณหภูมิที่เหมาะสมระหว่าง 18 -29 องศาเซลเซียส

7. ปลาโอแกลบ (Frigate tuna : *Auxis thazard*)

เป็นปลาทูน่าขนาดเล็ก มีขนาดความยาวถึง 58 ซม. แต่ทั่วไปพบขนาด 25 - 40 ซม. พบทั่วไปในเขตร้อนและใกล้เขตอบอุ่นของทุกมหาสมุทรและในอ่าวไทย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องสนับสนุนและเร่งรัดการพัฒนาของเรือประมงเพื่อออกไปจับทรัพยากรปลาทูน่า อันจะเป็นการช่วยลดการนำเข้าและการคงไว้ซึ่งความเป็นผู้นำในด้านการค้าปลาทูน่ากระป๋องรายใหญ่ของโลก และจากการให้ความสำคัญในด้านทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าวทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในด้านเครื่องมือในการทำประมง เรือประมงตลอดจนการหาแหล่งทำการประมงแหล่งใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในมหาสมุทรที่เป็นเขตทางทะเลที่มีความลึกมาก เพื่อที่ว่าชาวประมงตลอดจนผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมการประมงจะได้มีความมั่นใจว่าหากเข้าไปแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าวแล้วจะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

4.1.2 สภาวะการณ์ทั่วไปในด้านเรือและเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง

ประเด็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำได้ลดน้อยลง เป็นผลทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยมีความเสื่อมโทรมลง ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตเรือและเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงภายในเขตน่านน้ำไทยให้มีศักยภาพและมีความทันสมัยได้ถูกพัฒนาและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อตรงต่อชาวประมงไทยที่จะต้องมาแข่งขันกันในการทำประมงในเขตน่านน้ำเดียวกัน อีกทั้งการลดจำนวนลงของทรัพยากรสัตว์น้ำนี้ยังส่งผลกระทบต่อความต้องการของผู้บริโภคและธุรกิจอุตสาหกรรมการประมงด้วย จึงทำให้มีกลุ่มชาวประมงบางส่วนมีความคิดที่จะออกไปทำประมงในทะเลหลวง ทั้งที่แต่เดิมไม่เคยคิดที่จะออกไปทำการประมงในทะเลหลวง

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องหาวิธีที่ชาวประมงไทยจะต้องเริ่มหันมาให้ความสนใจในการพัฒนาเรือและเครื่องมือประมงที่จะนำออกไปใช้กับการทำประมงในทะเลหลวง ในส่วนนี้ ในส่วนของภาครัฐบาล กรมประมงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขและพัฒนาศักยภาพของเรือประมงไทยให้มีศักยภาพในการเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงได้ จึงได้ทำการจัดตั้งกองเรือประมงน้ำลึกและมีการเปลี่ยนแปลงจากเรือไม้ที่มีขนาดความยาวไม่เกิน 20-30 เมตร มาเป็นเรือเหล็กที่มีขนาดใหญ่มากขึ้นซึ่งมีความยาวไม่ต่ำกว่า 50 เมตร เพื่อที่จะสามารถออกไปทำการประมงในน่านน้ำสากลได้ หรือมีการตกลงเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อที่จะขอเข้าไปทำการทำประมงร่วมกันซึ่งเท่ากันว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยได้มีโอกาสฟื้นตัวและยังเป็นการสนองตอบต่อนโยบายด้านเกษตรกรรมที่มุ่งประสงค์จะฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยให้ฟื้นตัว โดยสนับสนุนให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการประมงนอกน่านน้ำไทยและส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและสัตว์น้ำจืดที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ รวมทั้งการสนับสนุนการปรับปรุงเครื่องมือประมงที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศชายฝั่ง จึงทำให้กลุ่มชาวประมงได้มีการรวมตัวกันเพื่อขอให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากการทำประมงในเขตน่านน้ำไทยหรือการประมงชายฝั่งให้เป็นการประมงน้ำลึกในเขตน่านน้ำสากลหรือในทะเลหลวง โดยมีกลุ่มชาวประมงรวมตัวกันจัดตั้งเป็น “ สหกรณ์ประมงทูน่าน้ำลึกไทย ” เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำสากล เพราะจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ในด้านทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างมากมาต่อการประมงไทย แต่อย่างไรก็ตาม การลงทุนทำการประมงในเขตน่านน้ำสากลจำเป็นต้องมีเงินลงทุนสูงเพียงพอ เพื่อดำเนินการจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการทำประมงตลอดจนเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ เช่น เครื่องมืออวนล้อมจับปลาทูน่าน้ำ

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรมประมงได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปทำประมงในทะเลหลวง จึงได้ดำเนินการจ้างต่อเรือสำรวจพร้อมเครื่องมือสำรวจที่ทันสมัยเพื่อทำการสำรวจศึกษาและวิจัยแหล่งปลาทูน่าน้ำเพื่อประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการลดการนำเข้าปลาทูน่าน้ำซึ่งเป็นวัตถุดิบจากต่างประเทศ รวมทั้งลดต้นทุนที่ใช้ในการผลิตอีกประการหนึ่ง โดยในการนี้ได้ทำการจ้างต่อเรือสำรวจประมง “ จุฬากรณี ” และเรือสำรวจประมง “ มหิดล ” ซึ่งเรือสำรวจประมง “ จุฬากรณี ” เป็นเรือสำรวจประมงและสมุทรศาสตร์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเป็นเรือลำแรกของกรมประมงที่ติดตั้งเครื่องมืออวนล้อมจับปลาทูน่าน้ำตลอดจนเครื่องมือสำรวจ เครื่องมือเดินเรือ เครื่องมือสื่อสารที่มีความทันสมัย และผลจากการสำรวจปรากฏว่าเรือสำรวจประมง “ จุฬากรณี ” ประสบผลสำเร็จในการออก

ปฏิบัติการใน พ.ศ. 2534 ⁶ ในการทดลองสำรวจแหล่งปลาทูน่าขนาดเล็กด้วยเครื่องมืออวนล้อม ในทะเลอันดามันซึ่งพบว่าในบริเวณดังกล่าวมีปลาทูน่าอาศัยอยู่ชุกชุมมาก

ส่วนเรือสำรวจประมง “ มหิดล ” ได้ออกปฏิบัติการสำรวจทรัพยากรปลาทูน่าตาม โครงการปฏิบัติงานทดลองและสำรวจทรัพยากรปลาทูน่าร่วมกับชาวประมงในบริเวณ มหาสมุทรอินเดียตะวันออก ⁷ ซึ่งผลจากการปฏิบัติงานทดลองทำการประมงอวนล้อมปลาทูน่านี้ แล้วทำให้กลุ่มชาวประมงมีความสนใจที่จะรวมกลุ่มกันบุกเบิกการทำประมงอวนล้อมปลาทูน่า ขึ้นเองโดยตั้งเป็นสหกรณ์ประมงทูน่าน้ำลึกไทย จำกัด ซึ่งก็นับว่าเป็นการขยายแหล่งที่ทำการ ประมงออกสู่ทะเลลึก ในด้านมหาสมุทรอินเดียอีกแห่งหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงเรื่องการลงทุนในการทำประมง (fishing effort) จำเป็น ที่จะต้องพิจารณาจากจำนวนเรือ ขนาดของเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง ทั้งนี้อาจจะมีผล กระทบต่อจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำที่จับได้ ในกรณีเช่น การห้ามทำการจับปลาในบางฤดูกาล การห้ามทำการประมงในบริเวณที่วางไข่ของทรัพยากรสัตว์น้ำ ตลอดจนการควบคุมขนาดของ ปลาที่จับได้ ถ้าหากปราศจากการควบคุมขนาดของเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง เช่น กรณี ขนาดของตาอวนเล็กกว่าขนาดของปลาที่กำหนดจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำที่ถูกนำ ขึ้นมาใช้ต้องถึงเสีย ซึ่งถือว่าเป็นการขัดกับหลักการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ อย่างสูงสุด

อนึ่ง ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกจัดว่าเป็นทรัพยากรที่มีลักษณะในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถ้าหากมีการจับทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์จนเกินปริมาณที่เหมาะสมจะส่งผลกระทบต่อ การลดจำนวนลงของทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการนำทรัพยากรประมงขึ้นมาใช้ มากจนเกินไป จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการทำประมง เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการจับทรัพยากรสัตว์น้ำ ขนาดของสัตว์น้ำและ เครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง เพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

⁶ ธรรมศักดิ์ โปริยานนท์, “มหาสมุทรอินเดียตะวันออก แหล่งปลาทูน่าใหม่ของประเทศไทย”, วารสารการประมง, 45 (พฤษภาคม- มิถุนายน 2535) : 795-798.

⁷ วีระ โภคาพันธ์, “อวนล้อมจับปลาทูน่ากับชาวประมงไทย โดยเรือสำรวจประมง มหิดล” วารสารการประมง, 49 (มกราคม- กุมภาพันธ์ 2539) : 67-72.

สัตว์น้ำอย่างสูงสุด และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการนำทรัพยากรประมงขึ้นมาใช้อีกในภายภาคหน้า

4.1.3 สภาวะการณ์ทั่วไปในด้านแหล่งที่ทำการประมง

แหล่งที่ทำการประมงจัดว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการทำประมงและจากสภาวะการณ์ที่เป็นผลอันเนื่องมาจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียแหล่งที่ทำการประมงเดิมไปมากกว่า 300,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งส่งผลกระทบต่อแหล่งการทำประมงซึ่งแต่เดิมเคยเป็นทะเลหลวง แต่ต่อมาบริเวณดังกล่าวได้ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยซึ่งยังคงส่งผลทำให้ผลผลิตที่ได้จากทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลง ในขณะที่ความต้องการของผู้บริโภคมีมากขึ้น และยังก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมทางทะเลเริ่มเสื่อมโทรมลง

ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่งคือการแสวงหาแหล่งทำการประมงแหล่งใหม่ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ เพราะเหตุว่าชาวประมงไทยยังไม่เคยเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง ด้วยเหตุนี้ ทางกรมประมงรวมทั้งชาวประมงไทยจึงได้เริ่มมีการตื่นตัวที่จะเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากการทำประมงในทะเลหลวงกันมากขึ้น โดยเฉพาะการทำประมงปลาทูน่าในบริเวณทางด้านมหาสมุทรอินเดีย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชาวประมงไทยจะเริ่มหันมาให้ความสนใจในการทำประมงปลาทูน่าเพิ่มมากขึ้น แต่ชาวประมงไทยเหล่านี้ ก็มีขีดความสามารถจำกัดในการทำประมงในทะเลหลวง เนื่องจากยังขาดความรู้ ความชำนาญในการออกไปทำการประมงปลาทูน่าในทะเลหลวง

ดังนั้น ทางกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาล จึงได้มีความเห็นร่วมกันในการที่จะส่งเสริมความรู้และสนับสนุนให้มีการทดลองทำประมงปลาทูน่าในทะเลหลวง โดยมีนโยบายให้การสนับสนุนชาวประมงไทยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจแหล่งทรัพยากรปลาทูน่าในบริเวณนอกน่านน้ำของประเทศไทย โดยใช้เรือสำรวจประมง “ จุฬารักษ์ ” และเรือสำรวจประมง “ มหิดล ” ทำการทดลองสำรวจปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดียตะวันตกและตะวันออก นอกจากนี้ยังมีเรือ M.V. SEAFDEC⁸ ซึ่งเป็นเรือสำรวจและฝึกอบรมการประมง

⁸ สิทธิพันธ์ ศิริรัตนชัย, “ตามล่าปลาทูน่ากลางมหาสมุทรอินเดีย”, วารสาร UPDATE, 11 (กุมภาพันธ์ 2540) : 52.

ของศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia Fisheries Development Center / SEAFDEC) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานอันเป็นองค์กรระหว่างประเทศในภูมิภาคแถบนี้ โดยเรือ M.V. SEAFDEC เป็นเรือที่มีภารกิจหลักในการสำรวจด้านสมุทรศาสตร์การประมงในน่านน้ำทะเลจีนใต้ มหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้และมหาสมุทรอินเดียและฝึกอบรมการประมงด้วยเครื่องมืออวนล้อมและเบ็ดราวทะเลลึกให้กับบุคลากรทางการประมงของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ผลที่ได้จากการสำรวจการทำประมงปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย แสดงให้เห็นว่ามหาสมุทรอินเดียยังเป็นแหล่งทรัพยากรปลาทูน่าที่ชาวประมงไทยน่าจะมีความศักยภาพและความสามารถในการเข้าไปจับได้มากกว่าแหล่งอื่นๆ เช่น ในมหาสมุทรแปซิฟิก มหาสมุทรแอตแลนติก เพราะมหาสมุทรอินเดียเป็นแหล่งปลาทูน่าที่อยู่ไม่ไกลจากประเทศไทยเท่าใดนัก เมื่อเทียบกับชาวประมงชาติอื่นในภูมิภาคเดียวกันนี้ เช่น ญี่ปุ่น ได้หวั่น เกาหลีที่เข้ามาจับปลาในบริเวณนี้ ล้วนแล้วแต่ต้องเดินทางมาไกลมากกว่าประเทศไทย

ดังนั้น การที่ชาวประมงของประเทศไทยจะมีความศักยภาพ ตลอดจนความพร้อมในการเข้าไปทำการประมงปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดียได้มากน้อยเพียงใด ย่อมต้องขึ้นอยู่กับ การให้การสนับสนุนจากภาครัฐ ตลอดจนภาคเอกชน ที่จะให้การสนับสนุนการพัฒนาองเรือประมง ปลาทูน่าอย่างจริงจังเพียงใด รวมทั้งจะต้องมีการเพิ่มพูนทักษะการฝึกฝนและการให้การอบรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความชำนาญให้แก่ชาวประมงไทยในด้านสมรรถนะในการเดินเรือ การใช้เครื่องมือในการทำประมงให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความชำนาญ ตลอดจนการให้การศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายทะเลเพื่อให้ชาวประมงไทยสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้อย่างถูกต้อง

เมื่อได้ศึกษาถึงสถานการณ์ทั่วไปทั้งในด้านทรัพยากรสัตว์น้ำ เรือและเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง ตลอดจนการพิจารณาถึงแหล่งที่ทำการประมงแหล่งใหม่ของไทยแล้วจะพบว่า การที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยในด้านอ่าวไทยถูกปิดล้อมโดยน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านนั้น ถ้าหากชาวประมงไทยจะเดินทางออกไปทำการประมงจะต้องเดินเรือผ่านน่านน้ำของรัฐเพื่อนบ้านจึงจะออกสู่ทะเลหลวงในด้านมหาสมุทรแปซิฟิกได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน บริเวณอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยฝั่งอันดามัน จะมีแหล่งทำการประมงที่สำคัญคือ บริเวณมหาสมุทรอินเดียฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก โดยประเทศที่ทำการประมงปลาทูน่าที่

สำคัญคือ ฝรั่งเศส สเปน ส่วนประเทศในแถบเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลี มีข้อสังเกตว่าทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เป็นเป้าหมายหลัก สำหรับการประมงของประเทศไทย ได้แก่ ปลาทูนขนาดใหญ่และปลาทูนขนาดเล็ก ซึ่งปลาทูนที่จับได้มากในบริเวณมหาสมุทรอินเดียจะเป็นปลาทูนหัวแดง ปลาทูนครีบลีง ปลาทูนดาโต ซึ่งมีปริมาณจับรวมในมหาสมุทรอินเดียตะวันออก ประมาณ 57,847 ตัน ในปี 2537 และยังคงมีศักยภาพที่จะเพิ่มผลผลิตได้อีก ส่วนปลาทูนขนาดเล็ก เช่น ปลาโอลาย ปลาโอแถบ จับได้รวม 33,333 ตัน ในปี 2537 ประเทศไทยเป็นประเทศผู้นำเข้าปลาทูนปีละ ประมาณ 400,000 - 500,000 ตัน⁹ เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตปลาทูนกระป๋องส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ปีละประมาณ 23,000 - 270,000 ตัน โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสเป็นประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ รองลงมาคือ อังกฤษ และเยอรมนี

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงศักยภาพและผลประโยชน์ของประเทศไทยในการเข้าไปทำประมงในทะเลหลวง จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการประมงเชิงพาณิชย์ด้วย เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลมีความต้องการที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากการทำประมงปลาทูนขนาดเล็กที่จับได้ในน่านน้ำไทยมาเป็นการทำประมงปลาทูนในทะเลหลวง ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันทรัพยากรปลาทูนกำลังเป็นที่ต้องการของตลาดสูงมาก

นอกจากนี้ ถ้าหากชาวประมงไทยมีศักยภาพในการเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงแล้ว ยังเป็นผลดีในแง่การลดปัญหาการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งของประเทศ เพื่อให้ทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งได้มีโอกาสฟื้นตัว อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการเข้าไปทำการประมงกับประเทศเพื่อนบ้านได้อีกด้วย และยังเป็นการช่วยส่งเสริมทำให้ชาวประมงมีอาชีพที่มั่นคงและมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนในด้านเศรษฐกิจยังสามารถลดการนำเข้าวัตถุดิบปลาทูนได้ซึ่งเป็นการช่วยลดการขาดดุลทางการค้า รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มฐานวัตถุดิบภายในประเทศเพื่อช่วยเสริมสร้างอุตสาหกรรมการผลิตปลาทูนกระป๋องของประเทศไทยให้มีความมั่นคงในอนาคต

ในกรณีของประเทศไทย ถ้าหากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้การสนับสนุนในด้านการเพิ่มศักยภาพในการทำประมงน้ำลึกโดยใช้เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ตลอดจนการสนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำไทยโดยการใช้เรือประมง

⁹ สมหญิง เบียมสมบูรณ์ "ไทยกับการค้าปลาทูนในตลาดโลก", รายงานสัมมนาวิชาการ เรื่อง มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ, (2539), หน้า272.

อวนล้อมจับปลาหน้า จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะทำให้ประเทศไทยมีศักยภาพและความสามารถเข้าไปทำประมงนอกน่านน้ำไทยได้

4.2 ผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทย เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

ในการศึกษาถึงผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยในทะเลหลวงนั้น จะต้องพิจารณาถึงผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ และในกรณีที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ดังกล่าว โดยจะต้องพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของความตกลง ฯ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการตัดสินใจว่า ประเทศไทยควรเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนผู้เขียนใคร่ขอแสดงตารางสรุปท้ายบทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่างๆ ตามความตกลง ฯ และตามกฎหมายไทย

4.2.1 พันธกรณีทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีต่อความตกลง ฯ ภายหลังจากเข้าร่วมเป็นภาคี

การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ย่อมก่อให้เกิดพันธกรณีในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดในความตกลง ฯ ทั้งนี้เนื่องจากความตกลง ฯ ฉบับนี้เป็นความตกลง ฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกลอย่างยั่งยืน โดยความตกลง ฯ ฉบับนี้ได้กำหนดพันธกรณีในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีและเสริมประสิทธิภาพในการบังคับการให้เป็นไปตามความตกลง ฯ โดยได้กำหนดพันธกรณีของรัฐต่าง ๆ มากมาย เช่น พันธกรณีของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง รัฐที่ทำการประมงและรัฐเจ้าของท่า ดังนั้นประเทศไทยซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่มีความเกี่ยวข้องทั้งในฐานะรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง รัฐที่ทำการประมงและเป็นรัฐเจ้าของท่า จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะต่างๆ เหล่านี้ในการแสวงหาประโยชน์ ตลอดจนการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตามความตกลง ฯ ฉบับนี้ด้วย รวมทั้งจะต้องศึกษาถึงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการประมงว่ามีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในความตกลง ฯ และสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อที่ว่าเมื่อประเทศไทยพร้อมที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีตาม

ความตกลง ฯ ดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลง ฯ อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นถ้าประเทศไทยกระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อพันธกรณีตามที่ความตกลง ฯ ได้กำหนดไว้ โดยหลักในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวของตน

4.2.1.1 พันธกรณีของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐชายฝั่ง

แม้ว่าผลจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะทำให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิ เขตอำนาจ และหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เช่น สิทธิอธิปไตยในการสำรวจ การแสวงหาประโยชน์ การอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็่่นสิ่งมีชีวิตหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งมีเขตอำนาจเกี่ยวกับการสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ตลอดจนการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ในข้อ 56 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล แต่ผลการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียแหล่งพื้นที่ในการทำประมงไป เพราะพื้นที่ทางทะเลซึ่งเคยเป็นทะเลหลวงได้กลายมาเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านของไทยไปจนหมดสิ้น ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียแหล่งที่ทำประมงไปไม่น้อยกว่า 300,000 ตารางกิโลเมตร และหากพิจารณาถึงลักษณะทางธรรมชาติในทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย จะสังเกตได้ว่าประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นทะเลเปิด ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐชายฝั่งจึงควรกำหนดให้รัฐที่ติดอยู่กับทะเลเปิด ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการ การสำรวจ และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลง ฯ นอกจากนี้การที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยได้ถูกปิดล้อมโดยอาณาเขตทางทะเลของรัฐเพื่อนบ้าน อาจทำให้มีชาวประมงของรัฐอื่นเข้ามาทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมายของไทยมากเกินไปเกินขนาด ดังนั้นเพื่อเป็นการสงวนรักษาสิทธิในการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่ในบริเวณดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ทั้งนี้ เพราะความตกลงฯ ได้กำหนดถึงสิทธิของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการสำรวจและใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ทั้งสองโดยจะต้องร่วมมือกับรัฐที่ทำการประมง ในการจัดทำมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่และมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะธำรงรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืนสูงสุด และต้องคำนึงถึงรูปแบบการทำประมง นอกจากนี้ ยังต้องมีการนำเอาหลักการว่าด้วยการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้ามาใช้อย่างทั่วถึงเพื่อ

การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล และเพื่อเป็นการปกป้องหรือจัดการประมงทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลมากเกินควร รวมทั้งเพื่อเป็นการสงวนรักษาสถานะแวดล้อมทางทะเล นอกจากนี้ ยังต้องร่วมมือกันในการลดมลพิษ ขยะ และการโยนทิ้งรวมทั้งการจับทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยการใช้เครื่องมือชนิดที่ไม่มีทางเลือกสรรและการจับทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีไซ้เป้าหมายทำให้ต้องมีการโยนทิ้ง

4.2.1.2 พันธกรณีของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง

ในกรณีที่ประเทศไทยต้องการเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีตามความตกลง ฯ ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงย่อมจะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมและดูแลให้เรือประมงที่ชักธงสัญชาติของตนปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในความตกลง ฯ ข้อ 18 -19 อย่างเคร่งครัด เช่น การควบคุมเรือประมงซึ่งชักธงสัญชาติของคนที่ทำประมงในทะเลหลวง โดยวิธีการออกใบอนุญาตและอาชญาบัตรสำหรับการทำประมงในทะเลหลวง รวมทั้งควบคุมให้มีการจดทะเบียนเรืออย่างถูกต้องและมีการติดเครื่องหมายประจำเรือ และจะต้องมีการตรวจสอบว่าเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงเป็นไปตามมาตรฐานสากลตามที่องค์การระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าพันธกรณีที่สำคัญของรัฐเจ้าของธงจะต้องคอยควบคุมดูแลมิให้เรือประมงซึ่งได้จดทะเบียนและชักธงเรือสัญชาติรัฐของตนเข้าไปละเมิดทำการประมงในทะเลหลวง โดยที่เรือประมงดังกล่าวมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมง ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการดังกล่าวที่กำหนดในความตกลง ฯ นี้ จะเป็นมาตรการในการบีบบังคับให้รัฐเจ้าของธงซึ่งคนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวงต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไปโดยปริยายด้วย

4.2.1.3 พันธกรณีของประเทศไทยในฐานะเป็นรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง

รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงจะมีความสำคัญในฐานะที่เป็นรัฐผู้แสวงหาผลประโยชน์ และโดยเหตุที่ความตกลง ฯ นี้เป็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล จึงมิได้กล่าวถึงการแสวงหาประโยชน์ การอนุรักษ์และจัดการ

ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง เพราะบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดสิทธิและพันธกรณีอย่างชัดเจนอยู่แล้ว แตกต่างกับในกรณีทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เพียงแต่กล่าวอย่างกว้าง ๆ ว่าให้รัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าวร่วมมือกัน ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์โดยผ่านทางองค์กรจัดการประมงหรือข้อตกลงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคเท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและพันธกรณีของรัฐที่ทำการประมงอย่างชัดเจน จึงเป็นผลทำให้มีการทำประมงมากเกินไป ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ในทะเลหลวงว่ารัฐต่างๆ ที่ทำการประมงจะมีสิทธิและหน้าที่อย่างไร

การที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยถูกปิดล้อมโดยอาณาเขตทางทะเลของรัฐเพื่อนบ้านอันเนื่องมาจากการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ มีผลทำให้ประเทศไทยต้องเดินเรือผ่านน่านน้ำของรัฐเพื่อนบ้านเพื่อออกสู่ทะเลหลวง จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐชายฝั่งมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการใช้อำนาจของตนเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการประมงไทย คือ เมื่อชาวประมงไทยได้เริ่มมีการพัฒนาศักยภาพในการทำประมงเพื่อเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เนื่องจากแหล่งที่ทำการประมงซึ่งแต่เดิมเคยเป็นทะเลหลวงลดน้อยลง บรรดากลุ่มประเทศมหาอำนาจทางการประมงมักจะผลักดันให้มีการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงขึ้นมา เพื่อสกัดกั้นมิให้รัฐที่ทำการประมงรัฐอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยในการเข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้โดยง่าย ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดจำนวนรัฐที่จะเข้ามาทำการประมงในทะเลหลวง โดยให้เหตุผลว่ารัฐที่จะเข้ามาทำการประมงในทะเลหลวง ไม่ควรมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นไปกว่าเดิม

ข้อสังเกตในความตกลง ฯ ฉบับนี้ คือ การกำหนดให้องค์กรจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นองค์กรกลางซึ่งรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การทำประมงได้ร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นมา ด้วยเหตุนี้ จึงเท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสที่รัฐอื่น ๆ จะขยายเขตอำนาจรัฐในการทำประมงเข้ามายังบริเวณพื้นที่ทำการประมงในภูมิภาคนั้นๆ ได้และรัฐเหล่านั้นจะไม่สามารถขอแบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จากรัฐที่ทำการประมงอยู่แต่เดิมในภูมิภาคนั้นได้เลย ดังเช่น หลักการที่ปรากฏอยู่ในความตกลง ข้อ 8 วรรค 4 ซึ่งกำหนดให้เฉพาะรัฐซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงหรือเห็นด้วยที่จะใช้

มาตรการในการอนุรักษ์ตามที่องค์กรหรือข้อตกลงได้กำหนดไว้เท่านั้น ที่จะมิตสิทธิในการเข้าร่วมทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการที่กำหนดในความตกลง ๔ นี้ เป็นหลักการใหม่ที่ห้ามมิให้กลุ่มประเทศซึ่งมิได้เป็นรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงในภูมิภาคนั้น เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงซึ่งตนมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลง ๔ ดังกล่าว และหากถ้ารัฐเหล่านั้นเข้าไปทำการประมงในภูมิภาคนั้นโดยมิได้รับอนุญาต ก็จะต้องถือว่าเป็นการทำประมงโดยมิชอบ ซึ่งรัฐที่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำประมงในภูมิภาคนั้น ๆ สามารถยับยั้งกิจกรรมต่าง ๆ ของเรือประมงเหล่านั้น ที่อาจส่งผลกระทบต่อ ทำให้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ดังกล่าวในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคต้องเชื่อมโยงไปหรือไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการดีเท่าที่ควร

4.2.1.4 พันธกรณีของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของท่า

ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ๔ ประเทศไทยในฐานะเป็นรัฐเจ้าของท่าจำเป็นต้องกำหนดระเบียบว่าด้วยการนำเรือเข้าเทียบท่าและการตรวจสอบเรือ และทรัพยากรสัตว์น้ำที่นำเข้ามาเทียบท่าเรือของตน เพื่อควบคุมการนำเข้าทรัพยากรสัตว์น้ำในกรณีของรัฐเจ้าของท่าแน่ใจว่าทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าวนั้นถูกจับโดยการละเมิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ตามที่กำหนดไว้ทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค นอกจากนี้ ยังกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการออกใบอนุญาตในการทำประมง ใบอนุญาตในการใช้เครื่องมือทำประมง ดังนั้น หน่วยงานที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ กรมเจ้าท่า และกรมประมง ที่จะต้องร่วมมือกันในการตรวจสอบถึงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในความตกลง ๔ หรือไม่ และถ้าไม่สอดคล้องจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขอย่างไรเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางแสดงสถานะเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่างๆ ตามความตกลงฯ และตามกฎหมายไทย

	สิทธิและหน้าที่ตามความตกลงฯ	สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไทย
รัฐชายฝั่ง	สิทธิในการทำประมงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำโดยจะต้องยอมรับถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำโดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นจะยังคงมีอยู่อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน และรัฐชายฝั่งสามารถฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงอยู่ในระดับที่สามารถให้ผลผลิตได้อย่างสูงสุด(MSY) โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องรวมทั้งความต้องการเป็นพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาและพิจารณาถึงรูปแบบทางการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติตามคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำทั้งในระดับอนุภูมิภาค, ภูมิภาคหรือระดับโลก	สิทธิในการสำรวจ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยจะต้องร่วมมือกับรัฐที่ทำการประมงในการจัดทำมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยมีการกำหนดรูปแบบในการทำประมง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการกำหนดเครื่องมือและวิธีใช้เครื่องมือในการทำประมง , ฤดูในการทำประมง , ขนาดของทรัพยากรสัตว์น้ำที่จะจับและการกำหนดพื้นที่ในการทำประมงด้วย
รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง	การแจ้งให้รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำประมงได้ทราบถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามที่รัฐของตนได้ใช้ เพื่อเป็นการควบคุมการทำประมงและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านองค์กรจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสม ในกรณีที่ไม่มีการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค จะต้องมีการกำหนดหรือจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้นมาและเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย	การกำหนดให้เรือประมงมีสิทธิในการทำประมง โดยจะต้องคำนึงถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเรือนั้นได้กระทำการละเมิด พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะตรวจค้นเรือนั้นได้และมีอำนาจยึดเครื่องมือ, เอกสาร , วัตถุอื่นใดที่พึงใช้เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้และยังมีอำนาจนำเรือหรือบังคับให้ผู้ควบคุมเรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อนำเรือเข้าไปยังท่าเรือที่ใกล้ที่สุดเพื่อทำการสอบสวนได้

