



บทสรุปและ เสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาถึง เรื่องปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แล้ว พบว่าประสิทธิภาพของอนุสัญญากฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างประเทศหรือองค์การประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค หรือย่อมต้องอาศัยอนุสัญญาบางฉบับ เช่น ร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นอยู่เสมอ เป็นเครื่องมือที่จะขยายหลักการหรือแนวทางที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในอนุสัญญาดังกล่าว

ถ้าจะกล่าวถึงปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จะพบว่าปัญหาที่อาจสรุปได้มีดังนี้ คือ

1. บทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงตามที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 บัญญัติไว้แต่เพียงแนวทางกว้าง ๆ ในการอนุรักษ์ โดยบ่งบอกว่า เป็นหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคตกลงกันเองในรายละเอียด หรือมีเจตนารมณ์ที่ตกลงผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ โดยกฎหมายมิได้ระบุว่าหากมิได้มีการตกลงกันจะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร ใครจะเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

2. หลักการในการอนุรักษ์ที่ตื้นเขิน จะต้องมีการกำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ การกำหนดดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดี เพื่อทำให้ประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับอยู่ในระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ได้ นอกจากนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและ เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง การจะได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดปริมาณปลาที่พึงจับได้นั้นมิได้เป็นของง่าย เพราะต้องทำการสำรวจวิจัยเกี่ยวกับชนิดพันธุ์สัตว์น้ำในทะเลหลวงซึ่งมีหลากหลายจึงทำได้ยาก การประเมินว่ามีทรัพยากรสัตว์น้ำเหลือ

อยู่เท่าใด ไม่อาจนับเป็นจำนวนที่แน่นอนได้ทั้งโดยความทึบแสงของน้ำและการเคลื่อนย้ายที่ของมัน เช่น ปลาวาฬ ก็อาจจะสังเกตด้วยตาว่ามีปริมาณมากขึ้นหรือลดลงอย่างไร ประกอบกับการที่ไม่มีข้อมูลอย่างแน่ชัดเกี่ยวกับวงจรชีวิตของปลา ปริมาณที่คงอยู่ตามสภาวะธรรมชาติ ปริมาณปลาที่ถูกจับทำให้ยากต่อการที่จะกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ที่ถูกต้องเหมาะสม แม้หลักการในการอนุรักษ์ เช่น หลัก MSY, MEY และ MScy จะมีการศึกษาและกำหนดขึ้นโดยทางวิชาการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มีรัฐหลายรัฐที่ใหม่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดวิธีการในการอนุรักษ์ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ หรือข้อสนเทศเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ตลอดจนกิจกรรมประมงต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ และบางครั้งการให้ความร่วมมือโดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือของรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง อาจก่อให้เกิดผลร้ายกับตนก็ได้ เนื่องจากผลประโยชน์ของประเทศที่ทำการประมงก็มุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว ส่วนประเทศที่เป็นเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็ประสงค์ที่จะทำการอนุรักษ์เป็นสำคัญ ผลประโยชน์จึงขัดแย้งกันอยู่ ซึ่งข้อเท็จจริงอันนี้เป็นอุปสรรคของการทำความเข้าใจกันและกัน

3. การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ตลอดจนการหาข้อสนเทศเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ย่อมต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมากและยากที่จะหาเงินสนับสนุน เพราะทะเลหลวงเป็นดินแดนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ซึ่งผิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งเป็นของรัฐชายฝั่งรัฐต่าง ๆ ก็ไม่ยากที่จะสนับสนุนหรืออุดหนุนเงินทุนเพื่อการศึกษาดังกล่าว เพราะถือเป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ใกล้ตัว และประเทศที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็มักเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีในการทำการประมง จึงอาจไม่ค่อยสนใจที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเท่าใดนัก

4. ระบอบกฎหมายของทะเลหลวงไม่เอื้ออำนวยที่จะสร้างประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ เพราะถือว่าทะเลหลวงเป็นดินแดนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ และรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการจับปลา รัฐจะใช้อำนาจในทะเลหลวงผ่านทางเรือซึ่งชักธงของตนเท่านั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเรือในการที่จะออกมาตรการอนุรักษ์บังคับเอาแก่เรือซึ่งชักธงของตนก็ตาม การอนุรักษ์ก็อาจจะไม่ได้ผลเพราะรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายและเป็นผู้บังคับใช้เอง ประสิทธิภาพก็ย่อมมีน้อยลง อีกประการหนึ่ง หากรัฐเจ้าของธงเป็นผู้กำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตน

สิ่งที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดก็คือ การขาดมาตรฐานสากลในเรื่องของการอนุรักษ์ อีกประการหนึ่งก็คือ ทรัพยากรสัตว์น้ำบางอย่างเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่क्रमเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง หรือเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ การถือเอาระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงอย่างเคร่งครัด ย่อมทำให้เกิดอุปสรรคในการอนุรักษ์ทรัพยากรได้

5. วิธีการทั่วไปในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น การกำหนดเครื่องมือในการจับปลา พื้นที่และฤดูกาลการจับปลา ตลอดจนกำหนดปริมาณปลาที่จะจับ เป็นมาตรการในการอนุรักษ์ แต่ไม่ได้เป็นมาตรการในการป้องกันล่วงหน้า ควรจะมีมาตรการดังกล่าวในการระมัดระวังในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการประมง

6. ในปัจจุบันนี้ประเทศอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าไกลทางเทคโนโลยี เรือ และเครื่องมือที่ใช้ในการประมงก็มีมาก ซึ่งส่วนแล้วแต่ต้องมีการลงทุนอย่างสูง เมื่อมีการลงแรงประมงอย่างมาก โดยที่มิได้มีการควบคุมในเรื่องนี้ก็ย่อมส่งผลให้แนวโน้มของการจับปลาที่เกินสมควรก็มีมาก เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ

ปัญหาต่าง ๆ ที่นำกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นปัญหาที่ได้มีมานานและสั่งสมมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา สังคมระหว่างประเทศได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการที่จะอนุรักษ์และป้องกันสิ่งแวดล้อมของโลก เพราะนักวิทยาศาสตร์เชื่อกันว่าสภาพแวดล้อมของโลกเสื่อมโทรมลง มีปรากฏการณ์เรื่องกระจกเกิดขึ้น ทำให้โลกร้อนขึ้น มีการสนใจต่อสัตว์ที่หายากและใกล้จะสูญพันธุ์ การอนุรักษ์และการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล ก็ได้รับความสนใจจากสังคมโลกเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วของการประมงทะเล แนวโน้มในเรื่องนี้ส่งผลให้มีการศึกษาสู่ทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าได้มีร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ร่างอนุสัญญานับนี้มีขึ้นเพื่ออุดช่องว่างต่าง ๆ

ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาดังกล่าวก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ เป็นแต่เพียงร่างข้อตกลงที่กำหนดโครงสร้างของความ ร่วมมือและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง นอกจากนี้ร่างดังกล่าวยังมี Code of Conduct for Responsible Fishing ซึ่งได้จัดทำขึ้นภายใต้การสนับสนุนของ FAO

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อเสนอแนะนั้น ผู้เขียนคิดว่าข้อขัดแย้งที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นได้ก็คือ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่อาจจะไม่เป็นไปบนแนวทางเดียวกันของแต่ละประเทศสมควรอย่างยิ่งที่จะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นบรรทัดฐานสากล จึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือในการศึกษา วิจัยและการประมงอย่างจริงจัง สำหรับมาตรการในการบังคับและลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อตกลง ระหว่างประเทศก็มีมากขึ้นกว่าแต่เดิม เช่น การห้ามสินค้าเข้าประเทศหรือการห้ามมาตรการ ทางด้านภาษี หากสินค้าที่ผลิตขึ้นนั้นเป็นสินค้าที่ทำขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับหลักการของการอนุรักษ์ เช่น เรื่องปลาทูน่าและปลารูมาที่มีบางประเทศใช้อวนลอยจับปลาทูน่า ซึ่งมีขนาดยาวมากเป็น ผลทำให้ปลารูมาที่ว่ายตามฝูงปลาทูน่าพลอยเสียชีวิตไปด้วย มาตรการการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงตกลงระหว่างประเทศควรจะมีขึ้นภายในรัฐทุก ๆ รัฐ โดยเฉพาะการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด

การเร่งรัดให้มีการจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อก่อให้เกิด ความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ การจัดการประมงจำเป็นต้องครอบคลุมกิจกรรมกว้างขวางนับตั้งแต่การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำโดยการประมงอย่างรับผิดชอบ การปกป้องรักษาภาวะแวดล้อม การปรับปรุงผลิตภัณฑ์สินค้าสัตว์น้ำ การตลาดและการค้าระหว่างประเทศ การกำหนดนโยบาย และแผนงานด้านประมง และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เป็นต้น เพราะหากยังคงปล่อยให้ ภาวะการประมงเสรีอยู่ต่อไปแล้ว ผลที่จะเกิดตามมาก็คือ การสูญเสียทางเศรษฐกิจ ความเสื่อม ทรอมของทรัพยากรและความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ประโยชน์

การจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังต้องการการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ถือว่า
ทรัพยากรประมงเป็นเพียงสินทรัพย์ทางกายภาพที่ได้มาเปล่า ๆ ว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทาง
เศรษฐกิจ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดคุณค่าของทรัพยากรโดยเร็วที่สุด ซึ่งหาก
ปราศจากการกำหนดค่าของทรัพยากรประมงเสียแล้ว ย่อมเป็นป่อเกิดให้มีการจัดสรรอย่าง
ผิดพลาด

เป็นข้อที่น่าคิดว่าการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรประมงในทะเลหลวงนั้น ถ้าจะพิจารณา
โดยรวมคงมิได้หมายความว่าความเจาะจงถึงประเภทพันธุ์ปลาประเภทใดประเภทหนึ่ง คงมิได้หมาย
ความถึงพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งทีเดียว เนื่องจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แต่ความหมายของการ
อนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงคงหมายถึงบริเวณที่อยู่นอกอธิปไตยของรัฐโดยรวม ๆ
ปัญหาทางกฎหมายที่น่าคิดก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสร้างประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากร
สัตว์น้ำในทะเลหลวง แนวทางการแก้ไขอาจจะมีได้ 3 แนวทาง คือ

1. แนวทางแก้ไขโดยอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับสากล ในกรณีนี้ได้เคย
มีอนุสัญญากฎหมายทะเลอยู่ 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่ง
ได้แก่อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 และอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แต่เนื่องจาก
อนุสัญญากฎหมายทะเลทั้ง 2 ฉบับนี้ มิได้กำหนดรายละเอียดไว้เท่าใดนัก ผู้เขียนเห็นว่า ใน
โลกปัจจุบันนี้ที่มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสูง และปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์
ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ด้วยเหตุนี้ เป็นปัญหาที่ทุกประเทศในโลกให้ความสำคัญ เพราะ
อาจส่งผลกระทบต่อตนได้ มิใช่เป็นเรื่องผลประโยชน์ไกลตัว ผู้เขียนเห็นว่า ในอนาคตอัน
ใกล้นี้อาจจะมีอนุสัญญาอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

2. แนวทางการสร้างข้อตกลงระดับภูมิภาค ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพ
ที่สุดในแนวทางนี้ แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่สามารถครอบคลุมการอนุรักษ์ไปได้ในทุก
บริเวณในทะเลหลวง สิ่งที่น่าจะกระทำอย่างยิ่งก็คือ การสร้างเครือข่ายที่ชัดเจนเหมาะสมของ
องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