	สิทธิและหน้าที่ตามความตกลงฯ	สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไทย
รัฐเจ้าของธงเรือ	เจรจาร่วมกันกับรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่รัฐเจ้าของธงเรือได้รับการร้องเรียนจากรัฐชายฝั่งว่าเรือที่สัญจรสัญชาติของรัฐตนได้รุกล้ำเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธงเรือจะต้องดำเนินการสอบสวนทันทีและรายงานให้องค์กรจัดการประมงทราบทันทีเพื่อให้องค์กรจัดการประมงเข้ามาทำหน้าที่ควบคุม, ขับไล่การฝ่าฝืน และรัฐเจ้าของธงยังมีหน้าที่ในการออกกฎหมายให้มีบทบังคับในทางอาญาเพื่อการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนด้วย เช่น การกำหนดให้ระงับการใช้ใบอนุญาตทำการประมงชั่วคราวหรือรับเอาประ โยชน์ต่างๆ ที่ผู้ฝ่าฝืนได้รับมาเนื่องจากการฝ่าฝืน	การออกกฎหมายภายในรองรับ เพื่อควบคุมเรือไทยซึ่งได้จดทะเบียนแล้ว โดยจะต้องมีเอกสารสำคัญ ยันได้แก่ ใบทะเบียนเรือไทย , อาชญาบัตรประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะ อาชญาบัตรเครื่องมือประมง โดยบุคคลที่เป็นเจ้าของเรือได้ใช้หรือยอมให้ใช้เรือของตนทำการประมงจนเป็นเหตุให้มีการละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศ บุคคลนั้นจะต้องชดใช้ค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศด้วย
รัฐเจ้าของท่าเรือ	ส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งในระดับ บอนู ภูมิภาคหรือ ภูมิภาคหรือในระดับโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องดำเนินการกำหนดระเบียบในการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับใบอนุญาตในการทำประมง ใบอนุญาตในการใช้เครื่องมือในการทำประมงของเรือที่จอดเทียบท่าเรือของตนและมีสิทธิตรวจสอบปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่ถูกจับและพบบนเรือได้	การห้ามมิให้นำเอาทรัพยากรสัตว์น้ำที่จับได้ในลักษณะที่เป็นการละเมิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมานันท่าเรือ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.2 ผลดีจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ คือ ประเทศไทยจะได้รับสิทธิในการเข้าร่วมทำประมงในทะเลหลวง (participatory rights) ได้ ดังที่ปรากฏในความตกลง ฯ ข้อ 10 (b)¹⁰ ซึ่งจะมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ การกำหนดสิทธิที่จะได้รับจากการเข้าร่วมทำประมงในทะเลหลวงของประเทศไทยควรมีสัดส่วนมากน้อยเพียงใด จากการพิจารณาข้อบทในความตกลง ฯ จะพบว่า ความตกลง ฯ ฉบับนี้ มิได้มีการกำหนดในเรื่องสิทธิที่ได้รับในการเข้าร่วมทำประมงในทะเลหลวงอย่างชัดเจนว่าควรมีสัดส่วนเท่าใด เพียงแต่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรจัดการประมงหรือให้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค เพื่อที่จะกำหนดถึงสิทธิที่ได้รับในการเข้าร่วมในการทำประมงในทะเลหลวง เช่น กำหนดในเรื่องการจัดสรรปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ การกำหนดระดับการลงแรงประมง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อความตกลง ฯ ได้กำหนดให้ม้องค์กรจัดการประมงหรือให้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคขึ้นมา เพื่อมีบทบาทที่สำคัญในการพิจารณาเรื่องสิทธิที่ได้รับในการเข้าร่วมในการทำประมงในทะเลหลวง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนั้นด้วย เพื่อที่ประเทศไทยจะได้เข้าไปใช้สิทธิในฐานะรัฐสมาชิกในแต่ละภูมิภาค เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดสัดส่วนการทำประมงในทะเลหลวง

อนึ่ง ประเทศไทยเริ่มมีแนวโน้มที่จะพัฒนาศักยภาพการทำประมงในทะเลหลวงเพิ่มมากขึ้นตามนโยบายการส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยให้สามารถฟื้นตัวและคงความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การทำประมงของประเทศไทยจะต้องมุ่งเน้นให้มีการทำประมงแบบยั่งยืน โดยในการทำประมงนั้นจะต้องคำนึงถึงระดับการลงแรงทำประมง รวมทั้งการใช้เครื่องมือในการทำประมงให้เหมาะสมกับปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืน และในการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือเข้า

¹⁰ Article 10(b) of The 1995 Agreement on Straddling Fish Stock and Highly Migratory Fish Stocks

“Agree , as appropriate, on participatory rights such as allocations of allowable catch or levels of fishing effort ;”

ไปมีส่วนร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค จะทำให้การประมงของประเทศไทยต้องอยู่ในภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพิ่มขึ้น และในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐสมาชิกจะต้องร่วมมือกันในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำประมง โดยจะต้องคำนึงถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตรหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรจัดการประมงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย ในการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการร่างกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการประมงของประเทศไทยได้ และยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนได้ด้วย เช่นกัน

นอกจากนี้ การประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยในด้านการส่งออกและนำเข้าของประเทศไทยอีกด้วย กล่าวคือ ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่มีการรักษาระบบความสมดุลทางการค้าที่ดีในผลิตภัณฑ์ประมงทั้งในด้านปริมาณและคุณค่า การเจริญเติบโตของการส่งออกและนำเข้าสินค้าประมง โดยในช่วง ค.ศ. 1990-1996 ได้เริ่มมีความชัดเจนขึ้น โดยใน ค.ศ. 1996 ปริมาณการส่งออก มีจำนวนถึง 1,146,946 ตัน คิดเป็นเงิน จำนวน 110,781 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์ส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ กุ้ง ปลาทูน่ากระป๋อง , หมึกกล้วย (squid) , หมึกกระดอง(cuttlefish) โดยกุ้งจะส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ปลาทูน่ากระป๋องส่งไปยังกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ทรัพยากรจำพวกปลาหมึก และ squid , cuttlefish จะถูกส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่นและอิตาลี ส่วนในด้านการนำเข้าใน ค.ศ.1994 ไทยนำเข้าปลาทูน่าแช่แข็ง ประมาณ 400,000 - 500,000 ตัน ต่อปี คิดเป็นร้อยละ 54 ของมูลค่าสินค้าสัตว์น้ำทั้งหมด โดยนำเข้าจากประเทศไต้หวัน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา " ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปริมาณการนำเข้าได้เริ่มลดลง เนื่องจากสินค้านี้มีราคาสูงประกอบกับการที่ประเทศไทยเริ่มที่จะเข้าไปสำรวจการทำประมงอวนล้อมปลาทูน่าเอง

" สมหญิง เปี่ยมสมบูรณ์ , " ไทยกับการค้าปลาทูน่าในตลาดโลก " , รายงานสัมมนาวิชาการ เรื่อง มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ, (2539), หน้า 273.

จากการที่ประเทศไทย ได้เริ่มให้ความสนใจที่จะเข้าไปทำประมงปลาทูน่าในทะเลหลวง เองนั้น จะเห็นได้ว่า แหล่งที่ทำการประมงที่สำคัญได้แก่ บริเวณมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งในบริเวณนี้ทางองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้จัดทำความตกลงส่วนภูมิภาคขึ้น โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission / IOTC) ใน ค.ศ. 1993 และมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ ประเทศ Seychelles โดยมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการให้ความร่วมมือกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรปลาทูน่า และทรัพยากรสัตว์น้ำที่คล้ายปลาทูน่า (tuna and tuna like species) รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดเพื่อให้มีการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน¹² ณ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 คณะกรรมการบริหารและจัดการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียมีรัฐสมาชิกเป็นจำนวนถึง 17 ประเทศด้วยกัน¹³ รวมทั้งประเทศไทยด้วย อนึ่ง ประเทศไทยได้เริ่มมีการพัฒนากองเรือประมงไทยให้มีความสามารถในการออกไปทำประมงในมหาสมุทรอินเดียแล้วด้วย โดยมีเรือประมงอวนล้อมจับปลาทูน่าในมหาสมุทรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การประมงไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการให้ความร่วมมือกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยกลุ่มสหกรณ์ประมงทูน่าน้ำลึกไทย โดยใช้ชื่อเรือว่า เรือมุกมณี ซึ่งจัดว่าเป็นเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าลำแรกของสหกรณ์ทูน่าน้ำลึกไทย จำกัด มีข้อสังเกตว่า การที่ประเทศไทยสามารถพัฒนาศักยภาพในการเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปลาทูน่าได้เองจะเป็นผลดีในด้านการช่วยลดปัญหาการขาดดุลทางการค้าที่ประเทศไทยจะต้องนำเข้าวัตถุดิบปลาทูน่าจากต่างประเทศ ปีละมากกว่า 400,000 ตัน หรือร้อยละ 80 ของปริมาณปลาทูน่าในแต่ละปี ในขณะที่ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตและส่งออกปลาทูน่ากระป๋องรายใหญ่ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ปีละหลายหมื่นล้านบาท และนอกจากจะเป็นการช่วยลดการขาดดุลทางการค้าแล้วยังมีส่วนช่วยทำให้ชาวประมงไทย มีรายได้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

4.2.3 ผลเสียจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ จะก่อให้เกิดพันธกรณีในการรับเอามาตรการตามความตกลง ฯ มาใช้บังคับในประเทศไทย โดยจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายภายใน

¹² FAO Fisheries Department Regional and other Bodies , <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/FISHERY/body/bodyf.htm> , February 1999.

¹³ Membership : Australia , China , Eritrea , European Community , France , India , Japan , Rep.of Korea , Madagascar , Malaysia , Mauritius , Pakistan , Seychelles , Sri Lanka , Sudan , Thailand , UK .

ของประเทศไทยเองว่าบทบัญญัติในความตกลง ฯ ดังกล่าว มีความสอดคล้องกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือไม่ เพราะเหตุว่า ถ้าประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ แล้ว ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังที่ความตกลง ฯ ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ถ้าชาวประมงไทยทำการประมงโดยฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อมาตรการตามความตกลง ฯ ได้กำหนดขึ้นนั้น ประเทศไทยย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยมีเพียงพอในการอนุวัติการให้เป็นที่ไปตามพันธกรณีตามความตกลง ฯ หรือไม่ และถึงแม้ว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยจะมีความสอดคล้องกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการตามความตกลง ฯ ได้กำหนดไว้ แต่ก็จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในด้านการทำประมง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองหน่วยงาน เช่น กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการควบคุมการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ใช้เรือประมง ในขณะที่กรมประมงมีอำนาจในการควบคุมการจดทะเบียนเครื่องมือประมง จึงทำให้การบังคับใช้มาตรการในการควบคุมเรือและเครื่องมือประมง ไม่มีความเป็นเอกภาพ รวมถึงข้อพิจารณาในด้านบุคลากร เครื่องมือและข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติการตามความตกลง ฯ ยังไม่พอเพียง ซึ่งจะส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแสดงความรับผิดชอบได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ ถ้าประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในด้านหน่วยงานของรัฐ บุคลากรตลอดจนเครื่องมือและข้อมูลที่ใช้ ประเทศไทยจึงยังไม่สมควรยอมรับที่จะผูกพันในการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยอาจยอมรับที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคก่อนที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ก็ได้

อนึ่ง บทบัญญัติในความตกลง ฯ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกลขึ้นมานั้น เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคด้วยแล้ว จะทำให้ประเทศไทยต้องคำนึงถึงกฎหมายภายในที่มีอยู่ด้วยว่ากฎเกณฑ์หรือข้อตกลงที่ได้กำหนดนั้น มีความสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศไทยหรือไม่ และในการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ประเทศไทยจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าบำรุงในฐานะรัฐสมาชิก เพราะองค์กรที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรกลาง

เพื่อทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในภูมิภาค ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืน จำเป็นที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองและป้องกันมิให้รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการจับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่ภายในพื้นที่ควบคุมดังกล่าว

4.3 ผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

ในการศึกษาถึงผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ จำเป็นที่จะต้องแยกการพิจารณาถึง ผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีก่อนที่ความตกลง ฯ จะมีผลใช้บังคับ และผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทย มิได้เข้าร่วมเป็นภาคีภายหลังจากที่ความตกลง ฯ มีผลใช้บังคับ โดยจะเป็นการศึกษาถึงความแตกต่างกัน เพื่อพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

4.3.1 ผลของการที่ประเทศไทย มิได้เข้าร่วมเป็นภาคีก่อนที่ความตกลง ฯ จะมีผลใช้บังคับ

จากการศึกษาถึงผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ และความตกลง ฯ ฉบับนี้ ยังไม่มีผลใช้บังคับนั้น จะมีผลทำให้ประเทศไทยไม่ต้องมีความผูกพันเกี่ยวกับพันธกรณีในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามความตกลง ฯ แต่อย่างใด ซึ่งจะมีผลทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงได้โดยเสรี ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวง และจะส่งผลทำให้รัฐที่เป็นภาคีอยู่ก่อนที่ความตกลง ฯ จะมีผลใช้บังคับนี้ ไม่สามารถที่จะยับยั้งหรือขัดขวางกิจกรรมทางการประมงของเรือประมงไทย ที่ได้ออกไปทำการประมงในทะเลหลวงได้ เพราะจะถือว่าความตกลง ฯ ดังกล่าว ไม่มีผลกระทบต่อการทำงานประมงในทะเลหลวงของประเทศไทยเลย เพราะเหตุว่าประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ นั้น การที่ประเทศไทยมิได้ลงนามหรือยังมีได้เข้าภาคยานุวัติ ตามความตกลง ฯ ประเทศไทยย่อมไม่มีพันธกรณีใด ๆ ที่จะต้องผูกพันตามความตกลง ฯ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยเรื่องสนธิสัญญา ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties ,1969) ¹⁴ กล่าวคือ รัฐจะมีความผูกพัน ตามพันธกรณีแห่งสนธิสัญญาก็ต่อเมื่อ รัฐนั้นได้ให้ความยินยอมที่จะผูกพัน ซึ่งอาจ

¹⁴ จุมพต สายสุนทร , กฎหมายระหว่างประเทศ , โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน , คณะนิติศาสตร์ ,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,(2539) , หน้า 489-601.

จะกระทำได้ด้วย การลงนาม(signature) การแลกเปลี่ยนตราสารอันก่อให้เกิดสนธิสัญญา (exchange of instrument constituting) การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (acceptance) การให้ความเห็นชอบ (approval) การภาคยานุวัติ (accession) หรือวิธีการอื่นใดที่รัฐซึ่งเข้าร่วม ในการทำสนธิสัญญาจะตกลงกัน ดังนั้น เมื่อประเทศไทยยังมิได้ให้ความยินยอมที่จะผูกพันพัน ตามหลักกฎหมายสนธิสัญญา ประเทศไทยจึงยังไม่มีพันธกรณีใด ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามความ ตกลง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงต้องมีพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เพราะประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ แม้ว่า จะยังมิได้ให้สัตยาบัน แต่โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามใน อนุสัญญาฯ ดังกล่าวแล้วและอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ประเทศไทย จะต้องไม่ดำเนินการ ใด ๆ อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในอนุสัญญา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ จำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้าย ถิ่นไกล ในข้อ 63 (2) และ ข้อ 64 ด้วย

4.3.2 ผลทางกฎหมายของการที่ประเทศไทย มิได้เข้าร่วมเป็นภาคีภายหลังจากที่ความตกลง ฯ มีผลใช้บังคับ

ในการศึกษาถึงบทบัญญัติตามความตกลง ฯ ทำให้ทราบว่า การที่ประเทศไทยมิได้เข้า ร่วมเป็นภาคีโดยที่ความตกลง ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ประเทศไทยก็ยังคงไม่หลุดพ้นจากพันธกรณี ตามที่ปรากฏอยู่ในความตกลง ฯ กล่าวคือ ความตกลง ฯ ฉบับนี้ เป็นความตกลง ฯ ที่มีลักษณะ พิเศษ ที่มีกำหนดถึงผลกระทบของรัฐที่มิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ด้วย โดย กำหนดไว้ในข้อ 33 วรรค 2 ว่า ภูมิภาคแห่งความตกลง ฯ จะต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่ได้ กำหนดไว้ในความตกลง ฯ ฉบับนี้ และตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อยับยั้งกิจกรรมของ เรือประมงซึ่งชักธงชาติของรัฐที่มิได้เป็นรัฐภาคี ซึ่งได้กระทำการอันเป็นการทำให้ประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติการตามความตกลง ฯ นี้ต้องเสื่อมเสียไป

4.3.3 ผลดีของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องผูกพันในการปฏิบัติการตามความตกลง ฯ แต่อย่างไรก็ตาม เสมือนว่า ความตกลง ฯ ดังกล่าวมิได้มีอยู่ จึงทำให้ประเทศไทย ไม่มีพันธกรณีใด ๆ ที่จะต้องกระทำตามที่ ความตกลง ฯ ได้กำหนดไว้ และไม่จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการ

ทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตรหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตามที่ความตกลง ฯ ได้กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ ประเทศไทย ยังคงมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำโดยทั่วไป และจะต้องไม่กระทำการใด อันเป็นการขัดขวางต่อความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคที่ประเทศไทยได้เข้าไปทำการประมงในภูมิภาคนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยได้ลงนาม ในอนุสัญญา ฯ ฉบับ ดังกล่าวแล้ว

4.3.4 ผลเสียของการที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ

จากการศึกษาบทบัญญัติตามความตกลง ฯ จะพบว่า การที่ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ จะมีผลทำให้ประเทศไทยไม่มีผลผูกพันในฐานะที่เป็นรัฐภาคีตามความตกลง ฯ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมิได้มีข้อผูกพันแต่เฉพาะหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเท่านั้น แต่ประเทศไทยยังมีข้อผูกพันทางการค้า เศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ จะสังเกตเห็นได้ว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบจากมาตรการอื่นๆ ที่กลุ่มประเทศมหาอำนาจ ได้ใช้เป็นมาตรการในการกีดกันทางการค้า ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้ากุ้งแช่แข็งของไทย โดยอ้างว่า ประเทศไทยละเมิดต่อข้อบังคับระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือที่ไม่มีการเลือกสรรจึงทำให้มีเต่าทะเลดิ้นขึ้นมาด้วย ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าประเทศไทยละเมิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเล จึงทำให้สหรัฐอเมริกาตอบโต้ไทยด้วยการห้ามนำเข้าสินค้ากุ้งแช่แข็งของไทย จนกระทั่งประเทศไทยต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ในการแยกเต่าทะเล (Turtle Excluder Devices /TEDS) เพื่อป้องกันมิให้มีการจับเต่าทะเลขึ้นมาอีก แม้ว่าภาระค่าใช้จ่ายในการติดตั้งและการดำเนินการต่าง ๆ จะมีมาก แต่เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยในการส่งออกสินค้าประมง ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามที่กลุ่มประเทศมหาอำนาจได้เรียกร้อง และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตรหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล มากกว่าที่จะปล่อยให้ประเทศมหาอำนาจใช้วิธีการตอบโต้ โดยอ้างว่าประเทศไทยมิได้ปฏิบัติ

ตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำมาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าในสินค้าประมงของไทย ในทำนองเดียวกันกับกรณีเต่าทะเล

4.4 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ต่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

การที่ประเทศไทยต้องการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ จะส่งผลทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการอนุรักษ์จัดการตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในความตกลง ฯ โดยจะต้องมีการออกกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับความตกลง ฯ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยกิจกรรมการประมงของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติถึงแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการประมงเพื่อนำเอาทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันจะต้องคำนึงถึงมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านั้นเอาไว้ด้วยเพื่อที่จะให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ จะต้องศึกษาว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถนำไปใช้บังคับสำหรับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลง ฯ ได้หรือไม่ และจะสามารถใช้บังคับกับเรือประมงของรัฐอื่นซึ่งได้ทำการประมงโดยละเมิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกลตามความตกลง ฯ ได้หรือไม่ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับว่าประเทศไทยได้มีการทำข้อตกลงหรือเข้าร่วมในองค์กรจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคหรือไม่ เพราะถ้ามีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกหรือรัฐที่เข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวสามารถมีเขตอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อตกลงตามที่ได้มีการตกลงกันเอาไว้แล้ว รัฐนั้นก็ย่อมมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศได้ โดยจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมารองรับการใช้อำนาจดังกล่าว เพื่อการอนุรักษ์ให้เป็นไปตามข้อตกลงอีกด้วย

ส่วนในกรณีที่รัฐใดไม่มีการทำข้อตกลงหรือมิได้เข้าร่วมในองค์กรจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค รัฐนั้นย่อมไม่มีเขตอำนาจเหนือเรือประมงซึ่งชักธงของรัฐอื่นที่ทำการประมงในทะเลหลวง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้รัฐเจ้าของธงเท่านั้นที่จะมีเขตอำนาจเหนือเรือซึ่งชักธงของตน เมื่อเรือนั้นได้เข้าไปทำประมงในทะเลหลวง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่จะเข้ามา

รองรับในการอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งความตกลงฯ เพียงพอแล้วหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่า พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถรองรับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลงฯ ได้อย่างเพียงพอแล้ว ถ้าประเทศไทยต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงฯ ก็สามารถนำเอาพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไปปรับใช้ได้เลย ในขณะที่เดียวกันถ้าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังมีข้อบกพร่องข้อที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงฯ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในความตกลงฯ ก่อนที่จะเข้าไปร่วมเป็นภาคีตามความตกลงฯ เพราะหากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงฯ แล้ว จะต้องผูกพันในการปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงฯ อย่างเคร่งครัด ถ้ามิได้ปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ(State Responsibility) อันจะทำให้ประเทศไทยต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวของตน

4.4.1 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลงฯ

ผลของการเข้าร่วมภาคีตามความตกลงฯ จะก่อให้เกิดพันธกรณีในการที่ประเทศไทยจะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงฯ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงกฎหมายภายในอันได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ว่ามีความสอดคล้องกับความตกลงฯ หรือไม่ จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถที่จะนำไปปรับใช้สำหรับการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงตามความตกลงฯ ได้ ทั้งนี้จากคำนิยามของคำว่า “ สัตว์น้ำ ” ตามมาตรา 4 (1) ¹⁵ และมาตรา 4 (5) ¹⁶ แห่งพระราช

¹⁵ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

“ สัตว์น้ำ ” หมายความว่า สัตว์น้ำ

ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาบน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

¹⁶ มาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

“ ที่จับสัตว์น้ำ ” หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขัง หรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อเป็นคันและหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อ้อยหรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการอื่นใด

บัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จะสังเกตว่าทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล จัดเป็น “ สัตว์น้ำ ” จำพวกหนึ่ง ประเภทปลาที่อาศัยอยู่ในบริเวณ “ ที่จับสัตว์น้ำ ” ซึ่งบริเวณดังกล่าวนี้มีความหมายกว้างมากโดยครอบคลุมทั้งทะเลภายในเขตน่านน้ำไทยและน่านน้ำอื่นใดที่มีใช้น่านน้ำไทย แต่เป็นเขตน่านน้ำที่ประเทศไทยได้ใช้ทำการประมงอยู่ หรือพึงมีสิทธิที่จะทำการประมงในน่านน้ำนั้นได้ ดังนั้น ทะเลหลวงจึงถูกจัดว่าเป็นบริเวณน่านน้ำอื่นใด ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นี้ด้วย นอกจากนี้ ความตกลง ฯ ฉบับนี้ยังได้ให้ความสำคัญต่อมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในมาตรา 32¹⁷ ซึ่งมีความสอดคล้องกับความตกลง ฯ ดังกล่าวแล้ว ดังมีมาตรา 19¹⁸ และมาตรา 20¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารในบริเวณที่จับสัตว์น้ำอันเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติให้ความคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเล ซึ่งมีความสอดคล้องกับความตกลง ฯ ในลักษณะที่เป็นการหลีกเลี่ยงผล

¹⁷ มาตรา 32 รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัด โดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ
- (2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
- (3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด
- (4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่าง ๆ
- (5) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เพียงถูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใด ๆ ในฤดูดังกล่าว
- (6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง
- (7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

¹⁸ มาตรา 19 ห้ามมิให้บุคคลใดเท หึ่ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษา ลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเทหึ่ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

¹⁹ มาตรา 20 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ หรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ ไม่ว่าในกรณีใด เว้นแต่ เพื่อประโยชน์ทางราชการหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี

กระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และเพื่อเป็นการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศวิทยาทางทะเล อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ย่อมก่อให้เกิดพันธกรณีในการที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลง ฯ ซึ่งประเด็นปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกิดขึ้น ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลง ฯ มีดังนี้

4.4.1.1 มาตรการในการควบคุมการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำตามที่กำหนดในความตกลง ฯ

จากการศึกษาบทบัญญัติในความตกลง ฯ จะพบว่าความตกลง ฯ ฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญแก่รัฐเจ้าของธงในการทำการประมงโดยเรือซึ่งสัญชาติของตน และกำหนดให้รัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมการประมงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องคำนึงถึงมาตรการในการออกใบอนุญาตให้ทำประมง, มาตรการในการกำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง, มาตรการในการควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำและมาตรการในการควบคุมเรือประมง ซึ่งจะต้องทำการศึกษาดังมาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ว่าสามารถนำไปปรับใช้ได้สอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดตามความตกลง ฯ หรือไม่ โดยจะแยกศึกษาถึงมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. มาตรการในการออกใบอนุญาตให้ทำการประมง

ความตกลง ฯ ในข้อ 18 ²⁰ ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงควบคุมเรือที่ทำการประมงในทะเลหลวงโดยวิธีการออกใบอนุญาต ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้เรือที่ไม่มีใบอนุญาตทำการประมงในทะเลหลวง และกำหนดว่าใบอนุญาตที่ออกให้สำหรับการทำประมงจะต้องมีไว้ประจำเรือตลอดเวลาและสามารถแสดงต่อเจ้าหน้าที่ได้เพื่อการตรวจสอบ ส่วนพระราชบัญญัติการประมงพ.ศ.2490 ได้มีการบัญญัติเรื่องการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประมงไว้ 3 ประเภท

²⁰ Article 18 of The 1995 Agreement on Straddling Fish Stock and Highly Migratory Fish Stocks

ได้แก่ มาตรา 4 (8) ²¹, มาตรา 4 (9) ²² และมาตรา 4 (10) ²³ โดยมีมาตรา 35 ²⁴ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้รับอนุญาตจะต้องนำประตวนบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตร ติดตัวไปด้วยเสมอในเวลาเข้าไปทำการประมง และต้องนำออกแสดงเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขอตรวจ ส่วนในกรณีที่ผู้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนหรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประตวนบัตร ใบอนุญาตหรืออาชญาบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนประตวนบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตรนั้นเสียก็ได้ตามมาตรา 36 ²⁵ มีข้อสังเกตว่ามาตรา 35 และมาตรา 36 นี้ จะมีความสอดคล้องอย่างยิ่งกับมาตรการตามที่ความตกลงฯ ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 18(3) (b) และ ข้อ 21

2. มาตรการในการกำหนดเครื่องมือในการทำประมง

การกำหนดเครื่องมือในการทำประมงตามความตกลงฯ จะกำหนดไว้แค่เพียงว่ารัฐจะต้องร่วมมือกันโดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ ที่รวมถึงการพัฒนาและการใช้เครื่องมือในการทำประมงประเภทที่มีการคัดสรรชนิดพันธุ์สัตว์น้ำและบังคับให้มีการแสดงเครื่องหมายที่เครื่องมือประมง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการทำบันทึกสถิติเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือในการทำประมง ในขณะที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้มีการบัญญัติถึงเครื่องมือในการทำประมงไว้ในมาตรา 4 (3) โดยแยกประเภทเครื่องมือในการทำประมงในมาตรา 4 (12) ²⁶, 4 (13) ²⁷,

²¹ มาตรา 4(8) “ประตวนบัตร” หมายความว่า ใบอนุญาตซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดออกให้แก่บุคคลผู้ประมงได้ ให้มีสิทธิทำการประมงในที่ว่าประมง

²² มาตรา 4(9) “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่บุคคลใดใช้ทำการประมงหรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต

²³ มาตรา 4(10) “อาชญาบัตร” หมายความว่า ใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง

²⁴ มาตรา 35 ผู้รับอนุญาตจะต้องนำประตวนบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตร ติดตัวไปด้วยเสมอในเวลาไปทำการประมงและต้องนำออกแสดงเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขอตรวจ

²⁵ มาตรา 36 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประตวนบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรหรือค้างเงินอากรที่เกี่ยวกับประตวนบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนประตวนบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตร เสียก็ได้

²⁶ มาตรา 4(12) “เครื่องมือประมงที่” หมายความว่า เครื่องมือทำการประมงซึ่งใช้วิธีลงหลัก บัก หูก ชิง รัง หรือวิธีอื่นใด อันทำให้เครื่องมือผู้นั้นอยู่กับที่ในเวลาทำการประมง

²⁷ มาตรา 4(13) “เครื่องมือในพิกัด” หมายความว่า เครื่องมือทำการประมงซึ่งระบุชื่อ ลักษณะหรือวิธีใช้ในกฎกระทรวง

4 (14)²⁸ นอกจากนี้ใน พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ข้อ 32 ยังได้กำหนดถึง การควบคุม การใช้เครื่องมือในการทำประมงเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งมีความสอดคล้องกับความตกลงฯ

3. มาตรการในการควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำ

ในการศึกษาถึงมาตรการในการควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลงฯ ดังที่ปรากฏ ในข้อ 18(3) ของความตกลงฯ ซึ่งได้กำหนดให้ตรวจสอบความถูกต้องในการทำประมง ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งชนิดพันธุ์เป้าหมายและมีโซ่เป้าหมาย โดยใช้วิธีการในการสังเกตการณ์ การตรวจสอบการรายงานปริมาณสัตว์น้ำที่นำขึ้นท่า ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะเป็วิธีการในการ ควบคุมปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อให้ทรัพยากรสัตว์น้ำยังคงมีอยู่ตลอดไป อนึ่งมาตรา 53, 54 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมทรัพยากร สัตว์น้ำซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการของทรัพยากรสัตว์น้ำตาม ความตกลงฯ ด้วย เพราะได้มีการกำหนดถึงสัตว์น้ำที่ห้ามนำเข้าตามพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้ มีการนำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2525 โดยในการนี้ พบว่า สัตว์น้ำที่ห้าม นำเข้านี้ได้มีทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลบางชนิดห้ามนำเข้ามาในราช อาณาจักรด้วย ถ้าหากบุคคลใดจะนำเข้ามาต้องได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เช่น ปลากระโทงแทงคาบ (Swordfish : *Xiphias gladius*), ปลาฉลามหู ปลาฉลามกินคนและ ปลาฉลามทุกชนิดในวงศ์ (Family) Carcharinidae , ปลาอีโต้มอญ (*Coryphaena hippurus*) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการในการควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำจะมีส่วนช่วยทำให้เกิด ประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามความตกลงฯ ได้ดียิ่งขึ้น

4. มาตรการในการควบคุมเรือประมง

การควบคุมเรือประมงตามความตกลงฯ ข้อ 18 ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงต้องควบคุม การประมงของเรือซึ่งชักธงชาติของตนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้เรือที่มีใบ อนุญาตเท่านั้นที่จะสามารถทำการประมงในทะเลหลวงได้ และจะต้องแสดงใบอนุญาตเมื่อถูก

²⁸ มาตรา 4(14) “เครื่องมือนอกพิภัก ” หมายความว่า เครื่องมือทำการประมงซึ่งไม่ได้ระบุไว้ในกฎ กระทรวงว่าเป็นเครื่องมือในพิภัก

* บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้มีการนำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2525

เจ้าพนักงานเรียกดู เพื่อทำการตรวจสอบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เรือของรัฐเจ้าของธงเข้าไปทำการประมงโดยมิได้รับอนุญาตในบริเวณที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น รวมไปถึงการจับทำบันทึกเรือประมงที่รัฐเจ้าของธงได้อนุญาตให้ทำการประมงในทะเลหลวงและเผยแพร่งานข้อมูลที่ได้มีการบันทึกเมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐที่มีส่วนได้เสียโดยตรง นอกจากนี้กฎหมายยังบังคับให้รัฐเจ้าของธงจะต้องบันทึกและรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งของเรือประมง การจับสัตว์น้ำ ชนิดพันธุ์เป้าหมาย, การลงแรงประมง ตลอดจนการติดตาม การควบคุม และการตรวจสอบว่าเรือประมงได้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับกิจกรรมการทำประมงที่สอดคล้องกับมาตรการตามที่รัฐเจ้าของธงได้กำหนดหรือไม่

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง ซึ่งได้มีการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการและบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลงฯ ในข้อ 19²⁹ ด้วย โดยกำหนดให้รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการดังนี้

ก) บังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำโดยไม่คำนึงว่าจะมีการฝ่าฝืนมาตรการเช่นว่านั้น ณ ที่ใด

ข) สอบสวนโดยทันทีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรการเช่นว่านั้นรวมทั้งตรวจสอบเรือที่เกี่ยวข้องโดยตรงและต้องแจ้งให้รัฐที่กล่าวหาและองค์กรจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคทราบผลการสอบสวนโดยทันที

ค) กำหนดให้เรือประมงที่ซักธงของตนจะต้องให้ข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับตำแหน่งของเรือ, การทำประมง, เครื่องมือในการทำประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในบริเวณที่มีการกล่าวหาว่ามีการฝ่าฝืนมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ

ง) หากมีหลักฐานเพียงพอว่า เรือประมงซึ่งซักธงนั้นฝ่าฝืนมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นจริงๆ จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายและกักเรือประมงนั้นไว้

จ) ในกรณีที่เรือประมงซึ่งซักธงชาติของตนฝ่าฝืนมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างร้ายแรง จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในทะเลหลวงจนกว่าเรือประมงนั้น จะปฏิบัติตามบทลงโทษที่รัฐเจ้าของธงได้กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนเช่นว่านั้น

²⁹ Article 19 of The 1995 Agreement on Straddling Fish Stock and Highly Migratory Fish Stocks

เมื่อได้ศึกษาถึงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สังเกตเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มี บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของไทยในการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น มาตรการในด้านการตรวจสอบการประมงใน มาตรา 56 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำและขึ้นไปบนเรือ ของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้ทุกเมื่อ โดยผู้รับอนุญาตนั้นจะต้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกประการและยังให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดหรือบุคคลซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดมาดำเนินการตามกฎหมาย พร้อมทั้งเรือ เครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง สัตว์น้ำ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 59 ยังได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรื้อถอน ทำลาย หรือยึดเครื่องมือซึ่งตั้งอยู่ในที่จับสัตว์น้ำโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งเครื่องมือในการทำประมง ตั้งปลูกสร้างหรือสิ่งใด ๆ ในที่จับสัตว์น้ำ ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งมิได้รื้อถอนไปภายในเวลาอันสมควร ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนผู้รับอนุญาตจะต้องเป็นผู้ออก และในกรณีที่ผู้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนหรือทำการประมงโดยผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตรตามมาตรา 36 กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจที่จะเพิกถอนประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตรนั้นได้

จากการพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เอาไว้มากพอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการและการบังคับการให้เป็นไปตามความตกลง ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางกรมประมงจะต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการควบคุมเรือประมง ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบการทำประมง และประเด็นในกรณีที่เข้าร่วมหรือมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรหรือในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ซึ่งจะได้ทำการศึกษาต่อไป

4.4.1.2 ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการควบคุมเรือประมง

ปัญหาการทำประมงของประเทศไทยที่สำคัญ เป็นผลเนื่องมาจากการยอมรับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลขึ้นใหม่ คือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ จึงทำให้แหล่งพื้นที่ในการทำประมงแต่เดิมของประเทศไทยลดน้อยลง ทำให้ชาวประมงไทยบางส่วนต้องกลับเข้ามาทำการประมงในเขตน่านน้ำไทย จึงทำให้ปริมาณกองเรือในการทำประมงในเขตน่านน้ำไทยมีมากเกินไป

กำลังผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำส่งผลทำให้จำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลง นอกจากนี้ ชาวประมงอีกส่วนหนึ่งยังคงมีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำของรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นทะเลหลวง โดยในการเข้าไปทำการประมงนี้จะมีทั้งชาวประมงที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องและชาวประมงที่ลักลอบเข้าไปทำประมง ซึ่งชาวประมงที่ลักลอบเข้าไปทำประมงนี้ ส่วนแล้วแต่จะทำการประมงโดยฝ่าฝืนต่อมาตรการตามกฎหมายของรัฐชายฝั่ง โดยจะทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำมากเกินไปกว่าปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ และมีการใช้เครื่องมือประมงที่มีได้รับอนุญาตให้ใช้ รวมทั้ง จำนวนเรือของประเทศไทยที่เข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเพื่อนบ้านจะมีจำนวนมากเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต จึงมีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ เป็นผลมาจากการที่ชาวประมงไทยส่วนใหญ่จะหาทางหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อตกลง โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการไม่เคารพต่อกฎเกณฑ์การประมงระหว่างประเทศ ทำให้สังคมโลกมองว่าชาวประมงไทยมักจะทำการประมงละเมิดน่านน้ำของประเทศต่าง ๆ บ่อยครั้ง โดยกฎหมายที่จะใช้ลงโทษนั้นไม่มีความชัดเจนและเพียงพอ ประชาคมโลกจึงพยายามที่จะนำมาตรการกีดกันทางการค้ามาใช้เป็นบทลงโทษ เนื่องจากแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขพฤติกรรมของชาวประมงกระทำได้ยาก ตลอดจนประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมยังมีไม่เพียงพอ

ดังนั้น มาตรการในการป้องกันและแก้ไขการประมงในระดับภายในประเทศ จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนของการทำประมง อาจจะทำให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพในการทำประมงไทยในทะเลหลวงได้ด้วย เพราะหน่วยงานภาคเอกชนจะมีระบบการทำงาน ความสามารถและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ากว่าระบบการทำงานของราชการ ที่จะต้องดำเนินการเป็นไปตามลำดับขั้นตอน นอกจากนี้ ประเทศไทยจะต้องบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ และจากการพิจารณาในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงไทยจะพบว่ากฎหมายในด้านการประมงของประเทศไทย จะมีบทบัญญัติที่มีความละเอียดและชัดเจนอยู่แล้ว เพียงแต่ประสิทธิภาพในการนำเอากฎหมายมาบังคับใช้นั้นยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น ประเทศไทยควรที่จะนำเอากฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ต่อกิจกรรมการประมงไม่ว่ากิจกรรมการประมงนั้นจะเกิดขึ้นในเขตน่านน้ำใด โดยประเทศไทยจะต้องมีการติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำประมงที่ผิดต่อกฎหมายไทยและป้องกันการกระทำละเมิดต่อกฎหมายของรัฐเพื่อนบ้านด้วย โดยจะต้องพิจารณาถึงมาตรการในการควบคุมเรือประมง รวมถึงปัญหาในการกำจัดเรือประมงที่ลักลอบทำการประมง โดยไม่ได้รับอนุญาต

จากการศึกษาตัวบทในความตกลง ฯ จะเห็นได้ว่าความตกลง ฯ นี้ได้ให้ความสำคัญ ต่อ การทำประมง โดยเน้นถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำค่อนข้างที่จะ ชัดเจนเพื่อให้ทรัพยากรสัตว์น้ำสามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นในการบังคับใช้กฎหมาย ในฐานะรัฐเจ้าของธงจำเป็นต้องได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ความตกลง ฯ ยังได้ให้ความสำคัญต่อรัฐเจ้าของธงที่ได้เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงว่าเรือนั้นจะต้องได้ รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมง โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องในการทำประมงไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของธง เจ้าของเรือ นายเรือรวมทั้งลูกเรือจำเป็นต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้สอดคล้องกับ พันธกรณีตามความตกลง ฯ โดยมีจุดสำนึกที่จะทำประมงด้วยความรับผิดชอบ มิฉะนั้น กรณีมี ปัญหาเกิดขึ้นมาอาจจะมีผลกระทบคือประโยชน์ของเรือประมงลำอื่น ๆ ซึ่งได้ทำการประมงโดย สุจริตอีกด้วย

4.4.1.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบการทำประมง

กฎเกณฑ์ที่สำคัญในการตรวจสอบการทำประมงตามความตกลง ฯ ได้กำหนดให้เป็น หน้าที่ของรัฐเจ้าของธงซึ่งเป็นผู้ออกใบอนุญาตที่จะต้องติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของ กองเรือประมงและร่วมมือในการอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการตรวจสอบ หากมีข้อสงสัยว่าได้มี การละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ รัฐจะต้องให้ความ ร่วมมืออย่างเต็มที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีกับเรือประมงของตน ในข้อ 19 -22 ของความ ตกลง ฯ นอกจากนี้ รัฐจะต้องตรวจสอบถึงความพร้อมของภาครัฐ ในการดำเนินการตรวจสอบ และควบคุมกองเรือประมงให้เป็นไปตามความตกลง ฯ โดยจะต้องพิจารณาถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับโดยเฉพาะ สำหรับกองเรือประมงที่จะออกไปทำการประมงในทะเลหลวง รวมทั้งการ ออกใบอนุญาต , การทำเครื่องหมายเรือประมงและเครื่องมือในการทำประมง , การกำหนดชนิด และปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ , การรวบรวมข้อมูลปริมาณการจับ การควบคุม การขนถ่ายสินค้ากลางทะเลและการนำทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นท่า ในข้อ 18 ของความตกลง ฯ

ความตกลง ฯ ฉบับนี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเน้นให้รัฐร่วมมือกันในการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรสัตว์น้ำ และสอดคล้องกับการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ที่ได้จัดทำขึ้นโดยรัฐภาคีโดยผ่านทางองค์กรจัดการประมง ซึ่งจะเป็นการ ประสานงานและร่วมมือกันในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลและข้อสนเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็น พื้นฐานในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อม

เขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงจับได้ในแต่ละปี การจำกัดจำนวนเรือที่จะเข้าไปทำการประมง โดยความตกลง ฯ ฉบับนี้ได้กำหนดว่าเฉพาะเรือประมงของรัฐที่เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับจัดการประมงหรือยอมรับมาตรการตามที่องค์กรหรือข้อตกลงได้กำหนดไว้เท่านั้น ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำประมงในภูมิภาคต่าง ๆ ในทะเลหลวงได้ ซึ่งมาตรการในการอนุรักษ์จะต้องอาศัยการตรวจสอบ , ควบคุม โดยรัฐภาคีที่เป็นเจ้าของธงที่จะทำการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของความตกลง ฯ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ หรือไม่นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับความต้องการของประเทศไทยว่า จะมีความพร้อมที่จะพัฒนาศักยภาพในการขยายแหล่งพื้นที่ในการทำประมง ออกไปสู่ทะเลหลวง แคว้นไหน หากประเทศไทยต้องการที่จะลดปริมาณการนำเข้าปลาจากต่างประเทศโดยเข้าไปทำการประมงปลาในทะเลหลวงเอง ย่อมจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยในการลดต้นทุนในการผลิตปลานำมากระป๋องเพื่อส่งออก อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาการขาดดุลการค้าได้อีกด้วย ประเทศไทยก็ควรที่จะศึกษาถึงผลของเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ เพราะหากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีพันธกรณีในการอนุวัติการกฎหมายภายใน ให้เป็นไปตามความตกลง ฯ อย่างเคร่งครัด ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็ควรเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กร หรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค อีกด้วย

เมื่อประเทศไทยต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลง ฯ จะมีผลทำให้ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงจำเป็นต้องควบคุมดูแลให้เรือประมงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ในข้อ 18 เช่น การได้รับใบอนุญาตและอาชญาบัตร สำหรับการทำการประมงในทะเลหลวง และมีทะเบียนเรือถูกต้องตามกฎหมายข้อบังคับ รวมทั้ง มีการติดเครื่องหมายเรือและอุปกรณ์ที่ทำการประมงอย่างชัดเจน และจะต้องมีการรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งเรือ (ปูมเรือ) , ปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ และปริมาณการลงแรงประมง รวมทั้ง ชนิดพันธุ์และปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีไซ้เป่าหมาย ที่จับได้ โดยจะต้องรายงานกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ต่อกรมประมง เพื่อที่กรมประมงจะได้ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และประมวลผลส่งให้แก่องค์กรจัดการประมงที่เกี่ยวข้อง มีข้อสังเกตได้ว่า ประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของการทำการประมงในทะเลหลวงจะมีมากขึ้นกว่าที่เคยปฏิบัติกันมา ทั้งนี้ เป็นผลมาจากประชาคมโลกเริ่มต้นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงต้องการที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อมาตรการในการ

อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยถ้ามีการฝ่าฝืนหรือละเมิดเกิดขึ้นและถูกตรวจจับโดยรัฐอื่น รัฐผู้ตรวจจับจะต้องรีบแจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบทันที และรัฐเจ้าของธงจะต้องตอบรับการแจ้งดังกล่าวภายใน 3 วัน และดำเนินการการสอบสวนอย่างเต็มที่และทันทีเกี่ยวกับการละเมิดที่ถูกล่าวหา ในข้อ 19 ของความตกลง ฯ หรือมอบอำนาจให้รัฐผู้ตรวจสอบทำการสอบสวนแทนได้ ในข้อ 21 ของความตกลง ฯ

4.4.1.4 ประเด็นในกรณีประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค

ประเด็นปัญหาหลักที่จะส่งผลกระทบต่อการประมงไทย ในการออกไปทำการประมงในภูมิภาคในทะเลหลวง คือเรื่อง สิทธิในการได้รับการจัดสรรปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งโดยปกติ สิทธิในการได้รับการจัดสรรปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำจะถูกจัดสรรให้แก่รัฐที่ได้มีการทำประมงในภูมิภาคนั้นเป็นหลัก และรัฐเหล่านี้มักจะกีดกันมิให้ประเทศอื่นเข้ามาของแบ่งปันทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านั้น ดังจะเห็นได้จากความตกลง ฯ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการห้ามมิให้รัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคเข้าไปทำการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ ในทะเลหลวง ซึ่งตนมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมง ซึ่งถ้ารัฐที่มิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมง ได้เข้าไปทำการทำประมงในภูมิภาคนั้น จะต้องถือว่ารัฐนั้นทำการประมงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง ความตกลง ฯ ฉบับนี้ ยังได้กำหนดพันธกรณีให้แก่รัฐเจ้าของธงที่จะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมเรือประมงซึ่งจดทะเบียนหรือชักธงสัญชาติของตนมิให้เข้าไปร่วมทำการประมงในภูมิภาคในทะเลหลวงซึ่งรัฐดังกล่าวมิได้เป็นสมาชิก ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากบทบัญญัตินี้จะทำให้ทราบว่าข้อกำหนดในความตกลงนี้ ถือเป็นมาตรการในการบีบบังคับให้รัฐที่ประสงค์จะเข้าไปทำการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ ในทะเลหลวงจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงในแต่ละภูมิภาคเสียก่อน กล่าวคือ รัฐที่มิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงหรือรัฐดังกล่าวไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามที่องค์กรหรือข้อตกลงได้กำหนดไว้ จะไม่สามารถที่จะปฏิเสธภาระหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และ

ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และตามความตกลง ฯ ฉบับนี้ได้เลยและจะต้องไม่อนุญาติให้เรือซึ่งชักธงชาติของตนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ในภูมิภาค ซึ่งได้มีองค์กรหรือข้อตกลงกำกับดูแลอยู่

นอกจากนี้ ความตกลง ฯ ฉบับนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการในลักษณะที่เป็นการกีดกันรัฐสมาชิกใหม่ที่ประสงค์จะเข้าร่วมทำการประมงในภูมิภาคนั้นด้วย คือ การพิจารณาหลักเกณฑ์ของรัฐที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ , รูปแบบทางการประมง และวิธีการทำประมงของรัฐสมาชิกใหม่และรัฐสมาชิกเดิมหรือผู้เข้าร่วมในข้อตกลงเดิมในภูมิภาคนั้น ๆ ย่อมเป็นที่คาดได้ว่าบรรดารัฐที่ทำการประมงในภูมิภาคนั้น ๆ อยู่แต่เดิม จะต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐสมาชิกเดิมของตนให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการกำหนดข้อจำกัดแก่รัฐสมาชิกใหม่ที่เข้มงวดขึ้น จนอาจจะทำให้รัฐสมาชิกที่จะเข้าร่วมใหม่ในภูมิภาคนั้น ไม่มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำการประมงในภูมิภาคนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะรัฐสมาชิกใหม่เหล่านั้นจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าที่จะเข้าไปทำการประมงด้วยว่า จะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าหรือไม่ เช่น การพิจารณาในเรื่องการจัดสรรโควตาในการทำการประมงในภูมิภาค ซึ่งรัฐสมาชิกเดิมต่างต้องการผลประโยชน์จากส่วนแบ่งโควตาให้ได้มากที่สุด จึงพยายามกีดกันมิให้รัฐอื่นเข้ามาขอแบ่งปันทรัพยากรสัตว์น้ำในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกใหม่ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประเทศไทย มีอาจคาดหวังว่าจะมีโอกาสในการเข้าไปขอแบ่งปันทรัพยากรสัตว์น้ำในภูมิภาคที่ห่างไกลได้ เช่น ในมหาสมุทรแปซิฟิกหรือมหาสมุทรแอตแลนติก เพราะจำนวนโควตาที่ได้รับการจัดสรรจะมีปริมาณที่น้อย ซึ่งจะเป็นการไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนอีกทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินเรือ, การขนส่งจะสูงมาก เมื่อเทียบกับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ในภูมิภาคแถบนั้นที่มีการทำการประมงในภูมิภาคดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีกองเรือประมงที่ใหญ่และมีศักยภาพสูง ซึ่งประเทศไทยไม่อาจจะเข้าไปแข่งขันกับประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นในการทำการประมงได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องพิจารณาถึงแหล่งที่ทำการประมงใกล้ ๆ ซึ่งแหล่งที่ทำการประมงที่ประเทศมีศักยภาพในการเข้าไปทำการประมงได้ คือ บริเวณมหาสมุทรอินเดีย และในขณะเดียวกันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการบริหารและจัดการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (IOTC) แล้วด้วย อันจะมีผลทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกีดกันมิให้กลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่นเข้ามาแข่งขันทำการประมงในบริเวณภูมิภาคดังกล่าวได้

4.4.1.5 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในกรณีในประเทศไทย ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กร หรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค

การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ซึ่งในขณะนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารและจัดการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (IOTC) แล้วเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2540 โดยในการเข้าร่วมดังกล่าว เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ประเทศไทยมิได้รับการจัดตั้งให้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ IOTC เพราะถ้าสำนักงานใหญ่ของ IOTC ตั้งอยู่ที่ประเทศไทยแล้ว จะทำให้ประเทศไทยได้รับข้อมูลทางด้านการประมงก่อนประเทศอื่น ๆ เนื่องจากรัฐทุกรัฐมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิจัยข้อมูลเพื่อนำมามอบให้แก่ IOTC ดังนั้น ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ IOTC จะทำให้ประเทศไทยได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมในการทำประมงอย่างเต็มที่ และสามารถที่จะกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้ รวมทั้งประเทศไทย ยังสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกป้องผลประโยชน์ทางการประมงของประเทศไทยได้อีกด้วย ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาวิจัยดูว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ใดที่ไม่ควรอยู่ภายใต้ความหมายของทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลง ฯ ทั้งนี้ จะสังเกตเห็นได้จากทรัพยากรสัตว์น้ำบางชนิดในบริเวณอ่าวไทย จัดเป็นสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน ตามข้อ 63 (1) มากกว่าที่จะเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ตามข้อ 63 (2) นอกจากนี้ ประเทศไทยยังคงมีภาระหน้าที่ในการจ่ายค่าบำรุงสมาชิกในแต่ละปีด้วย ซึ่งจะต้องเสียเงินไปเป็นจำนวนมากเพียงเพื่อปฏิบัติตามข้อตกลง จนบางทีอาจทำให้ประเทศไทย ไม่พร้อมที่จะชำระค่าบำรุงสมาชิก แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ามองถึงผลประโยชน์เกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมให้ชาวประมงไทย หันเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงแล้ว จะเห็นว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงจะได้รับผลประโยชน์ที่คุ้มค่าเกี่ยวกับการได้รับสิทธิในการเข้าร่วมหรือกำหนดสัดส่วนหรือการได้รับโควตาในการทำประมงในภูมิภาคนั้น ๆ