3. แนวทางการอนุรักษ์โดยรัฐออกกฎหมายคนชาติของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวง รัฐทุกรัฐควรจะทำกฎหมายภายในของตนให้ได้อยู่ในระดับเดียวกัน โดยจะต้องสร้างมาตรฐานสากลในการอนุรักษ์ไว้ อีกทั้งต้องสร้างหรือปลูกความสำนึกที่ว่า ทรัพยากรในทะเลหลวงเป็นของมวลมนุษยชาติ เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญซึ่งรัฐทุกรัฐสมควรที่จะกำหนดหน้าที่ให้คนชาติของตนดำเนินการอนุรักษ์อย่างเคร่งครัด

ทั้ง 3 แนวทางที่วางนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่หนึ่งควรเป็นแนวทางที่นำมาปฏิบัติ แต่สมควรที่จะสร้างเป็นกรอบกว้าง ๆ ครอบคลุมประเด็นทุกเรื่อง แต่ให้รัฐสมาชิกรับเอาแนวทางกว้าง ๆ นั้นไปปฏิบัติ อนุสัญญาระหว่างประเทศสมควรมีข้อกำหนดที่เข้มงวดจนเกินไป ซึ่งอาจทำให้เกิดความล้มเหลวเหมือนกับอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ก็ได้

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น แต่เดิมประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกับทะเลหลวง แต่ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านและของประเทศไทยเองเกิดขึ้น น่านน้ำที่เคยเป็นทะเลหลวง บัดนี้ได้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ถูกปิดล้อมโดยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน จึงถือได้ว่าขณะนี้ประเทศไทยมิได้เป็นประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลจรดกับทะเลหลวง แหล่งทำการประมงสำหรับชาวประมงไทยก็พลอยลดลงด้วย แต่กระนั้นประเทศไทยในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมโลกก็ควรให้ความสนใจในเรื่องนี้

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่ทำการประมงติดอันดับแรก ๆ ของโลก และเป็นประเทศที่ส่งผลิตภัณฑ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นอันดับหนึ่งของโลกในปีที่ผ่านมา เช่น ปลาทูน่า กระบอง การส่งออกเพิ่มจาก 5,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2524 มาเป็นมากกว่า 225,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2532 และคาดว่าอุตสาหกรรมส่งออกสัตว์น้ำจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอยู่ต่อไป แต่เรือประมงไทยจะทำการจับสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น โดยทำการร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ หรือขอใบอนุญาตจับสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น เครื่องมือที่ใช้ในการทำการประมงของไทยตลอดจนเรือประมงของไทย แม้มีมากแต่ก็จับปลาได้ในพื้นที่ที่ใกล้ชายฝั่งในน้ำในทะเลหลวง และปัจจุบันนี้เรือประมงของไทยก็ยังมิได้ออกไปจับปลาในทะเลหลวง

การอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงดูเป็นเรื่องที่ห่างไกลต่อผลประโยชน์ของประเทศอยู่ในขณะนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ควรมีที่ทำสนับสนุนการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวง และหาทางศึกษาสู่ทางของการออกไปทำการประมงในทะเลหลวงต่อไป เพื่อเพิ่มศักยภาพของผลิตภัณฑ์ที่มาจากทรัพยากรสัตว์น้ำและรักษาความเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำในอันดับต้นของโลก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งทำการประมงในอ่าวไทย ตั้งแต่ประมาณปี 2511-2512 เป็นต้นมา การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยได้ถึงขีดศักยภาพสูงสุด ซึ่งหากยังทำการประมงในอัตรากาลงแรงเช่นเดิมหรือเพิ่มขึ้นต่อไป อาจจะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมทรमได้ จึงเป็นเหตุผลที่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาองเรือประมงไทยจากแหล่งประมงดั้งเดิมในอ่าวไทยไปยังแหล่งประมงนอกน่านน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยเสื่อมทรमที่ทำให้ศักยภาพการผลิตของทรัพยากรในอ่าวไทยไม่อาจสนองความต้องการขององเรือประมงได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย