

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานะของทรัพยากรประมงทะเลในปัจจุบันอยู่ในภาวะวิกฤติ สัตว์ทะเลสำคัญของโลกได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์จนเกินขนาดหรือเกินกำลังที่ธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนใหม่ได้ทันกับการใช้ประโยชน์ และบางชนิดได้ถูกใช้ไปจนเกือบสูญพันธุ์ แต่ในทางตรงข้ามการลงแรงประมง (fishing effort) ของโลกกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรเป็นเพราะการทำการประมงที่ขาดวินัย ขาดระเบียบแบบแผนและขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงพอ มีการทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายและกฎข้อบังคับด้านการประมงในทุกอาณาเขตทางทะเล อนึ่ง ประชาคมโลกได้ให้ความสนใจอย่างยิ่ง และได้มีการนำไปบรรจุไว้ในสารการประมงระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ประเทศต่างๆ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศสมาชิกองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : ซึ่งต่อไปในเอกสารนี้จะเรียกย่อว่า “FAO”) ต่างๆ จะได้มีการยอมรับและนำจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries ซึ่งต่อไปจะเรียกย่อว่า “จรรยาบรรณ” ไปปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ยังคงมีชาวประมงบางกลุ่มที่ไม่เคารพและไม่ยึดถือกฎระเบียบในการทำการประมง รวมทั้งกฎระเบียบที่ปรากฏอยู่ในจรรยาบรรณและในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ (International Instruments) ตัวอย่างเช่น ชาวประมงบางคนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมง บางรายไม่เคยรายงานผลการจับสัตว์น้ำ หรือรายงานไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หรือรายงานเท็จ เจ้าของเรือประมงบางรายได้สับเปลี่ยนธงเรือของตน โดยเฉพาะในประเทศที่ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะควบคุมการทำการประมงอย่างเพียงพอ การทำการประมงโดยขาดความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวนี้ มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อความพยายามในการบริหารจัดการประมงอย่างถูกต้อง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำของทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมทั้งน่านน้ำสากล แม้จะมีจรรยาบรรณออกมาใช้ปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่สถานการณ์ประมงของโลกยังคงอยู่ในสภาพตกต่ำ จึงเกิดข้อมติในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (โจฮันเนสเบิร์ก, แอฟริกาใต้, ส.ค. - ก.ย. ๒๕๔๕) ให้ประเทศต่างๆ เร่งดำเนินการตามข้อกำหนดของ

จรรยาบรรณและแผนปฏิบัติการสากล (International Plan of Actions) ต่างๆ ที่ FAO จัดทำขึ้น โดยมุ่งหวังให้กลุ่มประชากรสัตว์น้ำทั้งหลายที่อยู่ในสถานะเสื่อมโทรมในปัจจุบันได้ฟื้นคืนตัวภายใน พ.ศ. ๒๕๕๘ (๒๐๑๕) ดังนั้น จากข้อมติดังกล่าว FAO จึงได้จัดการประชุมประเทศสมาชิกขึ้นเพื่อ ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการสากลในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกรย่อ ว่า IPOA-IUU) ใน ค.ศ. ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) และในความพยายามที่จะป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการ ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมดังกล่าว คำว่า “การทำการประมงที่ ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) หรือการทำประมงเถื่อน ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้กับการทำการประมงอย่างไร ้ความรับผิดชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงเถื่อน IPOA-IUU เป็นเพียงเรื่องของความสมัครใจ (Voluntary) ของรัฐทั้งปวง เช่นเดียวกับจรรยาบรรณ เพราะเป็นเสมือน “กล่องเครื่องมือ (Tool box)” ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือหลายชนิด ที่ควรนำมาใช้ในการจัดการกับการทำประมงเถื่อนใน รูปแบบต่างๆ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในการทำการประมงแต่ละประเภทนั้นๆ ว่า จำเป็นต้องเลือกใช้เครื่องมือชนิดใดจึงจะเหมาะสม ไม่ใช่ว่าเครื่องมือทั้งหมดที่มีอยู่ในกล่องเครื่องมือนี้ จะเหมาะสมกับทุกกรณี ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือในกล่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญและเป็น ปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จได้ดี

จากปัญหาการทำประมงเถื่อน (IUU Fishing) นี้ทำให้สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลือง แก่ ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งใบเหลืองนี้เป็นการประกาศเตือนให้ประเทศไทยเร่ง แก้ไขปัญหา IUU Fishing ซึ่งในอนุสัญญาสหภาพยุโรปอ้างอิง GATT Article XX (g) เกี่ยวข้องกับการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจหมดไปได้ ในการกีดกันสินค้าประมงของไทยที่มาจากการทำประมง เถื่อน โดยการห้ามนำเข้าสินค้าประมงและสินค้าในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมงทั้งหมดของประเทศไทย ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี ซึ่งเป็นมาตรการที่องค์กรการค้าโลกอนุญาตให้สามารถ ใช้ได้โดยไม่ผิดกฎการค้าโลก ทั้งนี้ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรปก็ตามแต่ เพื่อความมั่นคงและยั่งยืนในทรัพยากรประมงและอุตสาหกรรมประมงของไทย ประเทศไทยก็ควรที่จะ เอาใจจริงเอาใจกับการแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้ในงานวิจัยของผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากล ซึ่ง ประกอบไปด้วย ๑. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ๒. จรรยาบรรณใน การทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ๓. ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากร สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. ๑๙๙๕ ๔. มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย

ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และ ๕.แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งได้มีการวิเคราะห์การนำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการกำหนดนโยบาย/มาตรการในการบริหารจัดการประมงอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ในภาพรวมต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) และแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่โดยรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing พร้อมทั้งยกตัวอย่างการดำเนินการของต่างประเทศ ข้อเสนอแนะ และข้อควรระวังในการนำหลักการต่างๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติ

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษา หลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากลที่นำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing โดยเฉพาะหลักการบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : PSMA) และแผนปฏิบัติการสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IPOA-IUU) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา IUU Fishing และเป็นแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักสากล

๑.๔ วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักสำคัญ โดยจะศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือคำอธิบายกฎหมาย ตราสารระหว่างประเทศ เอกสารประกอบการสัมมนา บทความในวารสารต่างๆ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และหนังสือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) และเป็นเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) รวมถึงการขอคำปรึกษาและคำแนะนำจากอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องรวมถึงข้อมูลและผลงานของผู้วิจัยที่ได้จัดทำผลงานวิชาการในสาขากฎหมายทะเลและ

ประมงระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา จึงเกิดการส่งสมข้อมูล องค์ความรู้ และมุมมองต่อประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนแนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ/ ตราสารระหว่างประเทศมาโดยตลอดกว่า ๒๕ ปี ก่อนที่ผู้วิจัยจะมาศึกษาเพิ่มเติมในลักษณะต่อยอดทางวิชาการสาขากฎหมายประมงระหว่างประเทศในงานวิจัยฉบับนี้ นอกจากนี้ผู้วิจัยได้นำข้อมูลปัจจุบันมาทำการศึกษา เรียบเรียง และทำการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ ตลอดจนประเด็นต่างๆ อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และหาข้อสรุปของการศึกษาต่อไป

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ตามหลักการ แนวคิดและบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
๒. เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการสากล
๓. เพื่อให้ผู้ประกอบการทำการประมงของประเทศไทยเข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงและถูกต้องของคำว่า “IUU Fishing” เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตรงตามหลักคิดและหลักเกณฑ์ที่ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหา IUU Fishing บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
๔. เพื่อใช้เป็นแนวทางให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ให้มีความถูกต้อง สอดคล้องกับหลักการสากล และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและแก้ไขปัญหา IUU Fishing อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน
๕. เพื่อใช้เป็นเอกสารทางวิชาการในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ให้กับนิสิต นักศึกษา ผู้ประกอบการประมง ชาวประมง และประชาชนที่สนใจทั่วไป
๖. เพื่อปลูกฝังให้ประชาชนไทย โดยเฉพาะเยาวชน ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของประเทศในอนาคต หันมาตระหนักและให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing เพื่อสร้างความอุดมสมบูรณ์และความสมดุลให้แก่ทรัพยากรประมง และทรัพยากรทางทะเลของไทยอย่างยั่งยืน

บทที่ ๒

หลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากล

เพื่ออนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคตรวมทั้งป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO ได้บัญญัติกฎหมายกฎระเบียบมาตรการและแผนปฏิบัติการออกมาเพื่อบังคับใช้และเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมซึ่งตราสารดังกล่าวนี้ มีทั้งประเภทที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally-binding Instrument) และไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-legally-binding Instrument) โดยตราสารที่เป็นหัวใจสำคัญในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเลตลอดจนป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing ได้แก่

๑) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, ๑๙๘๒) : ซึ่งต่อไปในเอกสารนี้จะเรียกกย่อว่า UNCLOS ๑๙๘๒) เป็นกฎหมายแม่บทที่ประเทศสมาชิก UN ร่วมกันบัญญัติและเคารพยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลและมหาสมุทร เช่น เรื่องอาณาเขตทางทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่ก้นทะเลระหว่างประเทศ การบริหารจัดการและอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเล ในทุกอาณาเขตทางทะเล ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง หรือน่านน้ำสากล และการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล

๒) จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่เป็นแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิก FAO นำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ (International Guideline) ในการบริหารจัดการประมงบนพื้นฐานของความสมัครใจ (voluntary basis) โดยตราสารฉบับนี้ได้รับการรับรองจากสมาชิก FAO เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการด้านการอนุรักษ์จัดการและพัฒนาการประมงในทุกสาขา เช่น การทำการประมง (Fishing Operation) การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Aquaculture Development) การวิจัยด้านการประมง (Research in Fisheries) และการผสมผสานการประมงกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (Integrated Coastal Area Management) โดยคำนึงถึงความสำคัญด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๓) ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. ๑๙๙๕ (UN Fish Stock Agreement ๑๙๙๕ : UNFSA)

๔) ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำกรมที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) ความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดกลไกสำคัญให้แก่รัฐเจ้าของท่าสามารถปฏิเสธการเข้าเทียบท่าของเรือประมงต่างชาติที่ทำการประมงเถื่อน และเรือขนถ่ายสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงเถื่อนเข้าเทียบท่ารัฐของตนได้

๕) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำกรมที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นแนวทางปฏิบัติ (International Guidelines) ที่ให้ประเทศต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงตามความสมัครใจเช่นเดียวกับ CCRF FAO จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำกรมที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated fishing: NPOA-IUU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและต่อต้าน IUU fishing หรือการประมงเถื่อน

๒.๑ การบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒)

การประชุมภายใต้องค์การสันนิบาตชาติ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ องค์การสันนิบาตชาติได้มีการจัดประชุมเกี่ยวกับกฎหมายทะเลเป็นครั้งแรก ระหว่างวันที่ ๑๓ มีนาคม - ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๑๙๓๐ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นความพยายามที่จะสร้างข้อบังคับและมาตรการในการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยยึดหลักความเป็นธรรมและความถูกต้องตามจารีตประเพณี แต่การประชุมประสบล้มเหลวเนื่องจากไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขตได้ รวมทั้งไม่อาจตกลงกันได้ว่าควรมีเขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขตหรือไม่ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมเกี่ยวกับกฎหมายทะเลขึ้นอีก ซึ่งการประชุมครั้งนี้เป็นระยะเวลายาวนานกว่าจะได้ข้อตกลงอันเป็นที่พอใจทุกฝ่าย ผลจากการประชุมเกิดเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งมีข้อตกลง ๓๒๐ ข้อ และภาคผนวก ๙ ภาค (๑๒๖ ข้อ) รวมทั้งสิ้น ๔๔๖ ข้อ ซึ่งอนุสัญญานี้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สมบูรณ์แล้ว

โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ซึ่งเป็นระยะเวลาหนึ่งปีภายหลังจากประเทศกายอานา ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคี UNCLOS ๑๙๘๒ ครอบคลุมประเทศที่ ๖๐

ใน UNCLOS ๑๙๘๒ นอกจากจะให้สิทธิกับประเทศที่มีสถานะเป็นรัฐชายฝั่งทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนแล้ว ยังกำหนดให้มีสิทธิในการอนุรักษ์^๑ และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตดังกล่าวด้วย^๒ ข้อตกลงต่างๆเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตเป็นการวางแนวทางเพื่อให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติเป็นการตอบคำถามที่ว่าจะอนุรักษ์อย่างไร (how to conserve) ได้แบ่งออกเป็น ๒ เขตคือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ส่วนในทะเลอาณาเขตเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเอง แต่ต้องสอดคล้องกับ UNCLOS ๑๙๘๒ ด้วยปัญหาการควบคุมการทำประมงในทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างเด็ดขาดไม่ยุ่งยากเท่าไรนัก เพราะเป็นเรื่องภายในที่ไม่อาจแทรกแซงได้ แต่สำหรับในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น ประเทศจะควบคุมการทำประมงได้เท่าที่ UNCLOS ๑๙๘๒ ให้สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ไว้เท่านั้น เช่น ในข้อ ๖๒ (๔) ได้ให้สิทธิอธิปไตยแก่รัฐชายฝั่งในการบริหารจัดการการทำประมง (Fishing) ของประเทศอื่นที่เข้ามาจับปลาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ไว้ว่า

“คนชาติของประเทศอื่นที่ทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะต้องปฏิบัติตาม มาตรการอนุรักษ์และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งโดยที่กฎหมายและข้อบังคับเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญาและอาจเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ อาทิเช่น

(๑) การให้ใบอนุญาตแก่ชาวประมงเรือประมงและเครื่องมือร่วมทั้งการจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นซึ่งในกรณีที่เป็นรัฐชายฝั่งอาจรวมถึงค่าชดเชยอย่างเพียงพอในด้านการเงินเครื่องมือ เทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมง

^๑ มีการให้คำจำกัดความของคำว่าอนุรักษ์สัตว์น้ำไว้ว่าต้องมีความหมายครอบคลุมไปถึง การควบคุมการใช้ประโยชน์ (control) การจำกัดการใช้ประโยชน์ (restriction) และการประวิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ (postpone enjoyment) เพื่อเป็นการธำรงรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้มีขีดความสามารถในการผลิตขึ้นมาใหม่ (renewable) ทดแทนได้อยู่ตลอดไป นอกจากนี้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการสงวนรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ต่างๆ เพื่อให้ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เหล่านั้นสามารถที่จะมีการขยายพันธุ์ได้ต่อไป

^๒ ส่วนคำว่าจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นได้ให้ความหมายไว้ว่าการจัดการนั้นโดยทั่วไปใช้เกี่ยวกับกิจกรรมในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตอันรวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตให้ได้มากที่สุด (optimum utilization) ความสามารถที่จะเก็บเกี่ยวทรัพยากรสัตว์น้ำ (harvesting) ปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ทั้งหมด (total allowable catch) และการจัดสรรทรัพยากร (allocation of resources) กล่าวคือ ในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการกำหนดวิธีการในการแบ่งปันทรัพยากรสัตว์น้ำให้แก่กลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำส่วนคำว่าอนุรักษ์ทั้งสองได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่ามุ่งประสงค์แต่เพียงความสมบูรณ์ยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำเท่านั้น

(๒) กำหนดประเภทสัตว์น้ำที่จะจับและโควตาสำหรับการจับไม่ว่าจะเป็นพันธุ์ปลาหรือกลุ่มพันธุ์ปลาโดยเฉพาะหรือปริมาณการจับต่อเรือลำหนึ่งสำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือเกี่ยวกับปริมาณการจับโดยคนชาติของประเทศใดประเทศหนึ่งในระยะเวลาที่ระบุไว้

(๓) วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับฤดูกาลและพื้นที่ทำการประมง ประเภท ขนาด และ จำนวนของเครื่องมือประมง จำนวน ขนาด และประเภทของเรือประมงที่จะใช้

(๔) กำหนดอายุและขนาดของปลาและประเภทสัตว์น้ำอื่นที่จะจับ

(๕) ระบุข้อมูลที่ต้องการเกี่ยวกับเรือประมงรวมทั้งสถิติการจับและสถิติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมงและรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งที่อยู่ของเรือประมง

(๖) การร้องขอให้ดำเนินการตามโครงการค้นคว้าทางการประมงที่ระบุไว้และเป็นการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการค้นคว้าดังกล่าวรวมทั้งตัวอย่างการจับ การใช้ ตัวอย่างและรายงานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การอนุมัติและการควบคุมจากรัฐชายฝั่ง

(๗) การที่รัฐชายฝั่งให้มีผู้สังเกตการณ์อยู่บนเรือประมง (Observer on Board)

(๘) การนำสัตว์น้ำที่จับได้โดยเรือประมงดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนขึ้นท่าของรัฐชายฝั่ง

(๙) ข้อกำหนดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการร่วมทุนหรือข้อตกลงอื่นเกี่ยวกับความร่วมมือต่างๆ

(๑๐) ข้อเรียกร้องสำหรับการฝึกเจ้าหน้าที่และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับการประมง รวมทั้งการพัฒนาความสามารถของรัฐชายฝั่งในการวิจัยการประมง

(๑๑) กระบวนการบังคับใช้มาตรการจัดการประมงต่างๆ

ในงานวิจัยฉบับนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงในประเด็นเกี่ยวกับ สิทธิและหน้าที่การอนุรักษ์สัตว์น้ำและบริหารจัดการประมงซึ่งเป็นหนึ่งในการเครื่องมือที่ใช้แก้ปัญหา IUU Fishing ดังนั้นจึงขอเสนอแนวทางมาตรการอนุรักษ์ที่เป็นมาตรฐาน ขั้นต่ำสุดที่ประเทศต่างๆจะต้องยึดถือ ดังนี้

๒.๑.๑ มาตรการว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ
ข้อ ๖๑ ได้ บัญญัติไว้ว่า^๓

๑. รัฐชายฝั่งจะพิจารณากำหนดปริมาณทรัพยากรที่มีชีวิตที่จะพึงอนุญาตให้จับได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน (Total Allowable Catch)

^๓ จุมพต สายสุนทร, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๕๕-๕๖.

๒. ให้รัฐชายฝั่งโดยคำนึงถึงหลักวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ (Best Scientific Evidence) ประกันว่าการอ้างรักษาทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะไม่ได้รับอันตรายจากการแสวงประโยชน์เกิน (Overexploitation) โดยอาศัยมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่เหมาะสมให้รัฐชายฝั่งและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลกจะร่วมมือเพื่อการนี้ตามความเหมาะสม

๓. มาตรการเช่นว่านั้นให้กำหนดขึ้นเพื่ออ้างรักษาไว้หรือฟื้นฟูประชากร ของชนิดพันธุ์ที่ถูกเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด (Maximum Sustainable Yield: MSY) ตามที่กำหนดโดยปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความจำเป็นด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่งและความต้องการพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาและโดยคำนึงถึงแบบแผนการทำประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำและมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไปใดๆ ไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลก

๔. ในการใช้มาตรการดังกล่าวให้รัฐชายฝั่งคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกเก็บเกี่ยวโดยมุ่งที่จะอ้างไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาดังกล่าวให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้จะถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

๕. ข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ สถิติการจับปลาและการเข้าทำประมง รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลปลาให้เผยแพร่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลก ตามที่เหมาะสมและโดยการเข้าร่วมของประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งปวงรวมทั้งประเทศซึ่งคนชาติได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

๒.๑.๒ มาตรการว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในทะเลหลวง

อนุสัญญาว่าด้วยการทำการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคีมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลมิให้ตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกแสวงประโยชน์มากเกินไป คำว่า “การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง” ตามที่ใช้ในอนุสัญญานี้หมายความว่า “มวลมาตรการซึ่งทำให้สามารถได้รับผลดีที่สุดและคงตัวจากทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อให้ จะได้มาซึ่งอาหารและผลิตผลทางทะเลอื่นๆ ในปริมาณมากที่สุด กำหนดการของการอนุรักษ์ควรกระทำโดยความมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งอาหารสำหรับการบริโภคของมนุษย์เป็นอันดับแรก” อนุสัญญาฯ อยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ที่จะวางมาตรการหรือหรือที่จะร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการสำหรับคนชาติของตนตามที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง (มาตรา ๑) และมาตรา ๒ เป็นการให้คำจำกัดความของคำว่า “การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง” มีข้อที่น่าสังเกตว่า มาตรานี้ขาดแนวความคิดด้าน

ปัจจัยระบบนิเวศหรือปัจจัยสิ่งแวดล้อม ขาดข้อพิจารณาด้านเศรษฐกิจ และความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา

อนุสัญญาฉบับนี้ประสงค์ให้รัฐมีมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรในบริเวณทะเลหลวง ณ บริเวณที่ซึ่งคนในชาติใช้ประโยชน์ในการจับปลาหรือทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิต (มาตรา ๓) ในบริเวณที่จับปลาในทะเลหลวงถ้ามีมากกว่าหนึ่งรัฐ อนุสัญญาฯ ประสงค์ให้มีการเจรจากันเพื่อหาข้อตกลงในการวางมาตรการอนุรักษ์ (มาตรา ๔) รัฐซึ่งคนชาติของตนประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งรัฐหนึ่ง จะไม่บังคับใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ในบริเวณนั้น ซึ่งขัดกับมาตรการที่ได้กำหนดไว้แล้วโดยรัฐชายฝั่ง แต่อาจทำการเจรจากับรัฐชายฝั่งนั้นเพื่อที่จะทำ ความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้นได้^๔ แต่ถ้การเจรจาล้มเหลวมิได้นำไปสู่การตกลงภายใน ๖ เดือน มาตรา ๗ อนุญาตให้รัฐชายฝั่งนั้น ดำเนินการออกมาตรการอนุรักษ์ฝ่ายเดียว โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้มาตรการอนุรักษ์ ตามความรู้ที่มีอยู่ โดยอาศัยพื้นฐานทางวิชาการและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงต่างชาติ

อนุสัญญาฯ ยังบัญญัติด้วยว่า รัฐชายฝั่งมีสิทธิเข้าร่วมโดยมีฐานะเท่าเทียมกันในระบบการวิจัยและการขอบังคับใด เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงใน บริเวณนั้น แม้ว่าคนชาติของตนมิได้ทำการประมง ณ ที่นั้นก็ตาม^๕ แม้ว่าอนุสัญญาฯ ไม่ได้มีมาตราใด ที่รัฐชายฝั่งจะบังคับใช้กับเรือต่างชาติในทะเลหลวงตามมาตรการอนุรักษ์ของตน ทั้งนี้เป็นการใช้กับ คนของรัฐตนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีอนุสัญญาฉบับนี้ยังได้จัดเตรียมหนทางแก้ไขข้อขัดแย้งบางเรื่องไว้ เช่น ความล้มเหลวในการเจรจาทกลงเกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์ มาตรา ๙ ระบุว่า ข้อพิพาทใดซึ่งอาจ เกิดขึ้นระหว่างรัฐ เมื่อภาคีใดภาคีหนึ่งร้องขอ ให้นำเสนอเพื่อการตกลงระงับต่อคณะกรรมการ พิเศษ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกห้าคน (ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก) นอกจากภาคีจะตกลงที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีการตกลงระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีอย่างอื่นตามที่ บัญญัติไว้ในข้อ ๓๓ ของกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter)

ประเด็นเรื่องการจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงนี้เป็นเรื่องที่ได้มีการตกลงกันระหว่าง ประเทศขึ้นมานานแล้วก่อนที่จะมี UNCLOS ๑๙๘๒ เสียอีกโดยในเรื่องของการจัดการทรัพยากรใน ทะเลหลวงแล้วสิ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ไม่ว่าจะเป็นระบบหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นควรต้องเป็นไปโดย มุ่งประสงค์จัดการทรัพยากรที่เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในสิ่งแวดล้อมและระบบต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในทะเลหลวงด้วย

^๔ มาตรา ๖ ข้อ ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘

^๕ มาตรา ๖ ข้อ ๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘

อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ ถือเป็นอนุสัญญาฉบับแรกในการตกลงกันเรื่องสิทธิในการใช้ทรัพยากรทะเลหลวงแต่ด้วยเหตุที่ในขณะนั้นหลายประเทศยังไม่มีมาตรการและให้ความสำคัญในการดูแลทรัพยากรในทะเลหลวงเท่าไรนักเพราะไม่อยากจะจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรของตนเองทำให้อนุสัญญานี้ไม่เป็นที่ยอมรับเท่าไรและด้วยอีกหลายๆ เหตุผลที่ทำให้อนุสัญญานี้นำไปปฏิบัติแล้วไม่มีประสิทธิภาพตามที่คาดการณ์ไว้ เช่น ไม่มีการจำแนก ระหว่างประมงท้องถิ่นกับการประมงต่างชาติ ไม่มีการแบ่งอาณาเขตทางทะเลที่ชัดเจน และมีข้อตกลงที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ที่จำกัดมากเกินไป ดังนั้นเมื่ออนุสัญญานี้ไม่สามารถกำหนด แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลได้ดีเท่าที่จึงเกิดอนุสัญญาฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อพยายาม แก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ก็คือ UNCLOS ๑๙๘๒ แต่ก็มีข้อตกลงเพียงแค่ว่าในข้อ ๑๑๐ ถึงข้อ ๑๒๐ ที่กล่าวถึงเรื่องการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งขึ้นชื่อว่า เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ผูกพันประเทศที่ทำการตกลงผูกมัดในการใช้ทรัพยากรให้มีหน้าที่ตามที่ตกลงไว้ เช่น การเข้าถึงทรัพยากรในทะเลหลวงต้องมีการตรวจสอบได้ จากประเทศต่างๆ มีการ ยอมรับการลงโทษและปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัดมีการตกลงกันอนุรักษ์และจัดการทะเลหลวง เป็นต้นมาตรการต่างๆ นั้นค่อนข้างไม่เพียงพอเป็นการกำหนดข้อตกลงแบบกว้างเกินไปปัญหาที่ตามมาก็คือการดำเนินการของรัฐเจ้าของธงยังไม่เด็ดขาดและไม่มีประสิทธิภาพพอซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า แม้ว่าจะมีการพยายามแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงแต่ก็ไม่ได้แก้แยะไรมากนัก ปัญหาการขาดแคลน มาตรการที่ชัดเจน มาตรการที่มีขึ้นเพื่อป้องกัน ความเสียหายยังคงมีอยู่ ปัญหาการขาดความร่วมมือของรัฐต่างๆ และปัญหาที่สำคัญคือการบังคับใช้ กฎหมายในทะเลหลวงให้ทุกประเทศเห็นว่าสิ่งนี้เป็นกฎหมายและยอมรับปฏิบัติจำกัดสิทธิในเขตเสรี เช่นกันก็ไม่ได้รับการแก้ไขและบังคับกันไม่ได้ความสูญเสียจำนวนปลาหรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ก็ยังคงมีอยู่ ต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยจะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดและปัญหาในการจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงของอนุสัญญาเจนีวาเพราะต้องการนำเสนอถึงปัญหาที่ยังมีอยู่คล้ายกันกับ UNCLOS ๑๙๘๒ ที่ ยังมีความไม่เพียงพอของมาตรการอนุรักษ์อันสามารถนำมาสู่การใช้หลักการหรือแนวคิดใหม่ที่ยังไม่ เป็นกฎหมายมาช่วยเสริมและปรับปรุงมาตรการต่างๆ ในอนุสัญญาให้มีผลบังคับได้และปฏิบัติได้จริง

ปัญหาเกี่ยวกับการทำประมงนั้นส่วนมากประเทศต่างๆ จะแก้ไขโดยการออกมาตรการมา ควบคุมซึ่งพื้นที่ที่เป็นปัญหาว่าจะต้องอยู่ในเขตที่ประเทศใช้อำนาจทางกฎหมายได้ส่วนในเรื่อง ประสิทธิภาพนั้นก็จะเป็นไปตามเรื่องภายในของแต่ละประเทศแต่ในทะเลหลวงแล้วไม่มีประเทศไหนที่มี อำนาจบังคับใช้มาตรการต่างๆ แม้กระทั่งเพื่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลาก็ตามแต่ต้องเป็นการขอความร่วมมือและยอมจำกัดเสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์ของประเทศที่จริงจัง มาตรการต่างๆ ที่ร่วมกัน กำหนดจึงจะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาตรการที่กำหนดนั้นก็เพื่อการแก้ปัญหาอันเกิด จากการทำประมงในทะเลหลวง เช่น ปัญหาการทำประมงที่มากเกินไปเนื่องจากการมีเสรีภาพในการ

แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรหรือเพราะไม่มีสัตว์น้ำในเขตทะเลประเทศตนแล้วเนื่องจากถูกจับไปหมดเลยต้องออกมาจับปลาในเขตประมงเสรีนี้การทำประมงที่ใช้เครื่องมือที่ทันสมัยจับปลาได้ครั้งละมากๆ หรือการทำประมงตัวใครตัวมันไม่มีความร่วมมือเพราะไม่มีการตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน

การจัดการกับปัญหาโดยวิธีกำหนดมาตรการหรือข้อบังคับสำหรับควบคุมการประมงนั้นจะถูกบังคับใช้ได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพจากสองทางหลักคือ รัฐเจ้าของธงที่เข้มงวดกับการทำประมงจากเรือประมงที่ซักรงรัฐตนเพราะเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงนั้นตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่ตนซักรงเท่านั้น แม้เรือประมงจะละเมิดเพียงใดประเทศอื่นที่ไม่ใช่ชาติที่เรือประมงนั้นซักรงก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการได้หรือถ้าไม่ใช่ประเทศที่เรือประมงซักรงแต่อาศัยอำนาจตามความตกลงหรืออนุสัญญาต่างๆ แล้วหากไม่ได้เป็นรัฐคู่ภาคีในอนุสัญญาที่จำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรในทะเลหลวงก็ไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งกับกิจกรรมประมงบนเรือนั้นได้เลยช่องทางที่สองคือ การกำหนดองค์กรจัดการประมงร่วมระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคขึ้นเพื่อจัดการกับทรัพยากรในทะเลหลวงซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลหลวงโดยความสมัครใจ ตัวอย่างเช่น ในแถบคาบสมุทรแอตแลนติกตะวันตกก่อตั้งองค์กรเป็นคณะกรรมการระดับระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาจัดการกับทรัพยากรต่างๆ ในมหาสมุทรคือ International Council for the Exploration of the Sea: ICES เป็นต้น แต่ยังมีปัญหาว่าถ้าเรือไม่ใช่เรือที่ซักรงของประเทศที่เป็นภาคี และรัฐเจ้าของธงก็เพิกเฉยต่อการกระทำของเรือประมงตนด้วย ไม่ว่าจะด้วยต้องการจะอุดหนุนอุตสาหกรรมประมงในประเทศตนก็ตาม เราจะสามารถจัดการกับปัญหาการคุกคามทรัพยากรเหล่านี้ในทะเลหลวงได้ อย่างไรและอาศัยอำนาจอะไร จากประเทศใด ในสถานะใด

จากปัญหาข้างต้นได้มีการริเริ่มความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการกับการใช้ทรัพยากรในทะเลหลวงอย่างจริงจังในค.ศ. ๑๙๙๒ ปฏิญญาแคนคูนโดยมีหลักการสำคัญคือ หลักการความร่วมมือระหว่างประเทศระดับทวีปภาคี พหุภาคี ภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงโดยกำหนดให้ประเทศที่ทำการประมงในทะเลหลวงต้องร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง^๖ นอกจากนี้ปฏิญญายังกำหนดหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับเรือประมงของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวงไว้ด้วยว่า “ภายใต้ต้นสนสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะนำมาใช้บังคับต่อการทำประมงที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ และบริเวณทะเลหลวงว่าถือเป็นเสรีภาพของประเทศทั้งปวงในการทำประมงในทะเลหลวง แต่ทั้งนี้ จะต้องสมดุลกับพันธกรณีของประเทศที่จะต้องร่วมมือกับประเทศอื่นเพื่อที่จะให้หลักประกัน

^๖ อูบลรัตน์ สูสุข , การเข้าเป็นภาคีความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง: ศึกษากรณีประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๒), หน้า ๕๐.

ต่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสมเหตุสมผล^๗ เห็นได้ว่าประเทศควรนำเอามาตรการต่างๆ ที่เห็นว่ามีประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรมาใช้ด้วยความสมัครใจ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ความยั่งยืน การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำและบรรลุการอนุรักษ์การจัดการทรัพยากรของ UNCLOS ๑๙๘๒ อันถือเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดการทรัพยากรทางทะเล ไม่ว่าจะป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐเจ้าของธงก็ตามควรป้องกันและหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ อันเล็งเห็นแล้วว่า จะเกิดการคุกคามทรัพยากรทางทะเลได้ไม่ว่าจะเกิดจากการทำประมงหรือไม่ก็ตาม และประเทศที่มีการทำประมงต้องตระหนักถึงการทำให้ประมงอย่างรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการหรือนโยบายการบริหารจัดการประมง

อย่างไรก็ตามแม้จะมีหลักเสรีภาพในการทำประมงดังเช่นที่ระบุไว้ใน UNCLOS ๑๙๘๒ ในข้อตกลงที่ ๑๑๖ (“ประเทศทั้งปวงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนประกอบการทำประมงในทะเลหลวงภายใต้บังคับแห่ง

(ก) พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน

(ข) สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตลอดทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่บัญญัติไว้ อาทิเช่น ในมาตรา ๖๓ วรรค ๒ และมาตรา ๖๔ ถึง ๖๗ และ

(ค) บทบัญญัติแห่งความในส่วนนี้)

ซึ่งประเทศไม่สามารถนำเอามาตรการของตนไปบังคับใช้ได้ ในทะเลหลวงยกเว้นแต่เฉพาะเรือที่ชักธงเท่านั้น แต่ใน UNCLOS ๑๙๘๒ แต่ก็ได้มีข้อตกลงถึงหน้าที่ของรัฐภาคีให้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ในฐานะทรัพยากรร่วมกัน ซึ่ง UNCLOS ๑๙๘๒ ได้วางแนวทางแล้วในข้อ ๑๑๙ ซึ่งหลักการก็คล้ายๆ กับมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง UNCLOS ๑๙๘๒ ได้กำหนดว่านอกจากจะเป็นเรื่องความร่วมมือแล้วยังเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมการทำประมงของเรือประมงที่ชักธงชาติตนด้วยเช่น ใน ข้อ ๑๑๗ โดยบัญญัติว่า “ประเทศทุกประเทศมีหน้าที่ที่จะออกมาตรการเกี่ยวกับคนชาติของตน หรือ ร่วมมือกับประเทศอื่นในการออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง” และข้อ ๑๑๘ ที่กำหนดให้ประเทศภาคีให้ความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การอนุรักษ์ทรัพยากรว่า “ให้ประเทศร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในบริเวณทะเลหลวง ให้ประเทศซึ่งคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิต ประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทในบริเวณเดียวกัน เจรจาเพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตที่

^๗ De Yturriaga J.A., The International Regime of Fisheries : From UNCLOS ๑๙๘๒ to the Presidential Kluwer Law International: Martinus Nijhoff Publishers, Publications on Ocean Development, Volume ๓๐, ๑๙๙๗, page ๑๘๔

เกี่ยวข้องให้ประเทศเหล่านี้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสมเพื่อการนี้”

โดยผลจากข้อ ๑๑๘ ที่ได้กำหนดให้ประเทศหรือองค์กรต้องร่วมมือกันจัดการทรัพยากร และยังสามารถวางแนวทางไว้กว้างๆ ว่าเมื่อมีความร่วมมือกันแล้วประเทศหรือองค์กรต่างๆต้องทำอะไรบ้าง ดังที่ได้ตกลงต่อไว้ในข้อ ๑๑๙ ว่า

๑ “ในการพิจารณากำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ (Total Allowable Catch) และการกำหนดมาตรการอนุรักษ์อื่นๆ สำหรับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงให้ประเทศ

(ก) ใช้มาตรการซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดซึ่งประเทศที่เกี่ยวข้องมีอยู่ เพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ได้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความต้องการพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา และโดยคำนึงถึงแบบแผนการทำประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่าง ประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไปใดๆ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือ ระดับโลก

(ข) คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์กัน หรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกจับโดยมุ่งจะธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาดังกล่าวให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

๒. บรรดาข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและการเข้าทำประมงและข้อมูลอื่นๆ ที่มีอยู่ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลปลา ให้เผื่อแผ่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลกตามที่เหมาะสมและโดยให้ประเทศทั้งปวงที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ด้วย

๓. ให้ประเทศที่เกี่ยวข้องประกันว่ามาตรการในการอนุรักษ์และการอนุรักษ์ การตามมาตรการนั้นไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในรูปแบบหรือข้อเท็จจริงต่อชาวประมงของประเทศใดๆ”

UNCLOS ๑๙๘๒ ให้ความสำคัญกับรัฐเจ้าของธงอย่างมากในการควบคุมการประมงในทะเลหลวง โดยรัฐภาคีที่มีสถานะเป็นรัฐเจ้าของธงต้องออกกฎหมายภายในเพื่อควบคุมการทำประมงของตนในทะเลหลวง และไม่ให้เรือประมงที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนเองละเมิดข้อบังคับของการบริหารจัดการประมงทั้งข้อบังคับภายในประเทศเองและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐเป็นภาคี รัฐเจ้าของธงต้องมีกลไกดำเนินการกักเรือประมงของตนที่ลอยลำจับปลาในทะเลหลวงและกลไกนั้นต้องปฏิบัติได้จริงมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงแต่เพียงผู้เดียว มาตรการนั้นต้องเป็นมาตรการที่บังคับใช้ทันทีและจำเป็นเร่งด่วนเพื่อทันต่อสถานการณ์ของการประมงที่เพิ่มมากขึ้น เช่น

การระงับการออกเรือไปทำประมงชั่วคราวการตรวจสอบการทำประมงชี้แจงให้ประเทศอื่นทราบ ข้อมูลทันทีหากมีการร้องขอ

จากข้อตกลงต่างๆใน UNCLOS ๑๙๘๒ ไม่ใช่ว่าทุกข้อตกลงจะมีประสิทธิภาพและสามารถบังคับได้เสมอและจะมีการตกลงกันง่ายๆ เพราะการตัดสินใจในการตกลงเข้าผูกมัดการบริหารจัดการทรัพยากรในทะเลแต่ละครั้งกว่าจะได้รับการยอมรับหลายๆประเทศต้องฟังเหตุผลที่สมควรเข้าทำการตกลง ซึ่งการตัดสินใจจะออกมาในรูปแบบการพิสูจน์ได้ถึงหลักฐานที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์หรือแม้กระทั่งการค้าทรัพยากรในทะเลหลวงว่าจะกระทบหรือไม่ตั้งนั้นการตกลงหรือการออกมาตรการใดๆในทะเลหลวงนั้นต้องคำนึงถึงสภาพสังคมเศรษฐกิจของประเทศตนเองด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นไปไม่ได้ที่ทุกประเทศจะทราบรายละเอียดของแต่ละประเทศและเข้าใจได้ ครบถ้วน ไม่เว้นแต่ความเข้าใจเรื่องสภาพการณ์ของแต่ละประเทศแล้วความรู้เรื่องการจัดการทรัพยากรทะเลหลวงยังขาดแคลนอยู่มากเช่นกันจึงไม่น่าแปลกที่จะนำเอาวิธีการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) มาใช้เพื่อการจัดการทะเลหลวงเพื่อนำมาเป็นมาตรฐานให้หลายๆประเทศ ทำตามเนื่องจากไม่ผูกมัดและไม่มีขั้นตอนในการทำความเข้าใจยากนัก แนวทางนี้เอื้ออำนวยความสะดวกหลายๆอย่างสำหรับประเทศที่ไม่พัฒนาแต่อยากจัดการกับทรัพยากรทะเลหลวงเช่นการกลับหลักการพิสูจน์ การสร้างความรับผิดชอบให้แก่ผู้ซึ่งต้องสงสัยว่าจะสร้างอันตรายให้กับสิ่งแวดล้อม เป็นต้นหากมีการตั้งคำถามว่าแล้วเหตุใดประเทศจึงต้องรับเอาแนวทาง precautionary นี้ไปใช้อีกต้องกล่าวให้ทราบถึงสิ่งที่ทุกประเทศที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันควรทราบคือเป็นเรื่องของจิตสำนึกว่าประเทศควรต้องมีภาระในการรับผิดชอบสำหรับการทำกิจกรรมของตนในทะเลหลวง ไม่ว่าจะโดยในฐานะของรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง เป็นต้น การดำเนินการต่างๆของประเทศต่างๆในทะเลหลวงต้องยอมรับและตกลงในการตรวจสอบ การระงับหรือแม้กระทั่งการยอมรับนำหลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ต่อทรัพยากรไปใช้กับประเทศตนเอง เพื่อการอนุรักษ์และจะได้มีทรัพยากรในทะเลหลวงใช้ต่อไป

มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการกับทรัพยากรจากการประมงนั้นจำเป็นต้องมีกลไกที่ชัดเจนมีการติดตามผลการดำเนินการ เช่นการออกใบอนุญาตเรือประมงเพื่อให้เรือประมงนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมได้ตลอดเวลา การกำหนดพื้นจับปลากำหนดฤดูปริมาณการจับ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้รัฐเจ้าของธงต้องตระหนักไว้ตลอดเวลาในการบริหารจัดการเรือประมงของตนไม่ว่าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือทะเลหลวง ซึ่งข้อบังคับต่างๆนั้นจะกำหนดได้จำเป็นต้องการข้อมูลที่สนับสนุนและเหตุผลที่ถึงเวลาที่ประเทศต้องกำจัดการสิทธิในการทำประมงโดยข้อมูลที่จะยอมรับได้นั้นต้องมาจากสิ่งที่ผ่านการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์แล้ว ซึ่งบางครั้งเงื่อนไขนี้ทำให้การกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆของประเทศติดขัดหรือยากในการปฏิบัติตามซึ่งปัญหาอันเกิดจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สนับสนุนการกำหนดมาตรการเหล่านี้

นอกจากปัญหาทางหลักฐานที่พิสูจน์ได้ทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดแล้วประเด็นของประสิทธิภาพการบังคับใช้และช่องโหว่ในบางสถานการณ์ เช่นใน UNCLOS ๑๙๘๒ เองก็มีได้

กำหนดให้ประเทศซึ่งเป็นรัฐเจ้าท่าที่เรือประมงไปเทียบจอดมีหน้าที่ในการดำเนินการกับเรือซั้งของประเทศอื่นในเรื่องการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรเพราะให้เรือการทำประมงนั้นไม่ใช่ความผิดอันถือเป็นความผิดสากลที่จะทำให้ประเทศใดๆสามารถขึ้นเรือที่ซั้งอื่นอันมิใช่ของตนเองได้ทันที อย่างเช่นความผิดอันเป็นโจรสลัด จึงเห็นได้ว่ามีช่องโหว่ในการบังคับใช้กฎหมายและความเพียงพอของมาตรการ ดังนั้นหากในกรณีนี้การจัดการปัญหาอาจทำได้ เช่น รัฐเจ้าท่าของท่าจะมีสิทธิดำเนินการมาตรการบางอย่างกับเรือที่ซั้งอื่นเพื่อวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเลแล้ว ต้องเป็นเรื่องที่ได้ทำความตกลงในการร่วมมือหรืออนุสัญญาเพื่อยินยอมให้รัฐเจ้าท่ามีอำนาจเพื่อตรวจสอบควบคุมเรือประมงที่เข้าท่าตนเองอย่างในเรื่องความตกลงเพื่อการทำประมงอย่างรับผิดชอบของ FAO ซึ่งได้แนะนำให้ประเทศต่างๆร่วมมือกันทำประมงอย่างรับผิดชอบและนำแนวทางที่ได้แนะนำไปปรับใช้ซึ่งก็มีเรื่องรัฐเจ้าท่าของธงยอมให้ประเทศเจ้าท่าดำเนินการมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรในทะเลหากมีความจำเป็นต้องขึ้นเรือประมงนั้นๆ เพราะถ้าหากปล่อยให้รัฐของธงดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียวนั้นก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้จากการเอื้ออำนวยให้แก่เรือของตนและก็ไม่อยากจะขึ้นชื่อว่าได้ทำลายเม็ดเงินจากการอนุรักษ์ทรัพยากรอันอาจจะเป็นแรงจูงใจในการปกปิดข้อเท็จจริงได้มากขึ้น

๒.๒ ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. ๑๙๙๕ (UN Fish Stock Agreement ๑๙๙๕: UNFSA)

๒.๒.๑ ภูมิหลัง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดระบอบกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลภายในเขตอำนาจรัฐและทะเลหลวงและกำหนดบทบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตามข้อ ๖๓ (๒) และข้อ ๖๔ และจากปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับการอนุรักษ์และการจัดการชนิดพันธุ์สัตว์น้ำดังกล่าว แผนปฏิบัติการ ๒๑ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันเป็นผลจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้เรียกร้องให้มีการจัดการประชุมรัฐสมาชิกสหประชาชาติเพื่อส่งเสริมให้มีการนำบทบัญญัติตามอนุสัญญาฯ ไปใช้ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ตามข้อมติของที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติ ที่ ๔๗/๑๙๒ องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดการประชุมเพื่อจัดทำความตกลงเกี่ยวกับประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ และได้ดำเนินการจัดทำความตกลงฉบับใหม่จนแล้วเสร็จ

และให้การรับรองความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ และตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๓๘ จนถึงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๙ มีการเปิดให้แต่ละประเทศได้ลงนาม

ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นภาคีรวม ๘๕ ประเทศ สาธารณรัฐกานาเป็นประเทศล่าสุดที่เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๐ โดยถือเป็นตราสารระดับโลกที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดที่ได้วางกรอบที่เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมงประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล นับแต่เมื่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา

๒.๒.๒ ผลกระทบของ UNFSA

มีดังนี้

- เสริมสร้างบทบาทที่เข้มแข็งขององค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในอนุภูมิภาคและภูมิภาค
- เพื่อเป็นหลักประกันในไกลไกลที่มีประสิทธิภาพสำหรับการปฏิบัติตามและการบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการในทางระหว่างประเทศ
- กำหนดบทบาทและวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในอนุภูมิภาคและภูมิภาค รวมทั้งเสนอให้มีนิยามการปฏิบัติงานขององค์กรหรือข้อตกลงเหล่านั้นไว้ด้วย
- กำหนดหลักการทั่วไป เช่น แนวทางการป้องกันล่วงหน้า และระบบนิเวศ เพื่ออนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำในภูมิภาคของโลก
- กำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ตระหนักและมีความระวังมากขึ้นเมื่อสถานภาพของข้อมูลมีความไม่แน่นอน ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่เพียงพอ
- เสริมสร้างความรับผิดชอบที่เข้มแข็งของรัฐเจ้าของธงเหนือเรือประมงที่ชักธงของตนในทะเลหลวง
- กำหนดให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการที่ใช้บังคับในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐและพื้นที่ที่ติดกับทะเลหลวงมีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อประกันว่ามีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการตลอดเส้นทางการเคลื่อนไหวของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำดังกล่าว
- กำหนดกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทโดยสันติระหว่างรัฐภาคี และ
- ยอมรับถึงความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาที่มีความสัมพันธ์การอนุรักษ์และการจัดการ ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำดังกล่าว รวมทั้งการอนุญาตให้เข้าถึงกองทุนช่วยเหลือภายใต้ภาค ๗ ของความตกลง ฯ

๒.๒.๓ องค์ประกอบของ UNFSA

ความตกลงประกอบด้วยภาคต่าง ๆ ๑๓ ภาค รวม ๕๐ ข้อ และ ๒ ภาคผนวก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ภาค ๑ บทนำ

กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของความตกลง ฯ ตามบทบัญญัติข้อ ๒ คือ เพื่อประกันการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระยะยาวของประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ผ่านการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามอนุสัญญา ฯ ไปใช้ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาค ๒ การอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล

ความตกลง ฯ ได้วางกรอบหลักการทั่วไปสำหรับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล โดยจะต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวทางป้องกันล่วงหน้า (Precautionary approach) หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ (the best scientific evidence available) และแนวทางระบบนิเวศ (ecosystem approach) ซึ่งรัฐภาคีจะต้องนำบทบัญญัติตามความตกลง ฯ ไปใช้ปฏิบัติในทะเลหลวงและนำบทบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ไปใช้ปฏิบัติภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนด้วย ความตกลงฉบับนี้ยังได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงประกันว่ามาตรการอนุรักษ์และจัดการที่ใช้บังคับในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงมีความสอดคล้องกัน

ภาค ๓ กลไกเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล

ความตกลง ฯ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ที่กำหนดให้รัฐควรร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าวนั้น ผ่านองค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในอนุภูมิภาคและในภูมิภาคเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล

ทั้งนี้ กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศตามบทบัญญัติภาค ๓ ของความตกลง ฯ เกี่ยวกับมาตรการที่องค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในอนุภูมิภาคและภูมิภาคจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกลในระดับระหว่างประเทศ รายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรหรือข้อตกลงในอนุภูมิภาคและภูมิภาค การจัดการให้มีมาตรการอนุรักษ์และจัดการในทะเลหลวง และพันธกรณีของรัฐภาคีในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรหรือข้อตกลงดังกล่าวในอนุภูมิภาคและภูมิภาคหรือยินยอม

ที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่องค์กรหรือข้อตกลงเหล่านั้นกำหนดขึ้น มิฉะนั้นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในพื้นที่นั้นซึ่งมีการนำมาตราการอนุรักษ์และจัดการดังกล่าวไปใช้บังคับ

ภาค ๔ รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกและมีได้ร่วมในข้อตกลง

กำหนดหน้าที่ในการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ เพื่ออนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล ไม่ว่าจะรัฐนั้นจะเป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้ามีส่วนร่วมในข้อตกลงดังกล่าวหรือไม่ สำหรับรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้ามีส่วนร่วมในข้อตกลงดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของเรือประมงที่ชักธงของรัฐอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกหรือเข้ามีส่วนร่วมร่วมในข้อตกลงนั้น เพื่อใช้มาตรการยับยั้งการดำเนินกิจกรรมใดของเรือประมงนั้นที่เข้ามาทำการประมงในทะเลหลวงอันอาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และการจัดการชนิดพันธุ์สัตว์น้ำดังกล่าวได้

ภาค ๕ หน้าที่ของรัฐเจ้าของธง

ภาค ๕ วางกรอบความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงซึ่งเป็นภาคีของความตกลงฉบับนี้ โดยเฉพาะตามข้อ ๑๘ ซึ่งประกอบด้วย หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงเหนือเรือที่ทำการประมงอยู่ในทะเลหลวงโดยรัฐเจ้าของธงจะต้องประกันว่าเรือประมงที่ชักธงของตนและเข้าทำการประมงในทะเลหลวงจะต้องปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในอนุภูมิภาคและภูมิภาคและจกต้องไม่ทำลายประสิทธิภาพของมาตรการเหล่านั้น รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่โดยเฉพาะที่รัฐเจ้าของธงจะต้องนำไปใช้ปฏิบัติกับคนชาติของตนก่อนที่จะอนุญาตให้ไปทำการประมงในทะเลหลวงหรือภายในพื้นที่การจัดการขององค์กรหรือข้อตกลงการจัดการประมงในอนุภูมิภาคและในภูมิภาค ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องไม่อนุญาตให้เรือของตนไปทำการประมงในทะเลหลวงเว้นแต่จะประกันได้ว่าเรือเหล่านั้นสามารถปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลง และตามอนุสัญญา ฯ

ภาค ๖ การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายตามความตกลง ฯ แบ่งเป็น ส่วนแรก เป็นพันธกรณีทั่วไปของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมให้เรือที่ชักธงของตนให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการในอนุภูมิภาคและภูมิภาคนั้นสำหรับประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล ซึ่งรวมทั้งการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ในฐานะรัฐเจ้าของธงต่อเรือที่ชักธงของตนกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือถูกกล่าวหาจากรัฐอื่นว่าฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์หรือจัดการนั้น ส่วนที่สอง เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในอนุภูมิภาคและภูมิภาคและการให้อำนาจในการขึ้นตรวจเรือในทะเลหลวงภายในเขตพื้นที่ขององค์กรหรือ

ข้อตกลงนั้นซึ่งจะต้องกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขึ้นตรวจเรือที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานสำหรับการขึ้นตรวจเรือตามบทบัญญัติ ข้อ ๒๑ ของความตกลง ฯ

ภาค ๗ ความต้องการของรัฐกำลังพัฒนา

โดยที่ตระหนักถึงความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาโดยเฉพาะตามบทบัญญัติ ข้อ ๒๕ ของความตกลง ฯ ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อที่จะ ๑) ส่งเสริมความสามารถของรัฐกำลังพัฒนาในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ๒) พัฒนาการประมงสำหรับชนิดพันธุ์สัตว์น้ำดังกล่าวเหล่านั้น ๓) สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประมงชนิดพันธุ์สัตว์น้ำเหล่านั้นได้ในทะเลหลวง และ ๔) ช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้ามีส่วนร่วมในองค์การจัดการประมงในอนุภูมิภาคและภูมิภาค

รูปแบบหนึ่งของความร่วมมือที่ระบุไว้ตามข้อ ๒๕ คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินซึ่งตามข้อ ๒๖ กำหนดให้รัฐต้องร่วมมือกันในการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือรัฐกำลังพัฒนาในการอนุรักษ์ตามความตกลง ฯ ในการนี้ ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญครั้งที่ ๕๘ จึงมีมติตั้งกองทุนช่วยเหลือ แก่รัฐกำลังพัฒนาในการนำบทบัญญัติตามความตกลงฉบับนี้ไปใช้ปฏิบัติ

ภาค ๘ การระงับข้อพิพาทโดยสันติ

ความตกลง ฯ ประกอบด้วยบทบัญญัติซึ่งวางแนวทางเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ความร่วมมือระหว่างรัฐในการป้องกันข้อพิพาท ขั้นตอนการระงับข้อพิพาท การกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยศาลหรือคณะตุลาการ และการดำเนินการในข้อพิพาทที่มีลักษณะทางวิชาการ

ภาค ๙ รัฐที่มีได้เป็นภาคีความตกลง

ความตกลง ฯ ส่งเสริมให้รัฐที่ยังมิได้เข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้เข้าร่วมเป็นภาคีและจัดให้มีกฎหมาย ข้อบังคับ และการใช้มาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลง ฯ และกฎหมายระหว่างประเทศ ในการยับยั้งกิจกรรมใดๆ ที่เรือที่ซักรงของรัฐที่มีได้เป็นภาคีกระทำอันก่อผลเสียหายต่อการนำความตกลงนี้ไปใช้ปฏิบัติ

ภาค ๑๐ ความสุจริตและการใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในฐานะรัฐที่เป็นภาคีความตกลงฉบับนี้จักปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงฉบับนี้และการใช้สิทธิโดยสุจริตและไม่ใช้สิทธิที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของความตกลง ฯ โดยมิชอบ

ภาค ๑๑ ความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ

ตามบทบัญญัติข้อ ๓๕ ของความตกลง ฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อความเสียหายหรือสูญหายที่เกิดจากการกระทำของตน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความตกลงนี้

ภาค ๑๒ การประชุมเพื่อทบทวนการนำไปใช้ปฏิบัติ

ตามบทบัญญัติข้อ ๓๖ ของความตกลงกำหนดให้มีการจัดประชุมเพื่อประเมินประสิทธิผลของการปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้ ทุก ๆ ๔ ปี นับแต่ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อ สร้างหลักประกันในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล โดยที่ประชุมจะได้พิจารณาทบทวนและประเมินบทบัญญัติของความตกลง ฯ ในการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของเนื้อหาข้อบท และวิธีการนำบทบัญญัติของความตกลง ฯ ไปใช้ปฏิบัติโดยต่อเนื่องเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านั้น และนับแต่ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นมา มีการจัดประชุมเพื่อทบทวนการนำไปใช้ปฏิบัติ รวม ๓ ครั้งครั้งแรกในปี ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ ปี ๒๕๕๓ และครั้งล่าสุดปี ๒๕๕๙

ภาค ๑๓ บทบัญญัติสุดท้าย

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงนาม การให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ การเริ่มมีผลใช้บังคับ ข้อสงวนและข้อยกเว้น คำประกาศและคำแถลง การแก้ไขความตกลง การบอกเลิกภาคผนวก ผู้เก็บรักษา และต้นฉบับที่แท้จริง เป็นต้น

ภาคผนวก ๑ ข้อกำหนดมาตรฐานสำหรับการเก็บรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูล

บทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้กำหนดให้การเก็บรวบรวมและการรายงานข้อมูลเป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีซึ่งทำการประมงในทะเลหลวงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างทันกาล ถูกต้อง และสมบูรณ์ ตามบทบัญญัติข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๑๔ และตามบทบัญญัติข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในอนุภูมิภาคและภูมิภาค ซึ่งรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงว่าข้อมูลใดที่ต้องเก็บรวบรวม ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก ๑ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการทำการประมงต่าง ๆ อาทิเช่น ตำแหน่งเรือผลจับสัตว์น้ำชนิดเป้าหมายและชนิดที่มีไขเป้าหมาย กำลังลงแรงประมง เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำการวิจัยภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ เป็นต้น

ภาคผนวก ๒ แนวทางสำหรับการนำจุดอ้างอิงของมาตรการป้องกันล่วงหน้าไปใช้ในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล

วางแนวทางการนำจุดอ้างอิงในการป้องกันล่วงหน้าเพื่อประเมินสถานภาพของทรัพยากรประมงซึ่งสามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการประมงได้

๒.๓ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF)^๕

จรรยาบรรณนี้สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ มีนโยบายด้านการประมงที่มีความชัดเจนรอบด้านเพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดการประมงของประเทศ นโยบายเหล่านี้ควรจะได้พัฒนาขึ้นจากความร่วมมือของคนทุกกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการประมง ซึ่งรวมทั้งชาวประมงอุตสาหกรรม การประมงแรงงานประมง กลุ่มสิ่งแวดล้อม และองค์กรอื่นๆ ที่สนใจในเรื่องของการประมง ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในด้านการอนุรักษ์และจัดการประมงนั้นเป็นสิ่งจำเป็น เพราะประเทศเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงร่วมกัน จรรยาบรรณฉบับนี้ได้ทำการเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรประมงในระดับภูมิภาคขึ้น หรือปรับปรุงสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรประมงที่มีอยู่แล้ว ความร่วมมือเยี่ยงนี้เท่านั้นที่เป็นแนวทางที่แท้จริงในการบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายในระยะยาวดังกล่าวแล้วข้างต้น

สิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่ง คือ อุตสาหกรรมประมงในทุกระดับจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบการจัดการประมงตามขอบเขตของกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประมงเข้าใจถ่องแท้ถึงกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติตาม อนึ่ง การประมงควรมีการจัดการเพื่อให้มั่นใจว่าการจับสัตว์น้ำและการแปรรูปสัตว์น้ำนั้นกระทำไปโดยก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบแก่สิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ลดการสูญเสียและรักษาคุณภาพของสัตว์น้ำที่จับมาได้ ชาวประมงจึงควรจดบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการทำการประมงของตนทุกครั้ง ในขณะที่ภาครัฐควรมีกฎระเบียบและวิธีการเพื่อบังคับใช้ในการตัดสินใจและลงโทษผู้ฝ่าฝืน การลงโทษผู้ละเมิดนี้อาจรวมทั้งการเปรียบเทียบปรับ หรือแม้กระทั่งการยกเลิกใบอนุญาตทำประมงหากก่อการละเมิดที่รุนแรง

ในการพัฒนานโยบายการประมงนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรอบคอบ ซึ่งรวมถึงต้นทุนและผลกำไรในการทำการประมง และผลกระทบจากการทำประมงที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมด้วย อนึ่ง ในการจัดทำนโยบายเหล่านี้ ประเทศต่างๆ ควรใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ ตลอดจนความรู้และวิธีการทำการประมงแบบดั้งเดิมมาใช้ประกอบ

^๕ พวงทอง อ่อนอุระ. การทำการประมงอย่างรับผิดชอบและแผนปฏิบัติการสากลในการขจัดประมงเถื่อน. เอกสารวิชาการฉบับที่ ๔/๒๕๔๗ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๔๗ หน้า ๑๑-๑๖

ตามความเหมาะสม หากประเทศใดยังมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ไม่พอเพียง ก็ควรระมัดระวังในการกำหนดขอบเขตในการอนุญาตให้ทำการประมง

บุคคลทุกคนและทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงควรจะได้รับ การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการออกความเห็นและให้ข้อเสนอแนะในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมง โดยเฉพาะในประเด็นความต้องการของคนในท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาอาศัยการประมงในการดำรงชีพ ประเทศต่างๆ จึงควรมุ่งมั่นให้การศึกษา และฝึกอบรมชาวประมงและผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และปฏิบัติตามนโยบายการประมงอันนำไปสู่การทำประมงอย่างยั่งยืน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ทั้งนี้ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบได้เสนอแนะแนวทางในการจัดการประมง (Fisheries management) ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๗ ว่าด้วยการจัดการประมง ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญดังนี้

๒.๓.๑ บทบัญญัติมาตรา ๗ ว่าด้วยการจัดการประมง (Fisheries Management)

๑. บททั่วไป

(๑) รัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการประมงทั้งหมด ควรจัดทำมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ในระยะยาวและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกรอบด้านนโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เหมาะสม มาตรการอนุรักษ์และจัดการนี้ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาค ควรอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิชาการที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ และควรกำหนดขึ้นเพื่อรับรองความยั่งยืนตลอดไปของทรัพยากรประมงในระดับที่ส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด และคงรักษาไว้เพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต การพิจารณาเพื่อผลระยะสั้นนั้นไม่ควรตัดรอนวัตถุประสงค์นี้

(๒) ภายในเขตอำนาจรัฐ รัฐควรแสวงหากลุ่มบุคคลในประเทศที่มีความสนใจอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรประมง และดำเนินการจัดหาแนวทางในการปรึกษาหารือกับกลุ่มบุคคลเหล่านี้เพื่อให้ได้รับความร่วมมือในการบรรลุผลจากการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

(๓) สำหรับประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับทะเลหลวง ซึ่งถูกใช้ประโยชน์โดยรัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น รัฐที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรัฐชายฝั่งที่มีสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับทะเลหลวงและที่อพยพย้ายถิ่นไกล ควรร่วมมือกันในการประกันการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจทำให้บรรลุผลได้โดยผ่านการก่อตั้งองค์กรหรือจัดทำข้อตกลงจัดการประมงในระดับทวีป ภูมิภาค และภูมิภาคตามความเหมาะสม

(๔) รัฐควรสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการติดตามตรวจสอบ ควบคุมและการบังคับใช้กฎระเบียบด้านการประมงภายในขอบเขตอำนาจและความสามารถของตน เพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่ตนได้กำหนดขึ้นรวมทั้งมาตรการที่ได้ยอมรับโดยองค์กรหรือข้อตกลงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนั้นด้วย

(๕) รัฐควรใช้มาตรการเพื่อป้องกันหรือจำกัดกำลังทำประมงที่มีมากเกินไป และควรมั่นใจด้วยว่าระดับการลงแรงประมงนั้นได้สัดส่วนกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน อันเป็นวิธีการที่จะประกันความมีประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และจัดการ

๒. วัตถุประสงค์ของการจัดการ

(๑) โดยตระหนักว่าการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนในระยะยาวนั้น เป็นวัตถุประสงค์หลักของการอนุรักษ์และการจัดการ นอกจากกิจกรรมอื่นๆ แล้ว รัฐและองค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ควรยอมรับมาตรการที่เหมาะสมที่อาศัยพื้นฐานของหลักฐานทางวิชาการที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูประชากรไว้ที่ระดับซึ่งสามารถก่อให้เกิดปริมาณผลผลิตสูงสุดอย่างยั่งยืนตามภาวะที่เหมาะสมกับปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ รวมทั้งความต้องการโดยเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนา

(๒) มาตรการเช่นว่านั้นควรกำหนดขึ้นเพื่อ

ก) หลีกเลี่ยงการมีกำลังทำประมงมากเกินไป และคงการใช้ประโยชน์ประชากรสัตว์น้ำอย่างเหมาะสมทางเศรษฐกิจ

ข) เจือจางทางเศรษฐกิจอันสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

ค) การคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาวประมง รวมถึงผู้ที่ดำรงอาชีพด้วย การทำประมงแบบยังชีพ การประมงขนาดเล็กและการประมงพื้นบ้าน

ง) การอนุรักษ์ความหลากหลายของถิ่นที่อยู่อาศัยและระบบนิเวศทางน้ำและการปกป้องคุ้มครองพืชสัตว์น้ำที่ใกล้สูญพันธุ์

จ) การปล่อยให้ชนิดพันธุ์ที่เสื่อมโทรมได้ฟื้นตัวหรือให้ได้รับการฟื้นฟูอย่างจริงจังตามความเหมาะสม

ฉ) การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ก่อผลเสียต่อทรัพยากรอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ และดำเนินการแก้ไขตามความเหมาะสม

ข) การลดมลภาวะ ของเสีย การทิ้งส้วมน้ำที่ไม่ต้องการ การจับส้วมน้ำโดยเครื่องมือ ประมงที่สูญหายหรือถูกทิ้ง การจับส้วมน้ำที่มีได้เป็นเป้าหมายทั้งที่เป็นปลาและส้วมน้ำอื่นๆ และ ผลกระทบที่มีต่อส้วมน้ำที่เกี่ยวข้องกันหรือพึ่งพากัน โดยอาศัยมาตรการต่างๆ รวมถึงการปฏิบัติเท่าที่ จะทำได้ ในการพัฒนาและการใช้เครื่องมือและวิธีการทำประมงที่คัดเลือกชนิดส้วมน้ำ ปลอดภัยต่อ สิ่งแวดล้อม และให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า

(๓) รัฐควรประเมินผลกระทบของปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อส้วมน้ำที่เป็นชนิดเป้าหมาย และชนิดพันธุ์ที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน หรือเกี่ยวข้องหรือพึ่งพาส้วมน้ำเป้าหมายและประเมิน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชากรเหล่านี้ในระบบนิเวศ

๓. กรอบและกระบวนการด้านการจัดการ

(๑) การจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรคำนึงถึงประชากรส้วมน้ำทั้งที่มีอยู่ในพื้นที่ ที่มีการแพร่กระจายทั้งหมด และพิจารณาถึงมาตรการจัดการที่เคยกำหนดและยอมรับกันมาก่อน ซึ่ง ใช้บังคับในภูมิภาคเดียวกัน สำหรับการจับส้วมน้ำทุกประเภทและหน่วยชีวภาพตลอดจนลักษณะทาง ชีวภาพอย่างอื่นของประชากรนั้น นอกจากนี้ ยังควรใช้ หลักฐานทางวิชาการที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ ใน การกำหนดพื้นที่การแพร่กระจายของทรัพยากรส้วมน้ำและพื้นที่ซึ่งส้วมน้ำน้อยพย่ายผ่านในช่วง วงจรชีวิตของมัน

(๒) วัตถุประสงค์ของการจัดการในระยะยาวนั้นควรแบ่งเปลี่ยนเป็นแผนปฏิบัติการจัดการ ซึ่ง กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแผนการจัดการประมงหรือกรอบการจัดการประมงอื่นๆ

๔. การรวบรวมข้อมูลและคำแนะนำในการจัดการ

(๑) ในการพิจารณาการยอมรับมาตรการอนุรักษ์และจัดการควรจะคำนึงถึงหลักฐานทาง วิชาการที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ ประกอบการพิจารณาเพื่อประเมินสถานะปัจจุบันของทรัพยากรประมง และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ของมาตรการที่เสนอนั้นต่อทรัพยากร

(๒) ควรส่งเสริมการวิจัยที่สนับสนุนการอนุรักษ์และจัดการประมง รวมถึงการวิจัยเกี่ยวกับ ทรัพยากรและผลกระทบอันเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านสภาวะอากาศ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ สังคม ผลการวิจัยเช่นว่านี้ควรรวบรวมเผยแพร่ให้ภาคีที่สนใจทราบด้วย

(๓) รัฐควรรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประมงและข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับประชากรส้วมน้ำ ซึ่งควบคุมดูแลโดยองค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ในรูปแบบที่ ยอมรับกันระหว่างประเทศ และมอบข้อมูลนั้นให้แก่องค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในลักษณะที่ ทันท่วงที ในกรณีของประชากรส้วมน้ำซึ่งเกิดขึ้นภายในเขตอำนาจรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ และไม่มีองค์กร

หรือข้อตกลงจัดการสำหรับสัตว์น้ำดังกล่าว รัฐที่เกี่ยวข้องควรตกลงกันเกี่ยวกับกลไกเพื่อความร่วมมือในการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลเช่นว่านั้น

๕. หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary principle)

(๑) รัฐควรใช้หลักป้องกันไว้ก่อนในการอนุรักษ์ การจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีชีวิตในน้ำอย่างกว้างขวางเพื่อปกป้องทรัพยากรนั้น และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำ การที่มีข้อมูลทางวิชาการไม่เพียงพอนั้น ไม่ควรนำมาใช้อ้างเป็นเหตุในการเลื่อนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการได้

๖. มาตรการจัดการ (Management Measures)

(๑) รัฐควรทำให้แน่ใจว่าระดับของการทำประมงที่ได้รับอนุญาตนั้นสอดคล้องกับสถานะของทรัพยากรประมง

(๒) รัฐควรยอมรับมาตรการที่จะสร้างความมั่นใจว่าไม่มีเรือใดทำการประมงได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับทะเลหลวงหรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับภายในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ

(๓) เมื่อมีกำลังทำการประมงมากเกินไป ควรจัดทำกลไกต่างๆ ขึ้นเพื่อลดกำลังส่วนเกินนี้ ให้ได้ระดับที่สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าชาวประมงปฏิบัติตามภายใต้สถานะเศรษฐกิจที่ส่งเสริมให้เกิดการทำประมงอย่างรับผิดชอบ กลไกเช่นว่านั้นควรรวมถึงการติดตามตรวจสอบกองเรือประมงที่มีอยู่ด้วย

๗. การปฏิบัติตามจรรยาบรรณ

(๑) รัฐควรทำให้แน่ใจว่ามีการจัดทำกรอบทางกฎหมายและการบริหารระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่มีประสิทธิภาพตามความเหมาะสมเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการจัดการประมง

(๒) รัฐควรทำให้แน่ใจว่ามีบทลงโทษตามกฎหมายและกฎข้อบังคับในกรณีที่มีการละเมิดอย่างเพียงพอต่อความผิด ซึ่งรวมถึงการปฏิเสธ เพิกถอน หรือระงับอำนาจที่ทำให้ทำประมงในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการที่บังคับใช้

(๓) รัฐควรบังคับใช้มาตรการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และการบังคับใช้กฎหมายด้านการประมงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายใน รวมทั้งโครงการจัดผู้สังเกตการณ์ แผนการตรวจเรือและระบบการตรวจสอบเรือตามความเหมาะสม มาตรการเช่นว่านั้นควรได้รับการ

ส่งเสริมและหากเหมาะสมควรใช้บังคับโดยองค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค โดยสอดคล้องกับกระบวนการซึ่งยอมรับโดยองค์กรหรือข้อตกลงเช่นว่านั้น

๒.๓.๒ บทบัญญัติมาตรา ๘ ว่าด้วยการปฏิบัติการประมง (Fishing Operation)

การทำประมงอย่างผิดกฎหมายโดยใช้วัตถุระเบิด สารที่เป็นพิษ และการใช้เครื่องมือทำการประมงที่ทำลายล้างพันธุ์สัตว์น้ำนั้น ควรห้ามใช้ในทุกประเทศเพื่อปกป้องทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งหมด นอกจากนั้น ประเทศต่างๆ ควรสร้างความมั่นใจว่า เฉพาะเรือประมงที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่จะสามารถทำการประมงในน่านน้ำของประเทศของตนได้ การประมงเช่นว่านี้จะต้องทำอย่างรับผิดชอบและปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายของประเทศ ในขณะเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงการทำประมงมากเกินไป (คือจับสัตว์น้ำมากเกินไปจนทำให้กลุ่มสัตว์น้ำลดน้อยลงในอนาคต) กองเรือประมงไม่ควรจะมีขนาดใหญ่เกินกว่ากำลังผลิตตามธรรมชาติของสัตว์น้ำ ตลอดจน ควรจะมีการศึกษาถึงผลกระทบจากเครื่องมือประมงที่อาจมีต่อสิ่งแวดล้อมให้่องแท้เสียก่อน (เช่น ผลกระทบต่อแนวปะการัง) ก่อนที่จะนำเครื่องมือทำการประมงชนิดใหม่ๆ มาใช้ วิธีการและเครื่องมือประมงที่ดี่นั้นควรเลือกจับสัตว์น้ำเฉพาะชนิดที่ต้องการและลดปริมาณสัตว์น้ำที่พลอยจับได้ (เช่น ปลาเบ็ด) หรือสัตว์น้ำที่ใกล้สูญพันธุ์ให้น้อยที่สุด เครื่องมือและวิชาการทำการประมงแบบที่กวาดจับสัตว์น้ำไม่เลือกชนิดหรือทำให้มีการสูญเสียมกเกินไปนั้นควรถูกยกเลิกไป

ดังนั้น จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบนี้ได้ เสนอแนะแนวทาง ในการปฏิบัติการประมง (Fishing Operation) ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๘ ว่าด้วยการปฏิบัติการประมง ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญดังนี้

๑. หน้าที่ของรัฐทั้งปวง (All States Responsibilities)

- (๑) รัฐต้องทำให้มั่นใจว่าเฉพาะการทำการประมงที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่จะสามารถทำการประมงได้ภายในเขตอำนาจของรัฐตน และในการปฏิบัติการประมงนี้จักต้องดำเนินการอย่างรับผิดชอบ
- (๒) รัฐควรเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตทำการประมงทั้งปวงซึ่งออกให้โดยรัฐตนและปรับปรุงให้ทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ
- (๓) รัฐควรร่วมมือกันจัดทำระบบสำหรับติดตามตรวจสอบ ควบคุม และการใช้บังคับมาตรการทั้งหลายเกี่ยวกับการปฏิบัติการประมงและกิจกรรมอื่นในน่านน้ำนอกเขตอำนาจของรัฐ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ภายในกรอบขององค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค
- (๔) รัฐควรทำให้แน่ใจว่ามีการยอมรับมาตรฐานด้านการอนามัยและความปลอดภัยสำหรับทุกคนที่รับจ้างในการปฏิบัติการประมง มาตรฐานเช่นว่านั้นไม่น้อยกว่ามาตรฐานขั้นต่ำสุดในเรื่องเงื่อนไขการทำงานและการให้บริการของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

- (๕) รัฐควรผสมผสานการปฏิบัติการประมงเข้ากับระบบการค้นหาและการช่วยเหลือในทะเล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกับรัฐอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศที่เหมาะสม
- (๖) รัฐควรเก็บรักษาทะเบียนชาวประมงตามความเหมาะสม หากเป็นไปได้ ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานและคุณสมบัติรวมถึงใบรับรองความสามารถ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของรัฐนั้น
- (๗) รัฐควรทำให้แน่ใจว่ามาตรการซึ่งใช้บังคับกับนายท้ายเรือ และเจ้าหน้าที่อื่นที่จับกุมด้วยข้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการของเรือประมงไทยโดยละเมียดนั้น ควรรวมถึงบทบัญญัติซึ่งอาจอนุญาตให้ปฏิเสธ เพิกถอน หรือระงับใบอนุญาต ให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายท้ายเรือหรือเจ้าหน้าที่ของเรือประมงได้ รวมทั้งบทลงโทษอื่นๆ ตามความเหมาะสม
- (๘) ด้วยความช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รัฐควรพยายามที่จะรับรองโดยผ่านทางการศึกษาและฝึกอบรมว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการประมงนั้น ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดของจรรยาบรรณนี้ รวมทั้งบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่จำเป็นในการประกันการปฏิบัติการประมงอย่างรับผิดชอบ

๒. หน้าที่ของรัฐเจ้าของธง (Flag State Responsibilities)

- (๑) รัฐเจ้าของธงควรเก็บรักษาทะเบียนเรือประมงที่ใช้ธงของตนและได้รับอนุญาตให้ใช้ในการทำประมง และควรแสดงในทะเบียนเกี่ยวกับรายละเอียดของเรือเจ้าของ และการได้รับอนุญาตให้ทำประมง
- (๒) รัฐเจ้าของธงควรทำให้มั่นใจว่าไม่มีเรือประมงใดที่ใช้ธงของตนเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง หรือในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐอื่น เว้นแต่เรือเช่นนั้นได้รับใบรับรองการจดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ทำประมงโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว เรือดังกล่าวนั้นจักต้องมีใบรับรองการจดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ทำประมงนี้ไว้ประจำเรือ
- (๓) เรือประมงที่ได้รับอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวงหรือในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงนั้น จะต้องทำเครื่องหมายที่สอดคล้องกับรูปแบบและระบบสากลในการทำเครื่องหมายตัวเรือดังเช่น มาตรฐานคุณ- ลักษณะและแนวทางในการทำเครื่องหมายและจำแนกเรือประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ
- (๔) เครื่องมือประมงควรทำเครื่องหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของชาติเพื่อให้สามารถระบุตัวเจ้าของเครื่องมือนี้ได้ ข้อกำหนดในการทำเครื่องหมายเครื่องมือนี้

ควรคำนึงถึงรูปแบบและระบบการทำเครื่องหมายเครื่องมือประมง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันระหว่างประเทศ

- (๕) รัฐเจ้าของธงควรใช้มาตรการบังคับเรือประมงซึ่งใช้ธงของตนที่พบว่ากระทำการละเมิดมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งดำเนินการให้การฝ่าฝืนมาตรการเช่นว่านั้นเป็นความผิดภายใต้บทบัญญัติของชาติตามความเหมาะสม บทลงโทษในการละเมิดนั้นควรรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามและไม่สนับสนุนการละเมิดเมื่อมีการกระทำความผิด ทั้งควรป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดได้รับผลประโยชน์อันเนื่องมาจากกิจกรรมผิดกฎหมายของตนด้วย ในกรณีที่ละเมิดอย่างร้ายแรง บทลงโทษเช่นนี้อาจรวมถึงบทบัญญัติสำหรับปฏิเสธ เพิกถอนหรือระงับการอนุญาตให้ทำการประมงได้
- (๖) รัฐเจ้าของธงควรสนับสนุนให้เจ้าของเรือและผู้เช่าเรือทำการประมงมีความคุ้มครองจากการประกันภัย เจ้าของเรือหรือผู้เช่าเรือทำการประมงควรทำประกันภัยอย่างเพียงพอเพื่อคุ้มครองลูกเรือและผลประโยชน์ของพวกเขา ใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลที่สามในความสูญหายหรือเสียหาย และคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง
- (๗) รัฐเจ้าของธงควรมีหลักประกันว่ากลุ่มลูกเรือมีสิทธิที่จะได้รับการส่งตัวกลับคืนประเทศของตนตามหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาส่งคืนลูกเรือเดินทะเล (ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๓๐, ข้อ ๑๖๖) (Reparation of Seafarers Convention (Revised) ๑๙๘๗, (No. ๑๖๖)
- (๘) ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุแก่เรือประมงหรือบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่บนเรือประมง รัฐเจ้าของธงของเรือประมงที่เกี่ยวข้องควรจัดการรายละเอียดเกี่ยวกับอุบัติเหตุให้แก่รัฐของบุคคลที่มีสัญชาติอื่นที่ปฏิบัติงานบนเรือที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุ ข้อมูลเช่นว่านั้นยังควรส่งให้แก่องค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO) เท่าที่สามารถทำได้ด้วย

๓. หน้าที่ของรัฐเจ้าของท่า (Port State Responsibilities)

- (๑) โดยผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งชาติ และสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งความตกลงหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่สามารถใช้บังคับได้ รัฐเจ้าของท่าควรใช้มาตรการเช่นว่านั้นซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุผลและช่วยเหลือรัฐอื่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณนี้ และควรแจ้งให้รัฐอื่นทราบถึงรายละเอียดของกฎเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ซึ่งรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์นี้ ในการใช้มาตรการเช่นว่านี้ รัฐเจ้าของท่าไม่ควรเลือกปฏิบัติทั้งในรูปแบบหรือในข้อเท็จจริงต่อเรือของรัฐใดรัฐหนึ่ง
- (๒) รัฐเจ้าของท่าควรให้ความช่วยเหลือแก่รัฐเจ้าของธงตามความเหมาะสมและโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของท่าและกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเรือประมงลำหนึ่งลำใดสมัครใจเข้าเทียบท่าหรือเข้าจอดเทียบเรือนอกฝั่งของรัฐ

เจ้าของท่า และเมื่อรัฐเจ้าของธงของเรือร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐเจ้าของท่าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก หรือละเมิดมาตรฐานต่ำสุดตามที่ยอมรับกันระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันมลภาวะและเพื่อความปลอดภัย สุขภาพ และสภาพการทำงานบนเรือประมง

๔. การปฏิบัติการประมง

บทบัญญัติมาตรา ๘ ของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติการประมง (Fishing Operation) ไว้หลายประการดังต่อไปนี้

- (๑) รัฐควรมั่นใจว่าการทำการประมงได้คำนึงถึงความปลอดภัยของชีวิตมนุษย์และกฎข้อบังคับเพื่อป้องกันเรือชนกันในทะเลขององค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO) รวมทั้งข้อกำหนดขององค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการการจราจรทางทะเล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการป้องกันความเสียหายหรือสูญหายของเครื่องมือประมง
- (๒) รัฐควรห้ามการทำประมงโดยใช้วัตถุระเบิด วัตถุมีพิษ และการทำการประมงเชิงทำลายล้างประการอื่น
- (๓) รัฐควรพยายามโดยเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่ามีการเก็บรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติการประมง ปริมาณสัตว์น้ำและชนิดพันธุ์ที่ไม่ใช่สัตว์น้ำที่คงเก็บไว้ และปริมาณสัตว์น้ำที่ทิ้งไปรวมทั้งข้อมูลที่ต้องการเพื่อใช้ประเมินประชากรสัตว์น้ำตามทีละบู่ไว้โดยองค์กรจัดการที่เกี่ยวข้อง และได้ส่งข้อมูลเหล่านี้อย่างเป็นระบบให้แก่องค์กรเหล่านั้น รัฐยังควรจัดตั้งแผนงานเท่าที่เป็นไปได้ เช่น แผนงานผู้สังเกตการณ์ และการตรวจสอบ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรการที่สามารถใช้บังคับได้

รัฐควรทำให้แน่ใจว่าได้มีการประเมินผลกระทบอันเกิดจากการรบกวนถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำก่อนจะมีการแนะนำในเชิงพาณิชย์เกี่ยวกับเครื่องมือประมงชนิดใหม่ วิธีการ และการใช้ปฏิบัติการในพื้นที่ใดๆ

๒.๔ แผนปฏิบัติการสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU)^๙

๒.๔.๑ ภูมิหลังและความหมาย

IUU Fishing หรือการประมงเถื่อนนั้นมียุทธศาสตร์ในการประมงทุกประเภท และก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่พยายามให้มีการบริหารจัดการประมงอย่างเหมาะสม ทั้งต่อผู้คนที่ต้องพึ่งพาการประมงในด้านที่เป็นแหล่งอาหารและแหล่งทำการประมง การประมงเถื่อนจึงอาจมีผลทำให้การประมงทั้งปวงถึงแก่กาลอวสานได้ อนึ่ง ผู้ที่ทำการประมงเถื่อนนั้นถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมที่ขาดความรับผิดชอบ ไม่เคารพต่อกฎระเบียบในการทำการประมง และเอาเปรียบชาวประมงที่ทำการประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ ในปัจจุบัน ไม่มีการรายงานถึงสถิติการทำประมงเถื่อน ทราบแต่เพียงว่าในการทำการประมงที่สำคัญบางประเภทนั้น ปริมาณจับจากการทำประมงเถื่อนมีสัดส่วนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณจับทั้งหมด แต่ที่น่าเป็นห่วงยิ่งกว่านั้นคือ มีการทำการประมงเถื่อนเกิดขึ้นทั่วโลก เพราะชาวประมงที่ทำการประมงเถื่อนเหล่านี้พยายามหลีกเลี่ยงกฎข้อบังคับใหม่ที่มีความเข้มงวดขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ใกล้สูญพันธุ์นั้นเพิ่มมากขึ้น

IPOA-IUU ฉบับนี้ จึงได้จัดเตรียมเครื่องมือหลายแบบไว้เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปใช้ต่อต้านการทำการประมงเถื่อน โดยที่ประเทศเหล่านั้นอาจกระทำการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมายหรือการทำการประมงเถื่อนด้วยตนเอง หรืออาจร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ก็ได้ เครื่องมือบางประเภทนั้นได้รับการออกแบบมาใช้กับทุกประเทศ แต่มีเครื่องมือบางชนิดที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประเทศบางกลุ่มได้ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ คือ

- รัฐเจ้าของธง (รัฐที่จดทะเบียนเรือและอนุญาตให้เรือลำนั้นชกธงของรัฐตน)
- รัฐชายฝั่ง (รัฐที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลหรือมหาสมุทร)
- รัฐเจ้าของท่า (รัฐที่อนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาเทียบท่าเรือรัฐตน)

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการสากลเพื่อขจัดประมงเถื่อนได้เรียกร้องให้มีการนำ**มาตรการตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้า** มาใช้ ซึ่งจะมีผลทำให้สัตว์น้ำที่ถูกจับขึ้นมาโดยชาวประมงที่กระทำการประมงเถื่อน หรือการประมง IUU **ไม่อาจนำสัตว์น้ำที่ตนจับมาได้นั้นมาขาย** หรือ**ไม่สามารถนำไปทำการแปรรูปเพื่อส่งออกไปจำหน่ายในตลาดโลกได้**

^๙ พวงทอง อ่อนอุระ. การทำการประมงอย่างรับผิดชอบและแผนปฏิบัติการสากลในการขจัดประมงเถื่อน. เอกสารวิชาการฉบับที่ ๔/๒๕๔๗ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๔๗ หน้า ๓๓-๔๒

๒.๔.๒ ลักษณะและขอบเขตของ IUU Fishing และแผนปฏิบัติการ

ในสภาวะการณ์ปัจจุบันย่อมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การประมงนั้นเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญ ทำให้เกิดการจ้างแรงงาน เกิดแหล่งรายได้ ประชากรจำนวนมากนับล้านคนดำรงชีวิต โดยการพึ่งพาสัตว์น้ำ ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงทุกคนจึงต้องช่วยกันอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงของโลกให้ยั่งยืนสืบไป ทั้งนี้ เพื่อให้มีทรัพยากรสัตว์น้ำในจำนวนที่เพียงพอต่อการบริโภคของคนรุ่นปัจจุบัน และอนุชนรุ่นหลังสืบต่อไปเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ดังนั้น โดยความมุ่งประสงค์หรือเจตนารมณ์ดังกล่าว ประเทศสมาชิกของ FAO จำนวนกว่า ๑๗๐ ประเทศ จึงร่วมกันให้การรับรองจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ หรือมีชื่อเป็นทางการซึ่งได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่า The Code of Conduct for Responsible Fisheries หรือ CCRF ขึ้นในปี ๒๕๓๘ หรือ ค.ศ. ๑๙๙๕ ดังได้กล่าวถึงลักษณะและขอบเขตของจรรยาบรรณฉบับนี้มาแล้วในตอนต้น ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบฉบับนี้ มิได้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่มีสภาพบังคับ เพียงแต่มุ่งประสงค์ให้ทุกคนที่ประกอบอาชีพประมง หรือเกี่ยวข้องกับการประมงได้นำเอาแนวทางในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบของจรรยาบรรณไปปรับใช้ในทางปฏิบัติด้วยความสมัครใจ

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการยอมรับจรรยาบรรณฉบับนี้กันเป็นการทั่วไป ประกอบกับมีการนำเอาบทบัญญัติของจรรยาบรรณฯ ไปปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายมากขึ้น แต่ก็มีมีการทำการประมงบางส่วนเท่านั้นที่ทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ยังคงมีชาวประมงบางกลุ่มที่ไม่เคารพและไม่ยึดถือกฎระเบียบในการทำการประมง รวมทั้งกฎระเบียบที่ปรากฏอยู่ในจรรยาบรรณและในตราสารระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ตัวอย่างเช่น ชาวประมงบางคนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมง บางรายไม่เคยรายงานผลการจับ หรือรายงานอย่างไม่ถูกต้อง เจ้าของเรือประมงบางรายได้สับเปลี่ยนธงเรือของตน โดยเฉพาะในประเทศไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะควบคุมการทำการประมงอย่างเพียงพอ การทำการประมงโดยขาดความรับผิดชอบเช่นนี้ มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อความพยายามในการบริหารจัดการประมงอย่างถูกต้อง

คำว่าการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือการประมงเถื่อนนี้ ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้กับการทำการประมงอย่างไร้ความรับผิดชอบ ด้วยการทำงานอย่างจริงจังของ FAO เป็นเวลากว่าสองปี ประเทศสมาชิกของ FAO ได้ร่วมกันพัฒนาแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดประมงเถื่อน (IPOA-IUU) ขึ้นในปี ๒๕๔๔ เพื่อแก้ไขปัญหากล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการสากลเพื่อขจัดประมงเถื่อนนี้ ยังเป็นเรื่องของสมัครใจของรัฐทั้งปวง เช่นเดียวกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ เพราะเป็นเสมือน “กล่องเครื่องมือ” ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือหลายชนิด ที่ควรนำมาใช้ในการจัดการกับการประมงเถื่อนในรูปแบบต่างๆ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในการประมงแต่ละประเภทเท่านั้นว่าจำเป็นต้องเลือกใช้เครื่องมือชนิดใดจึงจะเหมาะสม ไม่ใช่ว่าเครื่องมือทั้งหมดที่มีอยู่

ในกล่องเครื่องมือนี้จะเหมาะสมกับทุกกรณี ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือในกล่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จได้ดี

๒.๔.๓ วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing

วัตถุประสงค์ของ IPOA-IUU คือการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงเถื่อน โดยการ จัดหามาตรการที่เคร่งครัด มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ให้แก่ทุกรัฐในการปฏิบัติ รวมทั้งจัดตั้งองค์กร จัดการประมงที่เหมาะสมในแต่ละภูมิภาค ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการ ป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงเถื่อน IPOA-IUU ได้นำมาตรการรวมทั้งกลยุทธ์ต่างๆ มาใช้ บังคับ โดยเฉพาะการมุ่งให้ความสำคัญแก่ความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาตามมาตรา ๕ ของ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ

(๑) การมีส่วนร่วมและการประสานงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพควรจะ นำ IPOA-IUU ไปใช้บังคับโดยทางตรงกับรัฐทั้งปวง โดยการร่วมมือกับรัฐอื่นๆ หรือการบังคับโดย ทางอ้อมโดยผ่านองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค หรือโดยผ่าน FAO และองค์กรระหว่างประเทศที่ เหมาะสมอื่นๆ องค์กรประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้มีผลสำเร็จขึ้นอยู่กับความร่วมมืออย่าง **ใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ** รวมทั้งการปรึกษาหารือและการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน เพื่อที่จะลดการ ทำประมงเถื่อนระหว่างรัฐ และองค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและระดับโลก **ควรมุ่งเน้นให้มี ความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรดังกล่าว** การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายใน การที่จะขจัด IUU Fishing รวมทั้งอุตสาหกรรม ชุมชนประมง และองค์กรภาคเอกชน

(๒) การนำไปปฏิบัติ มาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงเถื่อน ควร ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าจะนำแผนปฏิบัติการระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับโลก ไปปฏิบัติตาม IPOA-IUU โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

(๓) วิธีการและการปฏิบัติที่เข้มงวด มาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำ ประมงเถื่อน ควรกล่าวถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการจับสัตว์น้ำทุกประเภท ในการใช้วิธีการนี้ รัฐควรจะ นำมาตรการต่างๆ มาใช้ เพื่อสร้างความรับผิดชอบเบื้องต้นของรัฐเจ้าของธง (Flag State) และบังคับ ใช้ในเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งมาตรการของรัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่ง มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาด และมาตรการทั้งปวง **เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐจะไม่ให้การสนับสนุนหรือ มีส่วนร่วมในกิจกรรม IUU Fishing** รัฐควรจะใช้มาตรการเหล่านี้ตามความเหมาะสมและให้ความ ร่วมมือ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้มีการนำมาตรการเหล่านี้มาใช้บังคับแบบบูรณาการ IPOA-IUU ควรจะ แยกแยะถึงผลกระทบของ IUU Fishing ต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

(๔) การอนุรักษ์ มาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงเถื่อน ควร สอดคล้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระยะยาวของประชากรสัตว์น้ำและการ คุ้มครองสภาวะแวดล้อม

(๕) **ความโปร่งใส** IPOA-IUU ควรจะถูกนำไปใช้อย่างโปร่งใสตามมาตรา ๖.๑๓ ของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ

(๖) **การไม่เลือกปฏิบัติ** IPOA-IUU ควรจะมีการพัฒนาและนำไปใช้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือเรือประมงของรัฐตน ทั้งในลักษณะของรูปแบบหรือในลักษณะของข้อเท็จจริง

๒.๕ **มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA)**

๒.๕.๑ **ความเป็นมาและสภาพปัญหา**^{๑๐}

สถานะของทรัพยากรประมงทะเลในปัจจุบันอยู่ในภาวะวิกฤต สัตว์ทะเลสำคัญของโลกได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์จนเกินขนาดหรือเกินกำลังที่ธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนใหม่ได้ทันกับการใช้ประโยชน์และบางชนิดได้ถูกใช้ไปจนเกือบสูญพันธุ์ แต่ในทางตรงข้ามการลงแรงประมง (fishing effort) ของโลกกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรเป็นเพราะการทำการประมงที่ขาดวินัย ขาดระเบียบแบบแผนและขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงพอ มีการทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายและกฎข้อบังคับด้านการประมงในทุกอาณาเขตทางทะเล ได้แก่ น่านน้ำภายใน (Internal waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) รวมทั้งน่านน้ำสากล (High Seas) อนึ่ง ประชาคมโลกได้ให้ความสนใจอย่างยิ่งและได้มีการนำไปบรรจุไว้ในสารการประชุมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ประเทศต่างๆ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศสมาชิก FAO ต่างๆ จะได้มีการยอมรับและนำไป จรรยาบรรณปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ยังคงมีชาวประมงบางกลุ่มที่ไม่เคารพและไม่ยึดถือกฎระเบียบในการทำการประมง รวมทั้งกฎระเบียบที่ปรากฏอยู่ในจรรยาบรรณและในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ (International Instruments) ตัวอย่างเช่น ชาวประมงบางคนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมง บางรายไม่เคยรายงานผลการจับสัตว์น้ำ หรือรายงานไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หรือรายงานเท็จ เจ้าของเรือประมงบางรายได้สับเปลี่ยนธงเรือของตน โดยเฉพาะในประเทศที่ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะควบคุมการทำการประมงอย่างเพียงพอ การทำการประมงโดยขาดความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวนี้ มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อความพยายามในการบริหารจัดการประมงอย่างถูกต้อง

^{๑๐} FAO, “Report of the Expert Consultation to Draft a Legally-Binding Instrument on Port State Measures”, Washington D.C., United States of America, ๔ – ๘ September ๒๐๐๗. *FAO Fisheries Report*. No.๘๔๖, Rome, FAO. ๒๐๐๗, p ๒๒.

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำของทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมทั้งน่านน้ำสากล แม้จะมีจรรยาบรรณออกมาใช้ปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่สถานการณ์ประมงของโลกยังคงอยู่ในสภาพตกต่ำ จึงเกิดข้อมติในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (โจฮันเนสเบิร์ก, แอฟริกาใต้, ส.ค. - ก.ย. ๒๕๔๕) ให้ประเทศต่างๆ เร่งดำเนินการตาม ข้อกำหนดของจรรยาบรรณและแผนปฏิบัติการสากล (International Plan of Actions) ต่างๆ ที่ FAO จัดทำขึ้น โดยมุ่งหวังให้กลุ่มประชากรสัตว์น้ำทั้งหลายที่อยู่ในสถานะเสื่อมโทรมในปัจจุบันได้ฟื้นคืนตัวภายใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น จากข้อมติดังกล่าว FAO จึงได้จัดการประชุมประเทศสมาชิกขึ้นเพื่อร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการสากลในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) ใน ค.ศ. พ.ศ. ๒๕๔๔ และในความพยายามที่จะป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมดังกล่าว คำว่า “การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกอย่อว่า “การทำประมงเถื่อน” ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อใช้กับการทำการประมงอย่างไร้ความรับผิดชอบ เพื่อแก้ไขปัญหการทำประมงเถื่อน IPOA-IUU เป็นเพียงเรื่องของความสมัครใจ (Voluntary) ของรัฐที่ต่าง เช่นเดียวกับจรรยาบรรณ (เพราะ IPOA-IUU เป็นแผนปฏิบัติการฯ ที่บัญญัติภายในหลักการและบทบัญญัติของจรรยาบรรณซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักของ IPOA ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น) เพราะเป็นเสมือน “กล่องเครื่องมือ (Tool box)” ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือหลายชนิด ที่ควรนำมาใช้ในการจัดการกับการทำประมงเถื่อนในรูปแบบต่างๆ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในการทำการประมงแต่ละประเภทนั้นๆ ว่าจำเป็นต้องเลือกใช้เครื่องมือชนิดใดจึงจะเหมาะสม ไม่ใช่ว่าเครื่องมือทั้งหมดที่มีอยู่ในกล่องเครื่องมือนี้จะเหมาะสมกับทุกกรณี ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือในกล่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จได้ดี ดังนั้น เพื่อให้มีการพัฒนามาตรการต่างๆ ขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ FAO ได้จึงได้จัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๐๐๘ - ๒๐๐๙ โดยเชิญเจ้าหน้าที่เทคนิคของประเทศสมาชิกจากทั่วโลกมารวมกันจัดทำความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงเถื่อน รวมทั้งสิ้น ๕ สมัยประชุม โดยประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกได้จัดส่งผู้แทนจากกรมประมงและกรมเจ้าท่าเข้าร่วมจัดทำความตกลงฉบับดังกล่าวด้วยทุกครั้ง ความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้เป็นสนธิสัญญา (Treaty) ที่จัดว่าเป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally-binding Instrument) เป็นมาตรการใหม่ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ทั้งในฐานะรัฐเจ้าของธง (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) และรัฐชายฝั่ง (Coastal State) สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยในมาตรการเรื่องดังกล่าวได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง

ในเวลาต่อมาองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO และประเทศสมาชิกทั้งหลายได้จัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้น เพื่อร่วมกันยกร่างความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ขึ้นหนึ่งฉบับโดยใช้ชื่อว่า **Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : PSMAA** โดยตั้งใจที่จะจัดทำขึ้นในรูปแบบของตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally-binding Instrument) การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมระดับเจ้าหน้าที่เทคนิค (Technical Consultation) ได้จัดขึ้นในระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ รวม ๔ ครั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้แทนประเทศสมาชิกของ FAO ได้ร่วมกันพิจารณาร่างตราสารระหว่างประเทศฉบับนี้ โดยมีความตั้งใจที่จะจัดทำขึ้นในรูปแบบของ “ความตกลงระหว่างประเทศ หรือ International Agreement”

อนึ่ง ในการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับเทคนิคดังกล่าว ภาครัฐโดยกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องการเข้ามาตราการของรัฐเจ้าของท่า (Port State Measures: PSMA) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้าน **Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing** หรือ IUU Fishing ซึ่งต่อไปในเอกสารนี้จะขอเรียกว่า **การทำประมงเถื่อน** ในการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับกับการทำการประมง ณ ท่าเทียบเรือของรัฐเจ้าของท่า (Port State) ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของท่าจึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวข้างต้นทุกครั้ง ทำให้ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสรับทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา เหตุผลความจำเป็น หลักการและแนวคิดหลักที่ใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำความตกลงฉบับนี้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการแสวงหาความตกลงร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดผู้แทนกรมประมงโดยการให้ข้อมูลสนับสนุนจากผู้แทนกรมเจ้าท่า ได้จัดทำถ้อยแถลงในนามประเทศไทยเพื่อนำเสนอข้อจำกัด ความแตกต่างในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งความแตกต่างของระบบกฎหมายภายในประเทศของไทย ทั้งนี้ เพราะการนำมาตรการควบคุม ณ ท่าเทียบเรือของรัฐเจ้าของท่ามาบังคับใช้นั้น จำเป็นที่รัฐต่างๆ โดยเฉพาะประเทศไทยจะต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายและกฎข้อบังคับที่มีอยู่หรือกำลังจะมีขึ้นในอนาคตมาใช้บังคับ เพราะท่าเทียบเรือเป็นบริเวณที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในการบังคับใช้กฎหมายภายในของไทยทุกฉบับได้อย่างเต็มที่

ต่อมาในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ประเทศไทยได้ยื่นภาคยานุวัติสาร (Accession Document) ต่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เพื่อเข้าเป็นภาคีใน Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม) นับเป็นกลุ่มประเทศที่ยื่นเข้าเป็นภาคีในลำดับที่ ๒๖ ซึ่ง

ประกอบด้วยไทย โดมินีกา ตองกา และวานูอาตู มีผลทำให้ความตกลงฉบับนี้มีผลผูกพันทั้ง ๔ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยนับตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๕.๒ ความสำคัญของมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

ผู้เขียนตระหนักถึงความสำคัญขององค์ความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องของผู้มีส่วนได้เสีย (all stakeholders) กับการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทุกภาคส่วน ในการนำมาตรการรัฐเจ้าของท่ามาใช้ปฏิบัติ (Application) ในระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ เพื่อร่วมมือกันป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงเถื่อน ซึ่งหมายถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องของทุกส่วนราชการ ผู้ประกอบการประมง ชาวประมง ผู้ประกอบธุรกิจที่เทียบเรือ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของความตกลง PSMA และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ในอันที่จะใช้ความตกลงฉบับนี้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐเจ้าของท่า ในการปฏิเสธการขอเข้าเทียบท่า หรือไม่อนุญาตให้ใช้ท่าเรือของรัฐตนในการนำสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงเถื่อนขึ้นท่าเพื่อจำหน่าย เพื่อต่อต้านกับการทำประมงเถื่อน

การศึกษาเรื่องมาตรการของรัฐเจ้าของท่าในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing ซึ่งต่อไปจะเรียกลย่อว่า “มาตรการของรัฐเจ้าของท่า” จะนำเสนอถึงความเป็นมา แนวคิด หลักการและวัตถุประสงค์ของมาตรการของรัฐเจ้าของท่าที่ได้รับการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการของรัฐเจ้าของท่าในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (PSMA) ตลอดจนความหมายที่แท้จริงของ IUU Fishing รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อการลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นการสูญเสียอย่างมากต่อการสูญเสียพันธุ์ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของโลกในภาพรวม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมในการตรวจสอบเรือประมง/เรือสนับสนุนการประมงของต่างชาติที่จะเข้าเทียบท่าเรือของไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับประเทศสมาชิก FAO ในการต่อต้านการทำประมงเถื่อน

ความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดกลไกสำคัญให้แก่รัฐเจ้าของท่าสามารถปฏิเสธการเข้าเทียบท่าของเรือประมงต่างชาติที่ทำการประมงเถื่อน และเรือขนถ่ายสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงเถื่อนเข้าเทียบท่ารัฐของตนได้

๒.๕.๓ หลักการและสาระสำคัญของความตกลงฉบับนี้

๑. สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติและคณะกรรมการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Committee on Fisheries: COFI) ได้มีมติให้จัดทำร่างตราสารระหว่างประเทศขึ้นโดยให้มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally-Binding Instrument) เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum requirements) ของมาตรการของรัฐเจ้าของท่า ทั้งนี้ โดยนำหลักการและเนื้อหาสาระของ IPOA-IUU และ ๒๐๐๕ FAO Model Scheme on Port State Measures to Combat IUU Fishing มาใช้เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินการจัดทำตราสารฉบับนี้

๒. การนำมาตรการของรัฐเจ้าของท่า (PSM) ดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการป้องกันยับยั้ง และขจัด IUU Fishing เป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติขั้นต่ำ (Minimum requirements) เท่านั้น หากรัฐอื่นประสงค์จะกำหนดเงื่อนไขให้กว้างหรือเคร่งครัดกว่านี้ก็สามารถกระทำได้

๓. รัฐเจ้าของท่าสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือของรัฐตน รวมทั้งอาจกำหนดมาตรการตรวจสอบของรัฐตนให้เข้มงวดขึ้น ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการที่กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้

๔. มุ่งเน้นถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานระหว่างกัน ทั้งในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค เพื่อที่จะขจัด IUU fishing และจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country) ให้สามารถยอมรับและนำมาตรการของรัฐเจ้าของท่า (port State measures : PSM) ไปปฏิบัติในประเทศของตนให้บรรลุผลและเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลที่มีชีวิตและระบบนิเวศทางทะเลในระยะยาว

๕. ภาควิชาความตกลง PSMA จะต้องนำความตกลงนี้ไปใช้บังคับกับเรือประมงต่างชาติที่มีได้ชักธงของรัฐตนซึ่งขอนำเรือเข้าเทียบท่า หรือเรือที่อยู่ในท่าเรือท่าใดท่าหนึ่งแล้ว ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

- เรือของรัฐเพื่อนบ้านที่ทำการประมงแบบยังชีพโดยผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐเจ้าของธงกับรัฐเจ้าของท่า
- เรือบรรทุกซึ่งไม่ได้บรรทุกสัตว์น้ำ หรือบรรทุกแต่สัตว์น้ำดังกล่าว ได้เคยถูกนำขึ้นท่าเรืออื่นมาก่อนนี้ และไม่มีพยานหลักฐานที่จะมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าเรือนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรม IUU Fishing รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย
- ในการนำความตกลง PSMA ไปปฏิบัติ ภาควิชาไม่จำเป็นต้องผูกพันรัฐตนต่อมาตรการหรือข้อมติต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ซึ่งภาควิชาดังกล่าวมิได้เป็นสมาชิกแต่อย่างใด

- ในการบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ (at national level) ภาครัฐจะต้องบูรณาการด้านการประมงที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของรัฐเจ้าของท่า ประสานให้เข้ากันกับระบบที่กว้างกว่าของการควบคุมของรัฐเจ้าของท่า (port State controls) และจะต้องนำ the ๒๐๐๑ FAO IPOA-IUU มาใช้เป็นเอกสารหลักที่ใช้อ้างอิงด้วย รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ประสานกิจกรรมต่างๆ ในระหว่างหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้อง เมื่อนำความตกลงนี้มาใช้ปฏิบัติ
- PSMA จะมีผลผูกพันกับภาครัฐที่ให้สัตยาบันหรือแสดงการยอมรับในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ความตกลงฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้น รัฐอื่นที่ยังมิได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีก็ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

๖. ความตกลงฉบับนี้มีขอบข่ายในการใช้บังคับ ณ ท่าเทียบเรือทุกแห่งทั่วโลก ภาครัฐจะต้องกระตุ้นให้องค์การอื่นที่ปวงที่จะนำมาตราการต่างๆ มาใช้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของความตกลงนี้ องค์การเหล่านั้นอาจไม่ได้เข้าเป็นภาคีของความตกลงฉบับนี้ แต่ก็อาจแสดงความประสงค์ที่จะผูกพันตนให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของความตกลงนี้ได้

๗. ความตกลงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ในวันที่ ๓๐ หลังจากประเทศลำดับที่ ๒๕ ได้ส่งมอบสัตยาบันสาร ภาคยานุวัติสาร สารแสดงการยอมรับให้กับเลขาธิการ FAO (มาตรา ๓๐ วรรค ๑)

๘. ขั้นตอนการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือของรัฐเจ้าของท่า นั้น PSMA ได้บัญญัติถึงแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้

๘.๑ ข้อมูลที่ต้องจัดเตรียมล่วงหน้าโดยเรือก่อนการเข้าเทียบท่า เช่น ท่าเรือที่ตั้งใจจะเข้าเทียบท่า รัฐเจ้าของท่า วันและเวลาที่คาดว่าจะเข้าเทียบท่า ท่าเทียบเรือที่เรือเดินทางออกมา และวันที่ออกจากท่า, ชื่อเรือ รัฐเจ้าของธง, ประเภทของเรือ, หมายเลขทะเบียนเรือที่ออกโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) (ถ้ามี), หมายเลขทะเบียนที่ RFMO ออกให้ (ถ้ามี), ชื่อของผู้บังคับการเรือและสัญชาติ, ใบอนุญาตทำการประมงที่จำเป็นต้องใช้ทั้งหมด (Relevant fishing authorization(s), ใบอนุญาตให้มีการขนถ่ายสินค้า (Relevant transshipment authorization(s), ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ทั้งหมด (Total catch onboard) และ สัตว์น้ำที่จะขนขึ้นจากเรือลำที่จะเข้าเทียบท่า เป็นต้น

๘.๒ ขั้นตอนการตรวจสอบของรัฐเจ้าของท่า (port State inspection procedures) ที่สำคัญ ได้แก่ ตรวจสอบเอกสารประจำเรือทั้งหมดว่าเป็นจริง สมบูรณ์และถูกต้อง เช่น

เอกสารที่แสดงการเป็นเจ้าของเรือ ในกรณีจำเป็น ให้หมายรวมถึงการติดต่อประสานกับรัฐเจ้าของธง ให้มีการยืนยันความถูกต้องอีกทางหนึ่ง

๘.๓ ตรวจสอบธงเรือและสัญลักษณ์ต่างๆ บนตัวเรือให้เป็นไปตามที่ IMO กำหนด ตลอดจนสัญญาณเรียกขานวิทยุและอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่น

๘.๔ ตรวจพิสูจน์ว่าใบอนุญาตให้ทำการประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมง เป็นฉบับจริง สมบูรณ์ และถูกต้อง ตรงกับข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่นมาแล้วตามภาคผนวก เอ เป็นต้น

๙. รายงานผลการตรวจ (Report of the results of the inspection) เป็นแบบฟอร์มที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบกรอกข้อมูลที่ตรวจสอบได้ไว้เป็นหลักฐาน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับ ชื่อของรัฐเจ้าของท่า เลขที่รายงานผลการตรวจสอบ หน่วยงานที่ใช้อำนาจตรวจสอบ ชื่อของหัวหน้าชุดตรวจสอบ ท่าเทียบเรือที่ทำการตรวจ วัน เวลาที่เริ่มดำเนินการตรวจ และวัน เวลาที่เสร็จสิ้นการตรวจ รัฐเจ้าของท่าที่ปล่อยเรือออกมา ชื่อเรือ รัฐเจ้าของธงของเรือ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อมูลในภาคผนวก เอ ที่กล่าวมาข้างต้น แต่ส่วนที่แตกต่างคือ จะต้องระบุสิ่งต่างๆ ที่ผู้ตรวจสอบตรวจพบ ความเห็นของผู้ควบคุมเรือ มาตรการที่ดำเนินการ ลงลายมือชื่อของทั้งผู้ควบคุมเรือและผู้ทำการตรวจสอบในส่วนท้ายของรายงานฉบับดังกล่าวด้วย

๑๐. ระบบข้อมูลข่าวสารของมาตรการของรัฐเจ้าของท่า (Information systems on port State measures) ในการนำความตกลงฉบับนี้ไปปฏิบัติ แต่ละภาคีจะต้องพยายามจัดให้มีการติดต่อสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์เพื่อให้สอดคล้องกับทบทบัญญัติต่างๆ ของ PSMA และ จัดสร้าง Websites เพื่อเผยแพร่รายชื่อของท่าเทียบเรือที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้ รวมทั้งเผยแพร่ถึงมาตรการต่างๆ ที่รัฐเจ้าของท่าได้ดำเนินการไปแล้วด้วย เป็นต้น

๑๑. แนวทางการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (Guidelines for the training of inspectors) รายละเอียดของโปรแกรมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ อย่างน้อยควรรวมถึงสาขาต่างๆ เช่น ๑) ประเด็นสุขภาพ ความปลอดภัยและความมั่นคงต่างๆ ๒) ขั้นตอนการตรวจสอบทั่วไป เช่น การเขียนรายงานและเทคนิคการสัมภาษณ์/สืบสวนสอบสวน ๓) การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เช่น สมุดปูมเรือ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ประวัติของเรือ (ชื่อ, ความเป็นเจ้าของ และธงเรือ) เพื่อใช้ในการพิสูจน์ความจริงของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทราบจากผู้ควบคุมเรือ ๔) การพิสูจน์ความเป็นจริงและความถูกต้องของเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำสัตว์น้ำขึ้นท่า การขนถ่าย การแปรรูปและปริมาณสัตว์น้ำที่เหลือนบนเรือ และ ๕) การดำเนินการที่จำเป็นต้องกระทำภายหลังการตรวจสอบ เป็นต้น

นอกจากตราสารระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีตราสารระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ยับยั้งและขจัด IUU Fishing อีกหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม ตราสารเหล่านี้

ล้วนแต่อ้างอิงหลักการและเนื้อหาจาก UNCLOS ๑๙๘๒ เป็นหลักเช่น ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมาธิการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. ๒๕๓๖ (Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission, ๑๙๙๓) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ปลาฉลาม (International Plan of Action for Shark Conservation) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการบริหารจัดการการลงแรงประมง (International Plan of Action to Manage Fishing Capacity) และแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์นกทะเลจากการทำประมงเบ็ดราว (FAOs International Plan of Action on Conservation of Seabird in Long-line Fishing: IPOA-SEABIRDS) เป็นต้น ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นการศึกษาและวิเคราะห์หลักการและข้อกำหนดของ UNCLOS ๑๙๘๒ จรรยาบรรณหรือ CCRF UNFSA PSMA และ IPOA-IUU ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing เป็นสำคัญ

บทที่ ๓

วิเคราะห์หลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากลที่นำมาปรับใช้ ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

๓.๑ ความหมาย IUU Fishing

คำจำกัดความของการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing ได้ถูกนำเสนอครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยประเทศออสเตรเลีย ในการประชุม คณะกรรมาธิการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลในเขตแอนตาร์คติก (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: CCAMLR) โดยได้ให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ของ IUU Fishing ว่าคือ “การทำการประมงในเขตทะเลอาณาเขตที่ขัดต่อเงื่อนไขของการทำการประมงในเขตอำนาจรัฐ หรือการทำการประมงในทะเลหลวงที่ขัดกับมาตรการที่เห็นชอบร่วมกันของรัฐต่างๆ ในองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO)”

FAO ได้จัดทำและเผยแพร่เอกสารวิชาการ ชื่อ “FAO Technical Guidelines NO.๙ on IUU Fishing” เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน ยับยั้งและขจัด IUU Fishing ที่สำคัญคือได้กำหนดความหมายของ IUU Fishing ไว้ดังนี้

การประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) คือ

๑. การทำประมงโดยเรือของรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมงเองหรือโดยเรือต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขัดต่อกฎหมาย

๒. การทำประมงโดยเรือของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) อันขัดกับมาตรการอนุรักษ์จัดการตามมติขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศนั้นมีข้อผูกพันหรือขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๓. ในกรณีที่รัฐเป็นภาคีขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) การทำประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศซึ่งครอบคลุมการกระทำของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ที่เกี่ยวข้องด้วย

การประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing) คือ

๑. การทำประมงที่ไม่ได้แจ้งหรือรายงาน หรือรายงานเท็จ ต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบของรัฐนั้น

๒. การทำการประมงในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ซึ่งไม่ได้แจ้งหรือรายงาน หรือแจ้งเท็จอันเป็นการขัดต่อวิธีปฏิบัติขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) นั้น สิ่งที่จะต้องรายงานต่อรัฐ หรือองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) จะถูกระบุไว้ในระเบียบการประมงซึ่ง ชาวประมงและเรือประมงนั้นๆ ที่จดทะเบียนหรือขออนุญาตทำการประมงในพื้นที่การประมงนั้นๆ ต้องปฏิบัติตาม การประมงที่ปราศจากการรายงานนั้น นับตั้งแต่การจดทะเบียนเรือจนถึงการรายงานปริมาณการจับสัตว์น้ำ

การประมงที่ไร้การควบคุม (Unregulated Fishing) คือ

๑. การทำการประมงโดยเรือที่ไม่มีสัญชาติ (ไม่ชักธง) หรือเรือสัญชาติของรัฐ (ชักธงของรัฐใด ๆ) ที่ไม่ได้เป็นภาคีขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ซึ่งไม่เป็นไปตามหรือขัดกับ มาตรการอนุรักษ์จัดการขององค์กรนั้น

๒. การทำการประมงในพื้นที่ หรือจับสัตว์น้ำประเภทที่ยังไม่มีมาตรการอนุรักษ์จัดการของ องค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) รองรับ ที่ขัดต่อความรับผิดชอบของรัฐที่ผูกพันไว้กับ กฎหมายระหว่างประเทศ

IUU Fishing สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในเรือประมงขนาดใหญ่ที่ทำการประมงในมหาสมุทร จนถึงเรือประมงขนาดเล็กที่ทำการประมงบริเวณชายฝั่ง และในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐ ชายฝั่งหรือในทะเลหลวงที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ดังนั้นกรอบความพยายามในการขจัด IUU Fishing จึงมีหลายระดับ ได้แก่ ระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค และระดับประเทศ ซึ่งกิจกรรมการประมงที่ขาดความรับผิดชอบนี้ส่งผล โดยตรงต่อการบริหารจัดการทรัพยากรประมงสัตว์น้ำที่ถูกต้องและเหมาะสม และยังเป็นอุปสรรค สำคัญต่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายการประมงอย่างยั่งยืน

๓.๒ หลักเกณฑ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) นำมาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

จากที่ได้อธิบายเรื่อง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ไว้ในหัวข้อ ที่ ๒.๑ เห็นได้ว่า UNCLOS ๑๙๘๒ ได้ให้สิทธิที่ประเทศสามารถออกมาตรการเพื่อควบคุมการทำ ประมงในเรื่องต่างๆตาม (๑)-(๑๑) ข้างต้นแต่มาตรการต่างๆต้องไม่จำกัดสิทธิในการประมงจนเกินไป เพราะเขตเศรษฐกิจจำเพาะไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง จึงไม่สามารถจำกัดสิทธิ อื่นๆ ได้ แต่บางเรื่องนั้น UNCLOS ๑๙๘๒ ก็ถือเสมือนว่าเป็นหน้าที่ของประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะเปรียบเป็นหน้าที่ทั่วไปที่ถึงแม้ไม่ได้ระบุไว้แต่ทุกประเทศพึงต้องทำอย่างเช่น ในเรื่องการ อนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตจากการทำประมง ไม่ว่าจะเป็นการประมงในเขตไหนก็ตาม หากประเทศ สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ก็ควรทำและใน UNCLOS ๑๙๘๒ ได้บัญญัติให้รัฐชายฝั่ง (Coastal State) มีสิทธิที่จะดำเนินมาตรการต่างๆเพื่ออนุรักษ์และสงวนทรัพยากรที่มีชีวิตจากการทำ

ประมง พร้อมกับป้องกันไม่ให้ประเทศอื่นเข้ามาละเมิดหรือคุกคามสิ่งแวดล้อมได้ แต่ก็ไม่ใช่ว่ารัฐชายฝั่งจะผูกขาดในสิทธิการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ บทบัญญัติของ UNCLOS ๑๙๘๒ ได้จำกัดสิทธิของรัฐชายฝั่งไว้ด้วยเช่น การให้โควตาจับปลาส่วนเกิน (surplus) กับประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล เป็นต้น

แม้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จะไม่ได้บัญญัติเรื่องของการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ได้มีบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีจะต้องนำเอาหลักการนี้ไปปฏิบัติ ซึ่งหลักการอนุรักษ์ดังกล่าวนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สามารถช่วยในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้

จากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในข้อ ๒.๑.๑ และ ๒.๑.๒ เกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรในอาณาเขตทะเลต่างๆ ตามบทบัญญัติของ UNCLOS ๑๙๘๒ ซึ่งได้ให้แนวทางไว้แล้ว สามารถสรุปหลักเกณฑ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรซึ่งภาคีต้องนำมาไปกำหนดเพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลของตน ตามแต่ละสถานะของตนไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐเจ้าของธง (Coastal or Flag State) แล้วแต่กรณี ซึ่งได้แก่หลักเกณฑ์ดังนี้

๑. Total Allowable Catch (TAC): กำหนดปริมาณอนุญาตที่พึงให้จับได้

มาตรการที่ UNCLOS ๑๙๘๒ กำหนดให้รัฐชายฝั่งนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีว่ารัฐชายฝั่งมีหน้าที่กำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ของชนิดและปริมาณปลาเช่น กำหนดโควตาหรือน้ำหนักการกำหนดนั้นต้องเป็นการจับที่มุ่งประสงค์ต่อเป้าหมายจริงๆ คือจับเฉพาะพันธุ์ที่ได้ขออนุญาตและปริมาณตามที่ได้ถูกกำหนดไว้ ไม่ใช่เกิดจากการจับโดยบังเอิญ (by catch) คือ การเก็บเกี่ยวจะต้องสิ้นสุดทันทีก่อนที่จะถึงระดับการจับตามเป้าที่กำหนดไว้ (the target catch level) พันธุ์ปลาที่เก็บเกี่ยวได้โดยบังเอิญจะต้องสิ้นสุดทันทีก่อนที่จะถึงระดับการจับที่อนุญาตให้จับได้^{๑๑} ซึ่งการที่รัฐจะกำหนดปริมาณ TAC ได้นั้นรัฐต้องอาศัยข้อมูลที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์ (the best scientific evidence available) มาเป็นส่วนสนับสนุนในการออกมาตรการของรัฐและใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดระดับหรือจุดที่เรียกว่าเป็น TAC ซึ่งสิ่งนี้มีคำถามตามมาแล้วว่าแล้วข้อมูลดังกล่าวนี้จะได้จากไหนแล้ว บรรทัดฐานของข้อมูลเหล่านั้นเป็นอย่างไรทั้งการยอมรับในความถูกต้องของข้อมูลนั้นจะเป็นอย่างไร มีความแน่นอนหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้เองนำมาซึ่งการนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้ในระหว่างการหาผลสรุปที่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์เพื่อจะได้ยับยั้งความเสียหายอันเล็งเห็นได้ว่าจะเกิดขึ้น

^{๑๑} กอบชัย เจริญวิมลกุล, เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง: กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย, หน้า ๙๕.

๒. Maximum Sustainable Yield (MSY): การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกที่ยั่งยืนสูงสุด

หลัก MSY^{๑๒} คือความสมดุลของผลผลิตสูงสุดซึ่งถูกยึดถือเป็นทฤษฎีและข้อมูลที่น่ามา กำหนดระดับ MSY หรือจุด MSY มาจากจำนวนฝูงปลาที่มีชีวิตอยู่อย่างต่อเนื่องภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ปราศจากผลกระทบที่สำคัญต่อกระบวนการสืบสายพันธุ์ และถูกอ้างถึงผลผลิต ที่เป็นไปได้รวมทั้งการประเมินรูปแบบการผลิตส่วนเกิน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ MSY และระดับ ของความต้องการเพื่อบรรลุเป็นเรื่องยากที่จะประเมินได้อย่างแน่นอน สิ่งนี้ได้ ถูกอ้างไว้ใน UNCLOS ๑๙๘๒ เช่นกันคือจุดมาตรฐานการบริหารจัดการประมงที่ควรจะเป็นซึ่งได้ถูกพิจารณาด้วยใน มาตรฐานต่ำสุดในเชิงระหว่างประเทศสำหรับกลุ่ทุ์ สร้างฝูงปลา (เช่น ฝูงปลาควรกลับคืนสู่สภาพ เดิมที่ระดับของหน่วยสิ่งมีชีวิตซึ่งสามารถผลิตได้ไม่ต่ำกว่าที่ระดับ MSY) ความสามารถในการจัดการ ประมงขึ้นอยู่กับมนุษย์และทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ตลอดทั้งให้มีสถาบันที่สนับสนุนเรื่องนี้อย่าง จริงจัง ดังนั้น การที่ประเทศจะบรรลุวัตถุประสงค์การเก็บเกี่ยวที่ยั่งยืนได้จำเป็นต้องตรวจสอบว่าการ ทำประมงนั้นเกินระดับ MSY หรือไม่ซึ่งต้องมีการกำหนดจุด MSY และการจำกัดการทำประมงเพราะ หากปริมาณการเก็บเกี่ยวเกินจุดนี้แล้วก็หมายถึงการทำประมงที่เกินขนาดอันเป็นการคุกคามต่อ ทรัพยากรทะเล หลัก MSY นั้นมีความหมายได้หลายความหมาย ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละข้อมูลที่ นำมาใช้ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางชีวภาพหรือทางวิทยาศาสตร์จะขอยกตัวอย่างความหมายต่างๆของ MSY เพื่อให้เข้าใจมากขึ้น ดังนี้

MSY หมายถึง จุดดุลยภาพที่กำหนดปริมาณการจับโดยคำนึงถึงอัตราการเกิด อัตราการ เจริญเติบโต และอัตราการตายของทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถคงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องและคงที่จุด ดุลยภาพหรือระดับดุลยภาพนี้เองจะเป็นตัวกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้ (total allowable catch) ซึ่งปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้นี้จะเป็นตัวกำหนดการลงแรงประมง (fishing effort) และเมื่อ ทราบว่าการลงแรงประมงอยู่ระดับใด ก็สามารถควบคุมจำนวนเรือประมง เครื่องมือ วิธีการประมง ต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจกำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรทั้งสิ้น ซึ่งอาจ กล่าวได้ว่า MSY เป็นความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาประโยชน์ กับการอนุรักษ์^{๑๓}

MSY หมายถึง จุดดุลยภาพที่กำหนดปริมาณการจับโดยคำนึงถึงอัตราการเกิด การ เจริญเติบโตและอัตราการตายของทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้สามารถอยู่ได้อย่างต่อเนื่องและคงที่จุดดุล ยภาพนี้จะเป็นตัวกำหนดปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงจับได้ (allowable catch) ซึ่งปริมาณ ทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงจับได้จะเป็นตัวกำหนดการลงแรงประมง (fishing effort) และเมื่อทราบว่าการ

^{๑๒} Indicators For Sustainable Development of Marine Capture Fisheries, Publish by FAO Technical Guidelines For Responsible Fisheries ๘, Rome ๑๙๙๙, ๗๖ pages.

^{๑๓} Hey, E., The regime for transboundary marine fisheries resources (Martinus Nijhoff Publishers: London, ๑๙๘๙), page ๑๕

ลงแรงประมงอยู่ระดับใดแล้วก็จะสามารถควบคุมเรือประมง เครื่องมือในการทำประมง แรงงาน ประมงได้หรืออีกนัยหนึ่ง จุด MSY จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาประโยชน์ (exploitation) กับการอนุรักษ์ (conservation)^{๑๔}

การที่ประเทศจะออกมาตรการอนุรักษ์หรือบริหารจัดการประมงให้สอดคล้องกับ UNCLOS ๑๙๘๒ นั้นจำเป็นต้องทราบศักยภาพสูงสุดในทรัพยากรประมงที่อยู่ทั้งหมดก่อนจึงจะกำหนด TAC ได้ เพื่อให้การประมงอยู่ในภาวะมีศักยภาพสูงสุดหรือระดับของ MSY ได้ ดังนั้นการทำประมงที่เหมาะสม นั้นจะต้องคำนึงระดับที่ทรัพยากรสัตว์น้ำจะคงอยู่ได้ว่าจะต้องมีระดับที่ไม่เกินจุด MSY ซึ่งจะเป็น ปริมาณที่สามารถจับสัตว์น้ำขึ้นมาได้อย่างเหมาะสมและทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นยังคงสามารถฟื้นฟูหรือ ผลิตทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใหม่ได้อย่างยั่งยืนแต่ก่อนการกำหนด ระดับของ MSY นั้นจะเน้นใน วัตถุประสงค์ที่อ้างอิงผลลัพธ์ทางชีววิทยา ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนและปริมาณที่สามารถเก็บเกี่ยวได้ อย่างยั่งยืนแต่ไม่ได้คำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ แต่เราก็ควรจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ ด้านเศรษฐกิจของสังคมในการจัดการทางการประมงด้วย^{๑๕}

ดังนั้นการกำหนดระดับ MSY นี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านต่างๆ ทั้งสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่ เกี่ยวข้องกันด้วยปัญหาต่อมาที่ว่า MSY มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดเนื่องจากด้วย ความไม่ชัดเจนต่างๆ ของแนวทางกับปัจจัยที่มีความผันผวนตลอดเวลาไม่ว่าจะสถานะแวดล้อม จำนวนฝูงปลาที่มีความไม่แน่นอน ลักษณะการทำประมงในแต่ละพื้นที่ก็แตกต่างกันไม่ว่าจะวิธีการ และสายพันธุ์ปลาเป้าหมาย ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาจากตัว แปรเหล่านี้เป็นการยากที่จะบรรลุถึงความแน่นอนใน ระดับ MSY ของแต่ละประเทศได้ เพราะถ้าหาก ประเทศได้กำหนดระดับของ MSY สูงหรือต่ำกว่าที่เป็นจริงก็จะกระทบต่อการกำหนด TAC ด้วย อัน นำมาซึ่งปัญหาต่างๆและความยากลำบากในการออกมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำและจัดการประมง แม้ว่าหลายๆประเทศจะไม่สมบูรณ์ในการกำหนดระดับ MSY แต่ก็ไม่มีประเทศอื่น ๆ เข้าไปทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนด้วยเนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะมีส่วนเกินจากการเก็บเกี่ยว หรือไม่สิ่งนี้นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการประมงระหว่างประเทศได้จากที่มีการตกลงเรื่อง MSY ใน UNCLOS ๑๙๘๒ ก็ไม่ค่อยปรากฏว่ามีประเทศไหนทำตามหลักนี้โดยคำนึงถึงข้อมูลที่ได้รับและความ แม่นยำของข้อมูลโดยเคร่งครัดส่วนมากแล้วประเทศต่างๆจะกำหนดจุด MSY ด้วยความน่าจะเป็นการ คำนวณอย่างคร่าวๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการประมงเพราะบางประเทศก็ยังไม่พร้อมและไม่

^{๑๔} ชิวิน อินทรานุกูล, ปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒, หน้า ๗๐-๗๑.

^{๑๕} Khoo Khay Huat, Implementation of Regulations for Domestic Fisherman in Law of the Sea: Problems of Conflict and Management of Fisheries in Southeast Asia, Proceedings of the ICLARM/ISEAS Workshop on the Law of the Sea, held in Manila, Phillippines on Nov. ๒๖-๒๙, ๑๙๗๘, Edited by Francis T. Christy, Jr. (Published by ICLARM and ISEAS, Manila, Philippines, ๑๙๗๘), page ๕๓.

มีความชัดเจนในการบริหารจัดการประมงเนื่องจากไม่สามารถวัดความแน่นอนของฝูงปลาและสถานะธรรมชาติ เศรษฐกิจและสังคมของตนได้

จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นยากในทางปฏิบัติที่ประเทศจะนำเอา MSY ไปเป็นหลักในกฎหมายจัดการประมงภายในประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตาม UNCLOS ๑๙๘๒ ได้อย่างจริงจัง ดังนั้น ควรมีการนำหลักการอื่นมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวก่อนเพื่อให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและการลดลงอย่างรวดเร็วของปลาอันเกิดจากการทำประมง

๓. Maximum Economic Yield (MEY): การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับยั่งยืนสูงสุดที่ประเมินได้ในทางเศรษฐกิจ

หลักการนี้จะคล้ายๆกับ MSY แต่เป็นการประเมินโดยข้อมูลทางเศรษฐกิจซึ่ง MSY เป็นการประเมินโดยข้อมูลทางชีวภาพ MEY เป็นหลักที่ประเมินว่าปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้นั้นต้องอิงกับองค์ประกอบทางเศรษฐศาสตร์ การที่จะจับสัตว์น้ำใดๆก็ตามต้องประเมินแล้วว่าได้รับจะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์สูงสุดซึ่งกำหนดไว้ได้เป็นระดับและระดับที่ผลผลิตที่จับต้องอยู่ในระดับสูงสุดของการลงแรงทางประมงหรือการลงแรงจับสัตว์น้ำ^{๑๖} ระดับนี้จะทำให้เกิดกำไรสูงสุดในการทำประมง ดังนั้นระดับที่ทำให้เกิดกำไรหรือผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดขึ้นอยู่กับระดับการลงแรงประมงด้วย (fishing effort)^{๑๗}

การกำหนด MEY นั้นเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางเศรษฐกิจว่าหากจับปลาได้ปริมาณขนาดนี้จะกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติหรือไม่เป็นเกณฑ์ที่ง่ายเพราะเพียงแค่ว่าในขณะนั้นปริมาณที่จับปลามาได้จะทำได้กำไรตอบแทนสูงสุดเหมาะสมต่อความต้องการของประชากรและยังประโยชน์ให้กับประเทศในเวลาเดียวกันด้วย

๔. หลักการประกันว่าการดำรงรักษาทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะไม่ได้รับอันตรายจากการแสวงหาประโยชน์เกินควร (Overexploitation)

หลักนี้รัฐชายฝั่งจะต้องให้หลักประกันหลังจากที่เข้าเป็นภาคี UNCLOS ๑๙๘๒ แล้วว่าตนจะมีมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่เหมาะสมอันนำมาซึ่งการป้องกันไม่ให้มีการแสวงหาประโยชน์เกินควร ไม่ว่าจะในรูปแบบการทำประมงหรืออื่นใดและการที่ประเทศจะออกมาตรการต่างๆ ได้ก็ต้องอาศัยหลักฐานที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์มาเป็นสิ่งยืนยันว่าถึงเวลาที่ประเทศต้องดำเนินการใดๆก่อนที่ทรัพยากรจะถูกแสวงหาประโยชน์มากเกินไป (over-exploited) แต่การประกันนี้รัฐชายฝั่งจะมี

^{๑๖} FAO, Reference points for fishery management, FAO Fisheries Department: Rome, ๑๙๙๓, p.๑๙.

^{๑๗} Hey, E., "The regime for the exploitation of transboundary marine fisheries resources", (Maritinus Nijhoff Publishers: London ๑๙๘๙), p.๑๘.

พันธกรณีแค่ภายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่านั้น หน้าที่นี้จะไม่ไปไกลถึงทะเลหลวงเพราะรัฐชายฝั่งไม่มีอำนาจล่องไปถึงการออกมาตรการใดๆ บังคับในทะเลหลวงได้

จากหลักเกณฑ์ที่ผู้วิจัยได้อธิบายคร่าวๆ ข้างต้นนั้น สังเกตได้ว่าการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมการทำประมงทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงมีลักษณะเป็นการกำหนดแบบหลวมๆ เพราะไม่สามารถกำหนดให้ตายตัวได้เนื่องจาก UNCLOS ๑๙๘๒ เองก็ไม่ได้กำหนดแนวทางหรือขั้นตอนการนำไปสู่เป้าหมายได้อย่างชัดเจนมีการสนับสนุนให้เห็นถึงข้อดีของมาตรการดังกล่าวและความสมัครใจเพื่อตกอยู่ภายใต้ข้อตกลงนั้นและถ้าเป็นข้อตกลงที่จำกัดสิทธิการทำประมงของประเทศมากเกินไปก็ไม่มีประเทศไหนที่จะยอมรับเอามาตรการนั้นๆ อย่างแน่นอน ข้อสำคัญของการกำหนดนโยบายใดๆ เพื่อใช้ในเขตทางทะเลทั้งสอง จำเป็นต้องมีข้อมูลและพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับการกำหนด MSY หรือ TAC เป็นตัวอย่างที่สำคัญที่ต้องการหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนการออกมาตรการใดๆ เพราะข้อมูลที่ได้รับการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์นั้น เป็นสิ่งที่ยุติและสรุปได้อย่างแน่แท้ แต่สิ่งที่ตามมาคืออะไรที่เรียกได้ว่าเป็นข้อมูลที่แน่นอนแล้วประเทศที่ไม่มีความสามารถทางวิทยาศาสตร์ก็ไม่สามารถกำหนดมาตรการใดๆ ได้เลยหรืออย่างไร เนื่องจากไม่มีเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ

ถึงแม้จะบอกว่าประเทศตนเองเห็นปัญหาได้อย่างชัดเจนสิ่งนี้เป็นข้ออ้างในการคุกคามทรัพยากรสัตว์น้ำจากประเทศอื่นอย่างต่อเนื่องซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องหาแนวทางเพื่อช่วยเสริมหรืออุดช่องว่างของการตั้งใจหลบเลี่ยงการอนุรักษ์ทรัพยากรของประเทศที่เอาเปรียบดังเช่นมาตรการต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในทะเลหลวงได้นั้นมันอยู่กับความยินยอมเพื่อจำกัดสิทธิการทำประมงของประเทศเท่านั้น ไม่ว่าจะยินยอมโดยการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาหรือเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค เพื่อการบริหารจัดการประมง ส่วนหากมีการยินยอมจำกัดสิทธิทำประมงของตนเองแล้วหากมีการละเมิด สิ่งที่ตามมาคือไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้หากไม่ใช่ประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น หากเรือประมงทำละเมิดความตกลง ประเทศอื่นก็ทำได้คือการแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธงเท่านั้นให้ดำเนินการตามกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธงต่อไป ไม่สามารถยึดเรือนั้นได้เพราะไม่ได้อยู่ในอำนาจอธิปไตย การลงโทษในอนุสัญญาหรือจากองค์กรนั้นส่วนมากทำได้แค่การประณามหรือการยุติความสัมพันธ์ด้านการค้าหรือการทูตเพราะขนาดใน UNCLOS ๑๙๘๒ เองยังให้สิทธิประเทศในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับใช้กับคนชาติเอง แต่อย่างไรก็ตามถ้าปล่อยให้ประเทศต่างๆ ออกกฎหมายการอนุรักษ์แบบแตกต่างกันเกินไปอาจเกิดปัญหาการไม่ยอมรับจากประเทศอื่นซึ่งแนวทางการอนุรักษ์นั้นควรเป็นไปในทางเดียวกันและเป็นบรรทัดฐานเหมือนกัน จึงควรมีการสนับสนุนสร้างความร่วมมือในการใช้หลักเกณฑ์เหมือนกันที่ทุกประเทศจะสมประโยชน์และเสมือนว่ามีจัดการร่วมมือกันระหว่างประเทศ การกำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำไม่ว่าในเขตไหนก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทะเลหลวงจะต้องมีพื้นฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนเพื่อแสดงถึงเจตนาธรรมณ์เป็นเหตุผลในการออกมาตรการต่างๆ เหล่านั้น เช่น ผลทาง

วิทยาศาสตร์ออกมาแล้วว่าอัตราการตายของปลามากกว่าอัตราการเกิดเป็นต้น อย่างไรก็ตามหลักนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเพราะเนื่องจากว่า ความเป็นไปได้ของการยอมรับในการออกมาตรการโดยรัฐชายฝั่งอ้างอิงถึงการพิสูจน์การทำลายล้างจากหลักฐานที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์ (best scientific evidence) ซึ่งไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนของสิ่งนี้เพราะความสามารถทางวิทยาศาสตร์ในแต่ละประเทศแตกต่างกันและหากหลักฐานที่ปรากฏไม่มีความแน่นอนหรือมีเหตุผลที่สมบูรณ์และไม่มีการพัฒนาปรับปรุงตรวจสอบหลักฐานที่ได้มา แต่รัฐชายฝั่งถือว่าเป็นหลักฐานที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์ในขณะนั้นและออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในการทำประมงก็เป็นได้ การตีความจากผลลัพธ์ที่ได้จากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่นั้นโดยไม่คำนึงถึงข้อมูลจากแหล่งอื่นหรือข้อโต้แย้งใดๆ ก็จะทำให้ไม่มีความแม่นยำในการออกมาตรการอนุรักษ์และจัดการดังกล่าว นอกจากนี้หลัก TAC ใน UNCLOS ๑๙๘๒ ก็ไม่มีการระบุให้แน่ชัดว่าถ้าเป็นในทะเลหลวงแล้วใครจะเป็นผู้กำหนดสิ่งนี้เรียกได้ว่าเป็นช่องโหว่ของอนุสัญญา UNCLOS ๑๙๘๒ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางช่วยเสริมการบังคับใช้มาตรการในส่วนนี้ซึ่งก็คือหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า (precautionary principle) ซึ่งได้ถูกกล่าวถึงในหลายๆ อนุสัญญาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประมงต่างๆ ก็ต้องขึ้นอยู่กับความยินยอมและความร่วมมือของประเทศในการนำไปใช้และถ้าหากไม่มีประเทศที่จะให้ความยินยอม การจัดการกับปัญหาการอนุรักษ์สัตว์น้ำก็จะยากมากขึ้นหรือไม่สามารถแก้ไขได้ ดังนั้นเรื่องสำคัญก็คือ จะมีวิธีการอย่างไรหากประเทศต่างๆไม่สามารถตกลงหรือยินยอมในเรื่องการใช้มาตรการอนุรักษ์ได้

๓.๓ ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. ๑๙๙๕ มาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

๓.๓.๑ ขอบเขตของการบังคับใช้^{๑๘}

๑. ใช้บังคับนอกเขตอธิปไตยของรัฐ เว้นแต่

- ความตกลงฉบับนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- มาตรการว่าด้วยการป้องกันไว้ก่อน และความสอดคล้องของมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมายให้นำมาบังคับใช้ในเขตอธิปไตยของรัฐด้วย
- หลักการทั่วไปในบทบัญญัติข้อ ๕ ของความตกลงฉบับนี้ให้นำมาบังคับใช้ในเขตสิทธิอธิปไตยด้วย

^{๑๘} พวงทอง อ่อนอุระ, “คู่มือการปฏิบัติงานด้านกฎหมายประมงระหว่างประเทศ” เอกสารวิชาการฉบับที่ ๕/๒๕๔๗, กองประมงต่างประเทศ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สิงหาคม ๒๕๔๗, หน้า.๕๔-๕๕

- บทบัญญัติในข้อ ๖ และ ๗ ซึ่งว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการป้องกันไว้ก่อน และความสอดคล้องกันของมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร

๒. ความตกลงฉบับนี้ไม่กระทบสิทธิ อำนาจอธิปไตย และหน้าที่ของรัฐตาม UNCLOS ๑๙๘๒

๓. การตีความและการบังคับใช้ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของ UNCLOS ๑๙๘๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแม่บทหลักอย่างเคร่งครัด จะตีความให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหลักมิได้ อนึ่ง บทบัญญัติข้อ ๖๓ วรรคสอง และข้อ ๖๔ แห่ง UNCLOS ๑๙๘๒ ว่าด้วยการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล (คืออาศัยอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง) และชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติหลักซึ่งเป็นที่มาของความตกลงสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือ UNFSA

๔. เรื่องอื่นๆ นอกจากที่ควบคุมโดย UNCLOS ๑๙๘๒ และความตกลงสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว ยังคงเป็นไปตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

๓.๓.๒ วิธีดำเนินการ

๑. รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ร่วมกันยกย่องความตกลงฉบับนี้ขึ้น โดยมีองค์การสหประชาชาติเป็นองค์กรจัดการประชุม ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และเปิดให้รัฐต่างๆ ลงนามรับรองและให้สัตยาบันตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อจัดทำมาตรการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว โดยมีมาตรการที่สำคัญ เช่น

- ควบคุมปริมาณการจับ เช่น ห้ามจับสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์จนเกินกำลังผลิตของธรรมชาติ
- ควบคุมจำนวนเรือประมงโดยมิให้มีเรือประมงบางประเภทมีจำนวนมากเกินไป
- ควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของเรือ เช่น กำจัดปัญหาเรือที่มีหลายสัญชาติหรือทำการประมงโดยไม่แสดงสัญชาติ อันเนื่องมาจากมีเจตนากระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎข้อบังคับด้านการประมง
- ควบคุมประเภทและชนิดของเครื่องมือประมง

๒. กำหนดมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลและระบบนิเวศในทะเล โดยเฉพาะความสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพในท้องทะเล

๓. จัดตั้งองค์กรบริหารและจัดการประมงขึ้นทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่กำหนดและดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมายของความตกลง PSM ทั้งสองประเภท

๔. สร้างระบบข้อมูลข่าวสารทางการประมงที่สามารถเชื่อถือได้ และตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด ในขณะที่นั้น โดยมีการรวบรวมสถิติและระบบการแจกจ่ายข้อมูลที่ดี เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๙}

๓.๓.๓ หลักการทั่วไปในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และประชากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตามความตกลงสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ (๑๙๙๕)

ในการศึกษาถึงหลักการทั่วไปของการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลตามความตกลงสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ จะเห็นว่า หลักการดังกล่าวจะเป็นการกล่าวอ้างถึงถ้อยคำตามที่เคยปรากฏในบทบัญญัติของ UNCLOS ๑๙๘๒ เพื่อเป็นการยืนยันถึงหลักการในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภท โดยหลักการทั่วไปในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำบัญญัติไว้ในบทบัญญัติข้อ ๕^{๒๐} ดังต่อไปนี้

“เพื่ออนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขต^{๒๑} และประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงจักดำเนินการให้เกิดผลตามหน้าที่ในการร่วมมือกันตามอนุสัญญาฯ ดังนี้

(ก) จัดทำมาตรการให้มั่นใจว่าประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกลคงความสมบูรณ์ในระยะยาว และส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อย่างพอเหมาะจากทรัพยากรทั้งสองประเภทนี้;

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๖

^{๒๐} ข้อ ๕ ของความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ UN Document A/CONF ๑๖๔/๓๗ ฉบับลงวันที่ ๘ September ๑๙๙๕ โดย นางพวงทอง อ่อนอุระ ฝ่ายกฎหมายและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กองประมงต่างประเทศ กรมประมง, กรกฎาคม ๒๕๓๙ ซึ่งได้รับการจัดพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือ “รายงานการสัมมนาวิชาการเรื่องมวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ” ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ ๒๕-๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ ณ ห้องประชุมอานนท์ กรมประมง เกษตรกลาง จตุจักร กรุงเทพมหานคร, p.๒๙๔ - ๒๙๕

^{๒๑} คำแปลศัพท์ของคำว่า “Straddling Fish Stock” มีการบัญญัติศัพท์ในภาษาไทยไว้หลายแบบ เช่น มวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ข้ามเขต ประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขต ประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล เป็นต้น แต่ทุกคำแปลข้างต้นมีความหมายเหมือนกันและสามารถใช้เรียกแทนกันได้

(ข) ทำให้มั่นใจว่ามาตรการดังกล่าวมีพื้นฐานตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ และมีเป้าหมายที่จะคงรักษาหรือฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถให้ผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด (Maximum Sustainable Yield : MSY) ตามปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และต้องคำนึงถึงรูปแบบการทำประมง การพึ่งพากันระหว่างประชากรสัตว์น้ำ และมาตรฐานสากลขั้นต่ำที่เสนอแนะกันโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็ใน ระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก;

(ค) นำเอาหลักการกันไว้ก่อนที่ระบุไว้ในข้อ ๖ มาใช้ปฏิบัติ;

(ง) ประเมินผลกระทบจากการทำประมง กิจกรรมอื่นๆ ของมนุษย์ และปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อประชากรสัตว์น้ำกลุ่มเป้าหมาย และชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำอื่นที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศเดียวกันหรือชนิดที่เกี่ยวข้องกันหรือต้องพึ่งพาประชากรสัตว์น้ำกลุ่มเป้าหมายนั้น;

(จ) ในกรณีเกิดความจำเป็นต้องยอมรับมาตรการอนุรักษ์และจัดการสัตว์น้ำชนิดที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน หรือชนิดที่เกี่ยวข้องกันหรือต้องพึ่งพาประชากรสัตว์น้ำกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งที่จะรักษาไว้ หรือฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำเหล่านั้น ให้อยู่เหนือระดับที่อาจทำให้การแพร่พันธุ์ของสัตว์น้ำถูกคุกคามอย่างร้ายแรง;

(ฉ) ลดมลพิษ ของเสีย ของทิ้ง การจับสัตว์น้ำโดยเครื่องมือประมงที่สูญหายหรือโยนทิ้งในทะเล การจับสัตว์น้ำทั้งปลาและสัตว์น้ำประเภทอื่นชนิดที่มีได้เป็นเป้าหมาย (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ชนิดที่มีใช้เป้าหมาย) และผลกระทบที่มีต่อสัตว์น้ำชนิดที่เกี่ยวข้องกันหรือชนิดที่ต้องพึ่งพากัน โดยเฉพาะชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ โดยอาศัยมาตรการต่างๆ เท่าที่ทำได้ซึ่งรวมถึงการพัฒนาและการใช้เครื่องมือและวิธีการทำประมงแบบที่คัดเลือกชนิดที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม และที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่า;

(ช) ปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพในสภาวะแวดล้อมทางทะเล;

(ซ) ใช้มาตรการเพื่อป้องกันหรือขจัดการทำประมงมากเกินไป และกำลังประมงมากเกินไป และเพื่อให้มั่นใจว่ากำลังลงแรงประมงไม่มากเกินไประดับที่สอดคล้องแก่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน;

(ฌ) คำนึงถึงผลประโยชน์ของการประมงพื้นบ้านและการประมงเพื่อยังชีพ

(ญ) รวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ด้านการทำประมงที่สมบูรณ์และถูกต้องในเวลาอันควร รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งเรือ ปริมาณจับสัตว์น้ำทั้งชนิดที่เป็นเป้าหมาย และชนิดที่มีใช้เป้าหมาย และกำลังลงแรงประมง ดังที่ได้แจ้งไว้ในภาคผนวก ๑ รวมทั้งข้อสนเทศจากโครงการวิจัยทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศด้วย

(ฎ) ส่งเสริมและดำเนินงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และจัดการประมง; และ

(ฐ) ปฏิบัติและบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรโดยติดตาม ควบคุม และตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ”

บทบัญญัติข้อ ๕ ดังกล่าวข้างต้น ได้รับการกำหนดขึ้นมาอย่างชัดเจนเพื่อสนับสนุนหลักการในการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง และประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล โดยรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมง ในทะเลหลวงต้องยอมรับมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำประมงได้มีการใช้ประโยชน์จากประชากรสัตว์น้ำดังกล่าวนี้อย่างยั่งยืน และเพื่อเป็นการสนับสนุนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงจะต้องให้หลักประกันว่า มาตรการที่กำหนดขึ้นดังกล่าวนี้ จะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น เพื่อเป็นการธำรงรักษาไว้หรือฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถให้ผลผลิตอย่างยั่งยืนสูงสุด (Maximum Sustainable Yield : MSY) โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งทางสิ่งแวดล้อม และทางเศรษฐกิจ รวมถึงความต้องการเป็นพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาและการยอมรับรูปแบบการทำการประมง การพึ่งพาอาศัยกันของทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศทั้งในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาคและระดับโลก

๓.๔ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF) มาใช้ปฏิบัติ ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

๓.๔.๑ ปัญหา ผลกระทบของ IUU Fishing

การทำ IUU Fishing เป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร เศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อมของโลกในวงกว้าง IUU Fishing สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งกับการทำการประมงขนาดเล็กหรือ การทำการประมงเชิงพาณิชย์ในทะเล ในมหาสมุทร หรือแม้แต่ในแหล่งน้ำจืดและสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวง ผลกระทบของ IUU Fishing สามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่

๑. ผลกระทบต่อความยั่งยืนของทรัพยากรประมง

IUU Fishing ทำลายความพยายามในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางการประมง และความหลากหลายทางชีวภาพของโลก FAO ประเมินการว่า ผลผลิตการประมง

ทะเลเกือบร้อยละ ๓๐^{๒๒} ของผลผลิตทั้งหมดอาจมาจากการประมงเถื่อน (IUU Fishing) ทำให้ปลาที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูงบางชนิดถูกจับไปเกินกว่าระดับที่อนุญาตถึง ๓ เท่า ข้อมูลที่ได้จากองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคสามารถใช้ประมาณการความรุนแรงของปัญหา IUU Fishing ได้

๒. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค

IUU Fishing สามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยจะส่งผลเสียอย่างรุนแรงทางเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติของประเทศกำลังพัฒนาที่มีความมั่งคั่งขนาดกลาง รวมทั้งกลุ่มประเทศยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรายได้หลักจากการประมงและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมประมง ผลเสียหายจาก IUU Fishing ทำให้รัฐมีการหมุนเวียนของรายได้ในประเทศที่ได้จากสัตว์น้ำต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งการเก็บภาษีเงินได้ที่ต่ำกว่าที่มีกิจกรรมการประมงจริง อีกทั้งยังทำให้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ การทำ IUU Fishing จากเรือที่ลักลอบเข้ามาทำการประมงทั้งในเขตน่านน้ำของรัฐชายฝั่งหรือลักลอบทำการประมงในทะเลหลวง และจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลชายฝั่งหรือประเทศเจ้าของน่านน้ำ เพราะเรือที่ลักลอบเข้ามาทำประมงจะใช้ชาวประมงที่มีใบขาวประมงของรัฐชายฝั่ง และเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงมักจะเป็นเรือประมงที่ทันสมัย ใช้ลูกเรือจำนวนน้อยและมักมีการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเล (Transshipment at sea) และส่งสัตว์น้ำเหล่านั้นไปประเทศที่สามโดยไม่ผ่านประเทศเจ้าของพื้นที่ทำประมงหรือประเทศที่เรือลำนั้นจดทะเบียน ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวส่งผลให้ไม่มีการจ้างแรงงานประมงทั้งโดยทางตรง และทางอ้อมจากการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมงในประเทศเจ้าของน่านน้ำดังกล่าว ทำให้ประเทศเจ้าของพื้นที่ทำการประมงต้องสูญเสียงบประมาณของประเทศในการจัดตั้งระบบติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance : MCS)^{๒๓} รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจุลภาค

การทำ IUU Fishing จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวประมงในชุมชนประมงขนาดเล็ก กลุ่มประมงพื้นบ้านในประเทศกำลังพัฒนา โดย IUU Fishing ส่งผลกระทบต่อรายได้ทำให้รายได้ลดลง ส่วนรายจ่ายและต้นทุนการทำประมงจะเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากประชากรสัตว์น้ำลดลง คุณภาพของสัตว์น้ำลดลง โดยอาจมีสัดส่วนสัตว์น้ำที่ขนาดเล็กกว่าขนาดมาตรฐานที่ตลาดต้องการ ตัวอย่างเช่น ประเทศโมซัมบิก ซึ่งการทำ IUU Fishing ส่งผลให้ประชากรสัตว์น้ำลดลง อีกทั้งได้

^{๒๒} อิศระ ชาญราชกิจ, พิษณุ ศิริพิชญตระกูล, นุชรัตน์ หวังดี, ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, “การประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม”, TD/RES/๑๐๘ Capture Fisheries Technology Division, Training Department, Southeast Asian Fisheries Development Center, หน้า ๔.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน หน้า ๕.

ทำลายเครื่องมือประมงของชาวประมงพื้นบ้านหรือชาวประมงขนาดเล็ก ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตชาวประมงรวมทั้งชุมชนประมงท้องถิ่น^{๒๔}

๔. ผลกระทบทางสังคม

ผลกระทบทางเศรษฐกิจจลุลภาคจากการทำ IUU Fishing จะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังสังคมชาวประมง กระทบต่อตัวชาวประมงและครอบครัวของเขาเหล่านั้น ตลอดจนกองเรือประมงในท้องถิ่น อันเป็นผลเนื่องมาจากการทำการประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ แต่กลุ่มชาวประมงที่ทำ IUU Fishing เหล่านี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ/ทรัพยากรประมงที่รัฐกำหนดขึ้นแต่อย่างใด โดยกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและกฎข้อบังคับด้านการประมงที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้คนไทยสามารถบริโภคสัตว์น้ำได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว การทำ IUU Fishing จึงทำให้รายได้ของครัวเรือนชาวประมงพื้นบ้านลดลงเพราะมีสัตว์น้ำให้จับขึ้นมาใช้ประโยชน์น้อยลงและมีขนาดเล็ก จึงขายไม่ได้ราคา ทำให้เพิ่มปัญหาความยากจนให้รุนแรงมากขึ้น และยังมีผลในทางลบต่อการกระจายรายได้ในชุมชนชาวประมง ลดโอกาสของคนรุ่นลูกหลานในการสืบทอดอาชีพทางการประมงในภาพรวม

จากที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าแม้ว่า FAO จะได้พยายามผลักดันให้มีจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ หรือ CCRF ซึ่งเป็นที่ยอมรับและสนับสนุนโดยประเทศสมาชิกทั่วโลกมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ รวมทั้งมีการเผยแพร่ CCRF นี้อย่างแพร่หลายทั่วทุกภูมิภาคของโลกแล้วก็ตาม แต่สถานะการประมงของโลกยังคงอยู่ในสภาพตกต่ำ อันทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ประเทศต่างๆ เร่งดำเนินการตามบทที่ ๑๗ ของวาระที่ ๒๑ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทางทะเล มหาสมุทร และพื้นที่เขตชายฝั่งขึ้นโดยเร็ว รวมทั้งปฏิบัติตามข้อกำหนดใน CCRF และแผนปฏิบัติการสากล (IPOAs) ต่างๆ ที่ FAO ได้จัดทำขึ้น โดยมุ่งหวังให้กลุ่มประชากรสัตว์น้ำทั้งหลายที่อยู่ใต้อาณัติในขณะนี้ในปัจจุบัน ได้ฟื้นตัวภายใน พ.ศ. ๒๕๕๘

ปัญหาที่หลายประเทศในโลกกำลังเผชิญอยู่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบันที่สำคัญๆ คือ

๑. การที่มีเรือประมงส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของรัฐ
๒. การประมงที่ไร้การควบคุมอยู่นอกขอบเขตกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ชาวประมงบางกลุ่มไม่ยึดถือและฝ่าฝืนกฎข้อบังคับในการทำการประมง เช่น เจ้าของเรือบางรายสับเปลี่ยนธงเรือของตน
๓. การประมงที่ปราศจากการรายงาน นับตั้งแต่การจดทะเบียนไปจนถึงผลการจับสัตว์น้ำ ชาวประมงบางรายไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องมือทำการประมงและแหล่งทำการประมง **จึงถือได้**

^{๒๔} เรื่องเดียวกันหน้า ๖.

ว่า การทำการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำที่เอาเปรียบกลุ่มชาวประมงส่วนใหญ่ และผู้ยินยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐอย่างรับผิดชอบ

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น FAO จึงได้จัดให้มีการประชุมประเทศสมาชิกเพื่อจัดทำจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF ซึ่งต่อไปในเอกสารนี้จะเรียกว่า “จรรยาบรรณ”) ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทั่วโลก ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำทุกชนิดอย่างยั่งยืน อนึ่ง จรรยาบรรณฉบับนี้ได้รับการยอมรับและให้การสนับสนุนโดยประเทศสมาชิก FAO ทั่วโลกตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ เป็นต้นมา ซึ่งต่อมา FAO ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสากล (International Plan of Action: IPOA) ขึ้นจำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่

๑. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU)

๒. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ปลาลาม (International Plan of Action for Shark Conservation)

๓. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการบริหารจัดการการลงแรงประมง (International Plan of Action to Manage Fishing Capacity)

๔. แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์นกทะเลจากการทำการประมงอวนลอยขนาดใหญ่ (International Plan of Action to Conserve Seabird from Longline Driftnet)

โดยสมาชิก FAO มากกว่า ๑๗๐ ประเทศได้ร่วมกันรับรองจรรยาบรรณฉบับนี้ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ อนึ่ง **จรรยาบรรณนี้มีได้มีสภาพบังคับ** หากแต่เรียกร้องให้รัฐสมาชิก FAO นำไปใช้ปฏิบัติด้วยความสมัครใจในการประกอบอาชีพหรือเกี่ยวข้องกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ไม่ว่าจะเป็นในแหล่งน้ำจืดและในทะเล แต่โดยที่จรรยาบรรณนี้มีได้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ **จึงไม่มีสภาพบังคับ** เป็นเรื่องของความสมัครใจ (Voluntary basis) ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะสร้างความมั่นใจว่า ทุกคนที่ประกอบอาชีพในการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้นมีความเข้าใจและยอมรับในหลักการและเป้าหมายของจรรยาบรรณนี้ ทั้งยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าจรรยาบรรณนี้เป็นผลจากความมุ่งมั่นพยายามของคนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยนัยนี้ จรรยาบรรณนี้จึงถือเป็นฉันทามติ หรือความตกลงระดับโลกเกี่ยวกับภาระหน้าที่ในการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์

น้ำต่างๆ อย่างรับผิดชอบ^{๒๕} ดังนั้น รัฐบาลของประเทศจึงมีความรับผิดชอบในการนำจรรยาบรรณนี้มาใช้ปฏิบัติโดยความร่วมมือจากอุตสาหกรรมประมงและชุมชนประมง ส่วนบทบาทของ FAO นั้นคือให้การสนับสนุนด้านวิชาการ แต่ไม่ได้รับผิดชอบโดยตรงในการนำจรรยาบรรณนี้ไปใช้ปฏิบัติ เพราะ FAO มิได้มีส่วนรับผิดชอบในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายพัฒนาการประมงของประเทศต่างๆ อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลของแต่ละประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการประมงอย่างรับผิดชอบ (Responsible Fisheries) ในประเทศของตน

การนำจรรยาบรรณนี้มาใช้ให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นรัฐบาลต้องสามารถประสานหลักการและเป้าหมายของจรรยาบรรณนี้เข้ากับนโยบายและกฎหมายด้านการประมงของประเทศ โดยควรปรึกษากันหรือกับภาคอุตสาหกรรมประมงและกลุ่มบุคคลอื่นๆ เพื่อให้การสนับสนุนในขั้นตอนการปรับเปลี่ยนนโยบายและข้อกฎหมาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับภาครัฐด้วยความสมัครใจ นอกจากนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนให้ชุมชนประมงและอุตสาหกรรมประมงพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้อง และสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณ ซึ่งหมายถึงการให้การช่วยเหลือประเทศสมาชิกต่างๆ หรือกลุ่มประเทศในการพัฒนาหรือปรับปรุงการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในประเทศเหล่านั้นให้บรรลุเป้าหมายที่จรรยาบรรณตั้งไว้ กล่าวคือ **เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนรุ่นต่อไปจะมีโอกาสสูงในการมีสัตว์น้ำเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง** จรรยาบรรณฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นให้ประเทศต่างๆ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ **ทำงานร่วมกัน** ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงและแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ **ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการประมงควรมุ่งมั่นในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำ (Fish stocks) ให้คงอยู่ในระดับที่สามารถผลิตสัตว์น้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต** ซึ่งมักเรียกระดับดังกล่าวนี้ว่า “ปริมาณจับสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY)^{๒๖}” ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านการประมงและทำการประมงของแต่ละประเทศควรจะทำขึ้นในทิศทางที่จะ**ทำให้มีการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนในระยะยาว** เพื่อให้แน่ใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ การมีอาหารอย่างเพียงพอและการขจัดความยากจนในชุมชนประมงของประเทศนั้นๆ ได้ สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนได้จัดทำคำแปลฉบับภาษาไทยและได้รับทุนสนับสนุนจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะภาคเอกชนจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มและเผยแพร่แก่สาธารณชนผู้สนใจมาจนถึงปัจจุบัน

๓.๔.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ กับ IUU Fishing

สืบเนื่องจากการประชุมสมัชชาภาคีองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สมัยที่ ๑๐๒ ในเดือนพฤศจิกายน ๑๙๙๒ ได้กำหนดให้ประเด็นการประมงในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High

^{๒๕} องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจําภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, “จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบคืออะไร”, กรุงเทพมหานคร. ๒๕๔๔, หน้า ๑.

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน หน้า ๓.

Seas) เป็นประเด็นที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ดังนั้น CCRF จึงได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการตีความและนำหลักกฎหมายทะเลระหว่างประเทศซึ่งบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ มาปฏิบัติ เช่น UN Fish Stocks Agreement ๑๙๙๕, ๑๙๙๒ Declaration of Cancun, the ๑๙๙๒ Rio Declaration on Environment and Development, Chapter ๑๗ of Agenda ๒๑ และ Compliance Agreement ต่อจากนั้น FAO ได้ผลักดันให้ CCRF พัฒนาเป็นตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญโดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติหรือ UN องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ รวมทั้ง NGOs

CCRF เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ได้รับการจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของ *ความสมัครใจ (Voluntary Basis)* แต่ได้นำเอาตราสารต่างๆ ที่สังคมโลกให้การยอมรับมา *บัญญัติรวมไว้* และได้รับความเห็นชอบให้นำมาใช้ปฏิบัติได้ (Adopted) โดยมติที่ประชุม FAO สมัยที่ ๒๘ มติที่ ๔/๙๕ ในการนำบทบัญญัติของ CCRF มาปฏิบัติให้เกิดผลนั้น FAO และ สังคมระหว่างประเทศ (International community) ตระหนักว่า กิจกรรมการทำการประมงที่ไม่เคารพกฎข้อบังคับและมาตรฐานสากลด้านการประมง *เพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยลำดับ* เช่น

- ก. การหลบหนีการควบคุมโดยการสลับหรือเปลี่ยนธงของเรือประมง (Reflagging of Fishing Vessels)
- ข. การจับสัตว์น้ำภายในเขตอำนาจของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่ง
- ค. การไม่รายงานผลการจับสัตว์น้ำ หรือจัดรายงานคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

จากกิจกรรมการทำการประมงที่ขาดความรับผิดชอบนี้ มีผลบั่นทอนโดยตรงต่อความพยายามในการบริหารจัดการการประมงทะเลอย่างถูกต้องและเหมาะสม ตลอดจนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของการประมงที่ยั่งยืนต่อไป

สาระสำคัญที่ FAO มุ่งเน้นมาโดยตลอด คือ *การยอมรับกฎระเบียบทางการประมงที่รัฐต่างๆ ได้กำหนดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการประมงอย่างรับผิดชอบขึ้นในสังคมโลก* ด้วยเป็นที่ตระหนักดีแก่ทุกฝ่ายแล้วว่า หากไร้การบริหารจัดการในด้านการประมง โดยเฉพาะการประมงทะเลแล้วทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลที่ยังคงเหลือรอดจากการใช้ประโยชน์ในการประมงอย่างมีขีดจำกัดและไร้กติกาใดๆ นั้น จะไม่มีโอกาสเกื้อหนุนอาชีพชาวประมงได้ในอนาคต จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ชาวประมงและรัฐชายฝั่งต่างๆ จักต้องหันหน้าเข้าหากัน เพื่อร่วมกันกำหนดกติกาอันนำไปสู่การประมงอย่างรับผิดชอบให้ได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ การได้รับรู้ปัญหาและแนวโน้มของการประมงลักษณะนี้ ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจที่ตื้นเขิน การยอมรับที่เปิดใจยิ่งขึ้น ความเป็นไปได้ที่รัฐและชาวประมงจะร่วมมือกันปกป้องรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นฐานการประกอบอาชีพของทุกฝ่ายให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

๓.๔.๓ หลักการในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing แยกตามองค์ประกอบของ IUU Fishing

จากที่กล่าวมาข้างต้น การทำประมงที่เป็น IUU Fishing หรือการทำประมงเถื่อนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบครบทั้ง ๓ ข้อ กล่าวคือ ๑) จะต้องเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) ๒) เป็นการทำประมงที่ขาดการรายงาน หรือรายงานข้อมูลเท็จ (Unreported Fishing) และ ๓) เป็นการทำประมงที่ขาดการควบคุม (Unregulated Fishing) หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งก็จะไม่ใช่ IUU Fishing ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากลก็จะเห็นได้ว่า จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ได้สอดแทรกหลักการในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ไว้ภายใต้หลักการบริหารจัดการประมงด้วยแล้ว โดยอาจพิจารณาหลักการในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing แยกตามองค์ประกอบของ IUU Fishing ได้ดังนี้

๑. การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing)

การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถทำให้การทำประมงนั้นเป็นการทำประมงเถื่อน หรือ IUU Fishing โดยจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ได้บัญญัติหลักการในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) ไว้ ยกตัวอย่างได้ดังนี้

จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : CCRF) เป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ มีนโยบายด้านการประมงที่มีความชัดเจน โดยควรพัฒนาขึ้นจากความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ และคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม เพื่อนำไปสู่การทำประมงอย่างรับผิดชอบและยั่งยืนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๗ จึงได้กำหนดหลักการว่าด้วยการจัดการประมง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหากการทำประมงที่ผิดกฎหมายไว้ เช่น การขอให้รัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการประมง จัดทำมาตรการเพื่ออนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกรอบของกฎหมายมาเป็นตัวช่วยหนึ่งในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยรัฐที่เกี่ยวข้องควรแน่ใจว่ามีการจัดทำกรอบทางกฎหมายในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่มีประสิทธิภาพตามความเหมาะสม เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการจัดการประมง และมีบทลงโทษตามกฎหมายและข้อบังคับที่เพียงพอและเหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๘ ของ CCRF ก็ได้วางหลักการในการปฏิบัติการประมง (Fishing Operation) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางกฎหมายไว้ โดยขอความร่วมมือรัฐที่

เกี่ยวข้องทั้งปวง โดยเฉพาะรัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า ในการบัญญัติกฎหมายและจัดทำระบบติดตาม ควบคุมและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติการประมงให้สอดคล้องกับข้อตกลงระดับภูมิภาคและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งในเรื่องมาตรฐานอนามัยและความปลอดภัยสำหรับเรือประมง ชาวประมง และผู้รับจ้างในการปฏิบัติประมง เครื่องมือประมง ตลอดจนการแนะนำและใช้บังคับกฎระเบียบตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อป้องกันมลภาวะจากเรือ พ.ศ. ๒๕๑๖ รวมถึงบทบัญญัติสำหรับการลดสารพิษที่แพร่ออกมาจากการปล่อยแก๊ส เป็นต้น ซึ่งหลักการดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้มีการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และเกิดความมั่นคงทางทรัพยากรประมงและความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลอีกด้วย

๒. การทำประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing)

องค์ประกอบที่สำคัญอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สามารถทำให้การทำประมงเข้าข่ายเป็น IUU Fishing ก็คือ การทำประมงที่ขาดการรายงาน หรือรายงานข้อมูลเป็นเท็จ (Unregulated Fishing) ซึ่งจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing) ไว้ ยกตัวอย่างเช่น

CCRF ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลและให้คำแนะนำในการจัดการประมงไว้เป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติในมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ได้เสนอให้รัฐมีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประมง ซึ่งครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตทำการประมง ทะเบียนเรือ ทะเบียนชาวประมง สถิติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการประมงทั้งปวงและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประชากรสัตว์น้ำในรูปแบบที่ยอมรับกันระหว่างประเทศและมอบข้อมูลนั้นให้แก่องค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงที่เกี่ยวข้องอย่างทันที่ นอกจากนี้ ในกรณีที่ประชากรสัตว์น้ำอยู่ในเขตอำนาจรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ รัฐที่เกี่ยวข้องก็ควรจะต้องตกลงและหากลไกลความร่วมมือร่วมกันในการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลเช่นนั้นระหว่างกัน อีกทั้งควรส่งเสริมให้มีการวิจัยเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และจัดการประมงและใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาประเมินสถานะทรัพยากรประมงในปัจจุบัน ตลอดจนผลกระทบของมาตรการที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรในอนาคต โดยรัฐไม่ควรนำข้อจำกัดด้านข้อมูลทางวิชาการที่ไม่เพียงพอมาเป็นเงื่อนไขหรือเหตุในการเลื่อนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการ ซึ่งหลักการของ CCRF ที่เสนอให้มีการรวบรวมและประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานและรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างทันที่ นับเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหา IUU Fishing ในส่วนของการทำประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. การทำประมงที่ขาดการควบคุม (Unregulated Fishing)

นอกจากองค์ประกอบด้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) และขาดการรายงาน (Unreported Fishing) แล้ว การทำประมงจะเป็น IUU Fishing จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญอีกข้อหนึ่ง คือ ต้องเป็นการทำประมงที่ขาดการควบคุม (Unregulated Fishing) ซึ่งจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ก็ได้กำหนดหลักการในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ขาดการควบคุม (Unregulated Fishing) ไว้ด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างได้ ดังนี้

CCRF เป็นตราสารระหว่างประเทศที่วางหลักการบริหารจัดการประมงและจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ซึ่งจรรยาบรรณฉบับนี้ได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรประมงในระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO) ขึ้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในการทำการประมง โดยการกำหนดนโยบาย มาตรการ และข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับระหว่างรัฐสมาชิกขององค์กรประมงในระดับภูมิภาคนั้น เพื่อให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการทำประมงภายในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีการกำหนดวิธีการ เครื่องมือประมงที่ใช้ในการจับสัตว์น้ำ โควตาการจับสัตว์น้ำ ประเภทของสัตว์น้ำ หรือการปฏิบัติอื่นๆ ในการทำการประมงในพื้นที่ขององค์กรประมงในระดับภูมิภาคที่รัฐต่างๆ เป็นสมาชิก ดังนั้น หากเรือไร้สัญชาติหรือเรือของรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคได้เข้ามาทำการประมงในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบขององค์กรประมงระดับภูมิภาคนั้น หรือพื้นที่ที่ยังไม่มีมาตรการอนุรักษ์จัดการขององค์กรประมงระดับภูมิภาครองรับ การกระทำนั้นก็จะเป็นการทำประมงที่ขาดการควบคุม (Unregulated Fishing) ได้

ทั้งนี้ นอกจาก CCRF จะได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการประมงและการปฏิบัติการประมงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ไว้แล้ว IPOA-IUU ก็เป็นตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงฉบับหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันยับยั้งและขจัด IUU Fishing หรือการทำประมงเถื่อน เป็นการเฉพาะ โดยตราสารฉบับนี้ได้เตรียมเครื่องมือหลายรูปแบบไว้เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปใช้ต่อต้านการทำประมงเถื่อนซึ่งประเทศเหล่านั้นอาจกระทำการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุมหรือการทำประมงเถื่อนด้วยตนเอง หรืออาจร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ก็ได้โดยเครื่องมือบางประเภทนั้นได้รับการออกแบบมาใช้กับทุกประเทศขณะที่เครื่องมือบางประเภทได้รับการออกแบบมาเพื่อใช้กับรัฐเจ้าของธงรัฐชายฝั่งรัฐเจ้าของท่าหรือรัฐเจ้าของตลาดเป็นการเฉพาะซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

๓.๕ แผนปฏิบัติการสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) มาใช้ปฏิบัติ ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

ตราสารนี้เป็นตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงฉบับหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกัน ยับยั้งและขจัด IUU Fishing หรือการทำประมงเถื่อน เป็นการเฉพาะ โดยตราสารฉบับนี้ได้เตรียมเครื่องมือหลายรูปแบบไว้เพื่อให้ประเทศต่างๆนำไปใช้ต่อต้านการทำการประมงเถื่อน โดยประเทศแต่ละประเทศสามารถนำหลักการนี้ไปใช้โดยการออกกฎหมายภายในโดยอาจจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU) ได้

๓.๕.๑ ความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง (All States Responsibilities)

แผนปฏิบัติการสากลฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง ดังนี้:-

- ๑) รัฐควรให้การยอมรับและเคารพต่อแนวทางปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันปราบปรามและจัดการทำประมงเถื่อน
- ๒) รัฐทั้งปวงได้รับการกระตุ้นให้สัตยาบัน ยอมรับ หรือภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒, ความตกลงสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๙๕ และ ความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. ๑๙๙๓ และหากรัฐใดยังมีได้เข้าเป็นภาคีตราสารเหล่านี้ถือว่าไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของตราสารเหล่านี้
- ๓) รัฐทั้งปวงควรปฏิบัติตามตราสารด้านประมงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทุกฉบับซึ่งรัฐตนได้ให้สัตยาบัน ยอมรับหรือภาคยานุวัติไว้อย่างเคร่งครัด
- ๔) การทำการประมงในมหาสมุทรต่างๆ นั้น องค์กรประมงในระดับภูมิภาคจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลทุกรัฐที่มีเรือประมงเข้าไปทำการประมงในแหล่งทำการประมงเหล่านี้ จึงควรเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าวหรือต้องควบคุมเรือประมงของตนมิให้กระทำการใดๆ ที่ละเมิดกฎข้อบังคับที่องค์กรเหล่านี้ได้กำหนดขึ้นไว้
- ๕) รัฐต่างควรทบทวนกฎหมายประมง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของตนเป็นอันดับแรก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสามารถใช้กฎหมายเหล่านี้ได้อย่างสอดคล้องกับวิธีการที่แจ้งไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ใน

การดำเนินการทบทวนกฎหมายนั้นควรพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ✓ ภายใต้ข้อเสนอแนะของ IPOA-IUU นั้นจำเป็นต้องเพิ่มหน่วยงานตามกฎหมายขึ้นอีกหรือไม่?
 - ✓ บทลงโทษสำหรับการทำประมงที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันรุนแรงเพียงพอแล้วหรือไม่?
 - ✓ ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือประมงของรัฐตนได้จริงหรือไม่?
 - ✓ หากคนถือสัญชาติของรัฐเป็นเจ้าของเรือประมงที่ไปจดทะเบียนในรัฐอื่น หรือไปทำหน้าที่นายเรือในเรือประมงของรัฐอื่น จะสามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อป้องกันมิให้คนเหล่านั้นทำการประมงที่ผิดกฎหมายได้หรือไม่?
 - ✓ หากรัฐได้ยินยอมให้มีการนำขึ้นท่าหรือขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมงต่างชาติที่ทำเทียบเรือของรัฐตน มีกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่สามารถใช้ในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าว เช่น การตรวจสอบ หรือไม่?
 - ✓ ในกรณีที่รัฐได้มีการอนุญาตให้กองเรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของรัฐตน ควรจะเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมายในข้อตกลงที่ทำไว้ได้หรือไม่?
- ๖) ชาวประมงที่ทำผิดกฎหมายย่อมพยายามหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ จึงมักจะทำประมงในเขตที่มีการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) ไม่เข้มงวดนัก ดังนั้น IPOA-IUU จึงได้กำหนดเครื่องมือสำหรับการติดตามตรวจสอบอย่างกว้างๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการประมงเถื่อนไว้ดังต่อไปนี้
- ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System หรือ VMS)
 - โครงการส่งผู้สังเกตการณ์ประจำบนเรือประมง
 - ระบบรายงานผลการจับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยวเรือ
 - การตรวจสอบเรือประมงทั้งที่ทำเทียบเรือและในทะเล
 - การไม่อนุญาตให้เรือที่สงสัยว่าจะเป็นเรือประมงเถื่อนเข้าเทียบท่าหรือให้เอกสิทธิ์ใดๆ
 - วิธีอื่นๆ

๓) รัฐควรสนับสนุนให้ชาวประมงทุกคนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับด้านการประมงโดยวิธีการสร้างสรรค์ซึ่งรวมถึง:-

- การให้การศึกษและบริการต่างๆ แก่ชุมชนและชาวประมง
- การให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎระเบียบด้านการประมง
- การสร้างจิตสำนึกเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ
- การจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ชาวประมงสามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย

๘) รัฐควรปรับปรุงความสามารถในการตรวจตราเรือประมงและตรวจสอบในกรณีที่น่าเชื่อว่าการทำการประมงเถื่อนเกิดขึ้น และจักต้องดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎข้อบังคับด้านการประมงอย่างจริงจัง

๙) รัฐควรเข้าร่วมในเครือข่ายสากลเพื่อร่วมมือและประสานงานระหว่างกันในการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังในกิจกรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการประมง ซึ่งจะช่วยให้รัฐต่างๆ สามารถหาข้อมูลที่ต้องการทราบได้อย่างรวดเร็ว

๓.๕.๒ ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง (Flag State Responsibilities)

IPOA-IUU ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงไว้ดังนี้:-

- ๑) ควบคุมกิจกรรมการทำการประมงของเรือที่ซักรธงของรัฐตน รวมไปถึงเรือประมงและเรือที่ใช้สนับสนุนการทำการประมง (เช่น เรือขนส่งหรือเรือแม่ที่ทำหน้าที่ส่งเสบียงและน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เรือประมงและรับสัตว์น้ำกลับเข้าท่า)
- ๒) รัฐบาลของรัฐเจ้าของธงจักต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะทำให้เกิดผล
- ๓) **การจดทะเบียนเรือประมง** ก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้เรือประมงของตนซักรธงของรัฐตน รัฐนั้นควรจะต้องมั่นใจในความสามารถในการควบคุมการทำการประมงของเรือลำนั้นให้ได้ก่อน
- ๔) รัฐจึงควรจดทะเบียนเรือประมงทุกประเภททุกขนาดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ และรวบรวมทะเบียนประวัติของเรือแต่ละลำไว้เป็นหลักฐาน

- ๕) รัฐควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนเรือที่เคยมีประวัติทำการประมงมาก่อน
- ๖) รัฐควรให้เจ้าของเรือลำที่ขอจดทะเบียนเรือนี้ในชื่ออื่นๆ มาก่อนด้วย และรัฐควรให้เจ้าของเรืออธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเรือเป็นประจำด้วย
- ๗) **ทะเบียนประวัติเรือประมง** แต่ละรัฐควรจัดทำทะเบียนประวัติของเรือประมงแต่ละลำขึ้นไว้ ข้อมูลที่ควรบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติของเรือนี้ ซึ่งนอกจากจะแจ้งถึงลักษณะทางกายภาพต่างๆ ของเรือ และประวัติการทำประมงแล้ว ยังควรมีข้อมูลดังต่อไปนี้ด้วย
- ชื่อของเรือประมง หมายเลขทะเบียน ชื่อเรือเดิม (หากทราบ) และชื่อประเทศที่จดทะเบียนให้
 - ธงที่เคยใช้ (ถ้ามี)
 - สัญญาณเรียกวิทยุสากล (ถ้ามี)
 - สถานที่และปีที่ต่อเรือ
 - ประเภทของเรือ
 - ประเภทของเครื่องมือหรือวิธีการทำการประมง
 - ระยะเวลาที่จดทะเบียน (กรอสตัน)
 - ขนาดแรงม้าของเครื่องยนต์
 - ความยาวเรือ
 - ความลึกของเรือ
 - ความกว้างของเรือ
 - รูปถ่ายแสดงด้านข้างของเรือในวันที่จดทะเบียน หรือหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเรือตามความเหมาะสม
 - ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ
 - ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่รับผิดชอบในการใช้เรือ
 - ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่มีส่วนรับผลประโยชน์จากเรือ
 - ประวัติการถือครองเรือ และประวัติการทำประมงเยือนของเรือลำนี้ (หากทราบ)

ข้อสังเกต หากเป็นไปได้ ควรแจ้งในทะเบียนประวัติเรือด้วยว่าเรือลำนี้
ยังคงทำการประมงอยู่อย่างสม่ำเสมอหรือไม่

๘) **การอนุญาตให้ทำการประมง** รัฐเจ้าของธงควรมีให้เรือของตนออกไป
ทำการประมงในทะเลหรือมหาสมุทรอื่นใด ๆ เว้นแต่เรือลำนั้นได้รับอนุญาต
ให้ทำการประมงได้จากรัฐ รัฐเจ้าของธงจึงควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะกับ
เรือที่จดทะเบียนในรัฐของตนอย่างถูกต้อง และมีบันทึกทะเบียนประวัติ
ของเรือประมงลำนี้ไว้แล้ว ดังนั้น เรือต่างๆ ควรจะได้รับอนุญาตให้ทำการ
ประมงได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ยินยอมที่จะทำการประมง
ตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในอาชญาบัตร เพื่อให้รัฐเจ้าของธงสามารถ
ควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือลำนั้นได้ อนึ่ง เงื่อนไขเหล่านี้
ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน เช่น

- อนุญาตให้จับสัตว์น้ำชนิดใด
- อนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใด
- อนุญาตให้ทำการประมงได้ในแหล่งใดและเมื่อใด

๙) **มาตรการในการควบคุมอื่นๆ** การจดทะเบียนเรือประมง การทำทะเบียน
ประวัติเรือประมง และการอนุญาตให้ทำการประมงนั้นจะทำให้รัฐเจ้าของธงมี
พื้นฐานทางกฎหมาย ในการควบคุมการทำการประมงของเรือประมงของตน
แต่เพื่อให้การควบคุมเรือประมงเกิดผลอย่างจริงจัง รัฐเจ้าของธงควรจะได้
เลือกใช้เครื่องมือที่ใช้ปฏิบัติจริงต่างๆ ดังที่ได้ระบุไว้ใน IPOA-IUU นั้น เช่น

- รัฐเจ้าของธงควรรู้ตำแหน่งเรือทุกลำ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรรู้
เป็นช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐเจ้าของธงจึงต้องหาวิธีการ
อื่น เพื่อให้ทราบตำแหน่งของเรือของตนทุกลำในทะเลให้ได้
- รัฐเจ้าของธงควรจะเพิ่มขีดความสามารถในการลาดตระเวนทาง
ทะเลในบริเวณที่รู้แน่ชัดว่าเรือประมงของตนมักเข้าไปทำการ
ประมงด้วย
- รัฐเจ้าของธงควรกำหนดให้เรือทุกลำรายงานผลการทำการ
ประมงเป็นระยะโดยสม่ำเสมอ การใช้ระบบติดตามเรือ วิทหยุด
และโทรสาร อันเป็นการสะดวกและประหยัดเวลา
- แม้ว่าข้อมูลที่ต้องรายงานจะแตกต่างกันไปตามประเภทของการ
ประมง รัฐเจ้าของธงควรกำหนดให้เรือประมงของตนรายงาน
ข้อมูลในการทำการประมงที่สมบูรณ์และถูกต้องตาม
กำหนดเวลา ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ควรรวมถึง:-

- รายละเอียดของเรือ
 - ตำแหน่งเรือ
 - เส้นทางเดินเรือ
 - การลงแรงทำการประมง
 - องค์ประกอบสัตว์น้ำที่จับได้ และน้ำหนักรวมของสัตว์น้ำสดที่จำหน่ายขึ้นท่า
 - การแจ้งการเข้า/ออกจากแหล่งทำการประมง
 - การแจ้งกำหนดเข้าเทียบท่า
- รัฐเจ้าของธงควรจะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับรายงานและควรลงโทษผู้ที่ไม่รายงานหรือรายงานข้อมูลเท็จ วิธีการตรวจสอบนี้รวมถึงการตรวจสอบเป็นประจำ ณ ท่าเทียบเรือ และการใช้ผู้สังเกตการณ์อิสระประจำอยู่บนเรือ
- รัฐเจ้าของธงควรทำให้มั่นใจว่ามีการลงโทษผู้ทำการประมงเถื่อนรุนแรงเพียงพอต่อการกระทำความผิด ในกรณีที่มีการกระทำความผิดขั้นรุนแรงนั้น เรือดังกล่าวควรถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงหรือให้ระงับการใช้ใบอนุญาตชั่วคราว การลงโทษอย่างเข้มงวดนี้จะช่วยทำให้ชาวประมงไม่กล้าทำการประมงเถื่อนอีกต่อไป

๓.๕.๓ ความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง

IPOA-IUU ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง ดังนี้:-

- ๑) ก่อนที่รัฐชายฝั่งจะอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตน ควรตรวจสอบว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงให้ไปทำการประมงนอกน่านน้ำของตนได้จริงหรือไม่เสียก่อน
- ๒) รัฐชายฝั่งจึงควรทำในทุกวิถีทางเพื่อขจัดประมงเถื่อนให้สิ้นไปจากน่านน้ำของรัฐตน
- ๓) รัฐชายฝั่งไม่ควรออกใบอนุญาตการทำประมงให้แก่เรือประมงเถื่อน ดังนั้น รัฐชายฝั่งควรขอร้องให้รัฐเจ้าของธงรับรองว่าเรือที่ตนได้จดทะเบียนให้มันไม่เคยมีประวัติเสียเกี่ยวกับการประมงเถื่อนมาก่อน หลังจากที่รัฐเจ้าของธงได้รับรองแล้ว รัฐชายฝั่งจึงจะออกใบอนุญาตให้เข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตนได้
- ๔) รัฐชายฝั่งอาจกำหนดให้เรือต่างชาติใช้ระบบติดตามเรือ เพื่อให้รู้ตำแหน่งในแต่ละช่วงเวลา หรือตำแหน่งที่ใกล้เคียงของเรือเหล่านี้ได้ตลอดเวลา

และรับข้อมูลต่างๆ ที่ระบบนี้ จะต้องรายงานเข้ามาเป็นระยะ และกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำหรือบางส่วนมีผู้สังเกตการณ์อิสระประจำอยู่บนเรือ

- ๕) รัฐชายฝั่งควรมีข้อบังคับให้เรือประมงทุกลำต้องนำสัตว์น้ำที่จับได้มายังท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ทั้งนี้ เพราะการตรวจตราการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลนั้นทำได้ยาก ชาวประมงเถื่อนจึงนิยมขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลเสียมากกว่าที่จะนำขึ้นท่า

๓.๕.๔ ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่า (Port State Responsibilities)

IPOA-IUU ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่าไว้ดังนี้:-

- ๑) ปฏิเสธมิให้เรือต่างชาติเข้าเทียบท่า (ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะอันตราย)
- ๒) ห้ามมิให้เรือประมงต่างชาตินำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือทำการขนถ่ายสัตว์น้ำบริเวณท่าเทียบเรือ
- ๓) กำหนดให้เรือประมงที่จะเข้าเทียบท่าต้องมอบข้อมูลเกี่ยวกับเรือและข้อมูลในการทำการประมง และ
- ๔) ตรวจสอบเรือที่สมัครใจให้ตรวจขณะจอดเทียบท่า
- ๕) รัฐเจ้าของท่าควรกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำที่ขออนุญาตเข้าเทียบท่าดำเนินการ
 - แจ้งขออนุญาตเข้าเทียบท่าล่วงหน้าตามควร
 - มอบสำเนาใบอนุญาตทำการประมง
 - แจ้งรายละเอียดการทำการประมงในเที่ยวเรือนั้น
 - แจ้งปริมาณสัตว์น้ำที่มีอยู่บนเรือ
- ๖) ก่อนที่รัฐเจ้าของท่าจะอนุญาตให้เรือต่างชาติลำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมประมง ควรจะทำการสอบถามข้อมูลดังกล่าวก่อนอนุญาตด้วยเช่นกัน
- ๗) รัฐเจ้าของท่าควรรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้ เพื่อแจ้งต่อรัฐเจ้าของธงและองค์กรประมงในระดับภูมิภาค
 - ชื่อรัฐเจ้าของธงของเรือลำนั้นและรูปพรรณโดยละเอียดของเรือ
 - ชื่อ สัญชาติ และคุณสมบัติของนายท้ายเรือและได้กั้ง

- ประเภทของเครื่องมือประมงที่ใช้บนเรือ
 - สัตว์น้ำที่มีอยู่บนเรือ โดยระบุแหล่งที่จับ ชนิดและลักษณะของสัตว์น้ำและปริมาณ
 - ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ตามที่องค์กรประมงในระดับภูมิภาคและข้อตกลงสากลต้องการ และ
 - ปริมาณสัตว์น้ำที่นำขึ้นและขนถ่ายที่ทำ
- ๘) หากรัฐเจ้าของท่ามีเหตุอันชวนให้เชื่อได้ว่าเรือลำใดที่เทียบท่าอยู่นั้นได้มีส่วนร่วมในการทำการประมงเถื่อนแล้ว รัฐเจ้าของท่าควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้
- ไม่อนุญาตให้เรือลำนั้นนำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือขนถ่ายที่ทำ
 - แจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยทันที และ
 - หากสงสัยว่าการทำการประมงเถื่อนในน่านน้ำของรัฐอื่นหรือในน่านน้ำที่จัดการดูแลโดยองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค รัฐเจ้าของท่าจะต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้องทราบโดยทันที
- ๙) รัฐเจ้าของท่าสามารถใช้มาตรการอื่นเพิ่มเติมแก่เรือและผู้ประกอบการนั้นได้โดยความเห็นชอบหรือคำขอร้องจากรัฐเจ้าของธงอีกด้วย

๓.๕.๕ มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ (International Trade-related Measures)

ในปัจจุบัน มีความพยายามเพื่อร่วมมือกันในการควบคุมการค้าสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงเถื่อน IPOA-IUU จึงได้เรียกร้องให้รัฐต่างๆ ร่วมกันพัฒนามาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ (International Trade-related Measures) เพิ่มขึ้นเพื่อยุติการทำการประมงเถื่อน ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะสอดคล้องกับข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้อยู่ในการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการค้าสัตว์น้ำที่จับได้จากการประมงเถื่อน โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นใดๆ ในการค้าสัตว์น้ำชนิดอื่น อนึ่ง มาตรการการค้านี้จะครอบคลุมในรูปแบบต่างๆ ของการนำเข้าและส่งออกสินค้า อันประกอบด้วย

- ข้อกำหนดให้มีใบรับรองสัตว์น้ำที่จับได้และเอกสารควบคุมการค้าสัตว์น้ำ
- ข้อจำกัดและข้อห้ามในการนำเข้าและส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ

องค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคจะมีบทบาทที่สำคัญในการประสานงานกับรัฐต่างๆ ในการจัดทำและบังคับใช้มาตรการทางการค้าเหล่านี้ โดยเฉพาะมีบทบาทนำในการขจัดประมงเถื่อน เพราะกลุ่มสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงส่วนใหญ่ของโลก และกลุ่มสัตว์น้ำอื่นๆ ที่พลอยถูกจับได้ในการประมงเถื่อนนั้น อยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค องค์กรเหล่านี้จึงอยู่ในฐานะที่โดดเด่น

เด่น ในการส่งเสริมและประสานความพยายามด้านต่างๆ เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการสากลเพื่อ
ขจัดประมงเถื่อนนี้

อนึ่ง สิ่งที่ต้องครุประมงในระดับภูมิภาคสามารถกระทำได้นั้น รวมถึง

- การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประมงเถื่อนในภูมิภาคของตน
- จำแนกเรือประมงเกี่ยวข้องกับทำการประมงเถื่อนและประสานงานเพื่อใช้มาตรการต่างๆ ในการกำจัดเรือเหล่านั้นออกไป
- เร่งรัดให้ประเทศที่ยังมีเรือที่เกี่ยวข้องกับการประมงเถื่อน ดำเนินการให้เรือเหล่านั้นยุติทำการประมงเถื่อนโดยเร็ว
- เรียกร้องให้รัฐภาคีสมาชิกทำการต่อต้านเรือที่ไม่แจ้งสัญชาติที่เข้ามาทำการประมงในภูมิภาค
- รับรองข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการเช่าเรือใดออกไปทำการประมงเถื่อน
- รับรองแผนตรวจสอบที่เทียบเรือ กำหนดข้อจำกัดในการขนถ่ายสัตว์น้ำในทะเล และข้อกำหนดเพื่อห้ามเรือของรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกขององค์การ ซึ่งเข้ามาทำการประมงในภูมิภาคที่องค์กรนั้นดูแลอยู่น้ำสัตว์น้ำมาขึ้นที่ท่าเรือของภาคีสมาชิก
- รับรองมาตรการทางการค้าที่จะนำมาใช้ต่อต้านการประมงเถื่อน และ
- รับรองวิธีการออกไปรับรองสัตว์น้ำที่จับได้ และ/หรือ เอกสารที่ใช้ในการค้าสินค้าน้ำสัตว์น้ำ

๓.๖ มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) มาใช้ปฏิบัติ ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

ในปัจจุบันประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า (Port State) ได้เข้าภาคีเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙^{๒๗} Port State มาใช้ปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องมือ/มาตรการสำคัญในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing งานศึกษานี้ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการนำมาตรการ Port State มาใช้ขจัด IUU Fishing ของไทยมาปรับใช้กับประเทศไทย

^{๒๗} FAO, <http://www.fao.org/fi/static-media/MeetingDocuments/PSMA/Parties/gne.pdf> [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๑.

๓.๖.๑ หลักการสำคัญของความตกลง PSMA

ตามที่คุณวิจัยได้นำเสนอเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของความตกลง PSMA ในหัวข้อที่ ๒.๕.๓ มาแล้วนั้น ดังนั้น ในบทนี้จะนำเสนอเฉพาะหลักการที่สำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ว่าหลักการสำคัญเหล่านั้นจะมีความสัมพันธ์กับพันธกรณีหรือหน้าที่ที่ประเทศไทยหรือภาคีอื่นจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ได้ หลักการที่มีความสำคัญดังกล่าว ได้แก่

๑.๑ ความตกลง PSMA เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เป็นกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement)

๑.๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ (Tool) ของรัฐเจ้าของท่าในการป้องกันยับยั้ง และขจัด IUU Fishing

๑.๓ กำหนดกลไกให้รัฐเจ้าของท่าสามารถปฏิเสธการขอเข้าเทียบท่าของเรือประมงต่างชาติที่ทำหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็น IUU Fishing

๑.๔ กำหนดกลไกให้รัฐเจ้าของท่าสามารถปฏิเสธการขอเข้าเทียบท่าของเรือขนถ่ายที่นำสัตว์น้ำที่ถูกจับด้วยวิธีที่ผิดกฎหมายเข้าเทียบท่า

๑.๕ มาตรการของรัฐเจ้าของท่าดังกล่าวเป็นเพียงเงื่อนไขหรือมาตรฐานที่ต้องปฏิบัติตามขั้นต่ำ หรือ Minimum requirements/Minimum standard เท่านั้น หากรัฐภาคีอื่นประสงค์จะกำหนดเงื่อนไขของรัฐให้เข้มงวดหรือครอบคลุมกว่าที่ความตกลง PSMA กำหนดไว้ก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐภาคีนั้นๆ สามารถกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดกว่านั้นไว้ในกฎหมายภายในได้เต็มที่เพราะรัฐเจ้าของท่ามีอำนาจอธิปไตยเหนือท่าเทียบเรือของรัฐตน ดังนั้นรัฐเจ้าของท่าจึงมีเขตอำนาจรัฐ (National Jurisdiction) ในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐของตนอย่างเต็มที่ **ประกอบรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือท่าเทียบเรือของรัฐตนทั้งหมด** ซึ่งในบริเวณดังกล่าวรัฐเจ้าของท่าซึ่งในขณะเดียวกันก็มีสถานะเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ด้วยนั้น มีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และเขตอำนาจรัฐเหนือท่าเทียบเรือที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐตนทำการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติที่จะขอเข้าเทียบท่า อนึ่ง เขตอำนาจรัฐที่ว่านี้หมายถึง ๑) เขตอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับโดยรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาดำเนินการ และ ๒) เขตอำนาจในการนำกฎหมายที่ตราขึ้นตาม ๑) มาใช้บังคับ โดยรัฐใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีและใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ กล่าวโดยสรุปคือ การนำมาตรา PSMA มาใช้บังคับเป็นการบังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐโดยแท้ หมายความว่ารัฐเจ้าของท่าไม่จำเป็นต้องนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้ในการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ ณ ท่าเทียบเรือของรัฐตนแต่ประการใด

๑.๖ ความตกลง PSMA จะไม่นำมาใช้บังคับกับ

๑.๖.๑ เรือที่มีสัญชาติเดียวกันกับรัฐเจ้าของท่าและซีกธงของรัฐเดียวกันที่ประสงค์จะเข้าเทียบท่า

๑.๖.๒ เรือของรัฐเพื่อนบ้านที่ทำการประมงแบบยังชีพภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐเจ้าของธง (Flag State) กับรัฐเจ้าของท่า (Port State)

๑.๖.๓ เรือบรรทุกที่มีได้บรรทุกสัตว์น้ำ หรือบรรทุกสัตว์น้ำที่ได้เคยถูกนำขึ้นท่าเรืออื่นมาก่อนนี้แล้ว และไม่มีพยานหลักฐานที่จะทำให้สงสัยว่าเรือลำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการทำ IUU Fishing

๑.๗ ในการนำบทบัญญัติของความตกลง PSMA ไปปฏิบัติ ภาควิชาไม่จำเป็นต้องผูกพันรัฐตนต่อมาตรการหรือข้อมติต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคซึ่งภาควิชาดังกล่าวมิได้เป็นสมาชิกแต่อย่างใด

๑.๘ ในการบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ (at national level) ภาควิชาจะต้องบูรณาการด้านการประมงที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของรัฐเจ้าของท่าประสานให้เข้ากันกับระบบที่กว้างกว่าของการควบคุมของรัฐเจ้าของท่า (port State controls) และจะต้องนำ แผนปฏิบัติการสากล IUU มาใช้เป็นเอกสารหลักที่ใช้อ้างอิงด้วย รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ประสานกิจกรรมต่างๆ ในระหว่างหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้อง และเมื่อนำความตกลงนี้มาใช้ปฏิบัติ

๑.๙ รัฐเจ้าของท่าจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือของรัฐตน

๑.๑๐ ภาควิชาจะต้องบูรณาการด้านการประมงที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของรัฐเจ้าของท่า และต้องนำ IPOA-IUU มาใช้เป็นเอกสารหลักที่ใช้อ้างอิงด้วย

๓.๖.๒ บทบัญญัติหลักของความตกลง PSMA

๑.๒.๑ แนวทางปฏิบัติและขั้นตอนในการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ว่าด้วยข้อมูลที่เรือประมงต่างชาติที่จะขอเข้าเทียบท่าจะต้องจัดเตรียมไว้ล่วงหน้าก่อนเข้าเทียบท่าและต้องจัดส่งให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าก่อนเรือเข้าเทียบท่า ได้แก่ ท่าเรือที่จะเข้าเทียบ รัฐเจ้าของท่า วันและเวลาที่คาดว่าจะเข้าเทียบท่า และท่าเทียบเรือที่เรือเดินทางออกมาและวันที่ออกจากท่า ชื่อเรือ รัฐเจ้าของธง ประเภทของเรือ หมายเลขทะเบียนเรือที่ออกให้โดย IMO ภาคผนวกปีว่าด้วยขั้นตอนการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติของรัฐเจ้าของท่า ภาคผนวกซี ว่าด้วยการรายงานผล

การตรวจสอบ ว่าด้วยระบบข้อมูลข่าวสารของมาตรการตรวจสอบที่ท่าเทียบเรือของรัฐเจ้าของท่า ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการฝึกอบรมผู้ตรวจสอบ

๑.๒.๒ ขั้นตอนการตรวจสอบของรัฐเจ้าของท่าที่สำคัญ เช่น ตรวจสอบเอกสารประจำเรือทั้งหมดว่าเป็นจริง สมบูรณ์และถูกต้อง เช่นเอกสารที่แสดงการเป็นเจ้าของเรือ ในกรณีจำเป็น ให้หมายรวมถึงการติดต่อประสานกับรัฐเจ้าของธงให้มีการยืนยันความถูกต้องอีกทางหนึ่ง

๑.๒.๓ ตรวจสอบธงเรือ และสัญลักษณ์ต่างๆ บนตัวเรือให้เป็นไปตามที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ หรือ IMO กำหนด ตลอดจนสัญญาณเรียกขานทางวิทยุ และอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่น

๑.๒.๔ ตรวจสอบพิสูจน์ว่าใบอนุญาตให้ทำการประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมง เป็นฉบับจริง สมบูรณ์ และถูกต้อง ตรงกับข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่นมาแล้ว

๑.๒.๕ สำหรับการรายงานผลการตรวจนั้น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบกรอกข้อมูลที่ตรวจสอบได้ไว้เป็นหลักฐาน เช่นข้อมูลเกี่ยวกับ ชื่อของรัฐเจ้าของท่า เลขที่รายงานผลการตรวจสอบ หน่วยงานที่ใช้อำนาจตรวจสอบ ชื่อของหัวหน้าชุดตรวจสอบ ท่าเทียบเรือที่ทำการตรวจ วันเวลาที่เริ่มดำเนินการตรวจ และวัน เวลาที่เสร็จสิ้นการตรวจ รัฐเจ้าของท่าที่ปล่อยเรือออกมา ชื่อเรือ รัฐเจ้าของธงของเรือ ผู้ตรวจสอบจะต้องทำการระบุสิ่งต่างๆ ที่ตนตรวจพบ พร้อมด้วยความเห็นของผู้ควบคุมเรือ มาตรการที่ดำเนินการไปแล้ว ลงลายมือชื่อของทั้งผู้ควบคุมเรือและผู้ทำการตรวจสอบในส่วนท้ายของรายงานฉบับดังกล่าวด้วย

๑.๒.๖ ในการนำความตกลงไปปฏิบัติ ภาคีจะต้องจัดให้มีการติดต่อสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติต่างๆ ของความตกลง PSMA และ จัดสร้าง Websites เพื่อเผยแพร่รายชื่อของท่าเทียบเรือที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น รวมทั้งเผยแพร่มาตรการต่างๆ ที่รัฐเจ้าของท่าได้ดำเนินการไปแล้วด้วย

๑.๒.๗ สำหรับแนวทางการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ โปรแกรมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจสอบ อย่างน้อยควรรวมถึงเรื่องประเด็นสุขภาพ ความปลอดภัยและความมั่นคงต่างๆ ขั้นตอนการตรวจสอบทั่วไป การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อใช้ในการพิสูจน์ความจริงของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทราบจากผู้ควบคุมเรือ การพิสูจน์ความเป็นจริงและความถูกต้องของเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับ การนำสัตว์น้ำขึ้นท่า การขนถ่าย การแปรรูปและปริมาณสัตว์น้ำที่เหลือนบนเรือ และการดำเนินการที่จำเป็นต้องกระทำภายหลังการตรวจสอบ (ภาคผนวก อี)

๓.๖.๓ วิเคราะห์ถึงบทบาทและภาระหน้าที่ของประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี

วิเคราะห์ตามหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลง PSMA แล้ว จึงมีผลผูกพันประเทศไทย และเมื่อพิจารณาถึงกรอบแนวคิดและ

หลักการตามบทบัญญัติต่างๆ แล้ว จะเห็นว่ามาตรการ Port State เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย รวมทั้งประเทศต่างๆ ทั่วโลก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU Fishing เหตุผลที่ผู้วิจัยวิเคราะห์เช่นนี้ก็คือมาตรการ Port State เป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งของ IPOA-IUU ที่ใช้ต่อต้าน IUU Fishing นอกเหนือมาตรการอื่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อนึ่ง ความตกลง PSMA มีสถานะเป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally-binding Instrument) ที่ได้รับการจัดทำขึ้นในรูปแบบของสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Agreement) ซึ่งหมายถึงสนธิสัญญาที่มีภาคีจำนวนมากหรือสัญญาหลายฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความตกลงฉบับดังกล่าวจะเป็นผลลัพธ์ของการประชุมนานาชาติและมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีที่มาจากสนธิสัญญาที่จัดทำในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ หรือ International agreement ก็ตาม แต่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติให้รัฐภาคีใช้บังคับกฎหมายภายในของรัฐตน ในการปฏิบัติการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ ที่ทำเทียบเรือของตน ซึ่งบริเวณท่าเทียบเรือของรัฐเจ้าของท่านั้นเป็นบริเวณที่รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และมีเขตอำนาจรัฐเหนือ (National Jurisdiction) ดังนั้น กล่าวโดยสรุปคือประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่าในกรณีการวิเคราะห์นี้ มีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมายภายในของไทยที่ได้ประกาศใช้ได้อย่างเต็มที่ หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่า มีอำนาจในการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติที่ขอเข้าเทียบท่า ผลคือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบเรือประมงดังกล่าวได้รวมทั้งยังมีอำนาจปฏิเสธการขอเข้าเทียบของเรือประมงต่างชาติที่มีหลักฐานแสดงว่าทำ IUU Fishing ก่อนจะขอเข้าเทียบท่าตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

บทที่ ๔

สรุปสาระสำคัญของประเทศไทยควรปฏิบัติในการแก้ไข ปัญหา IUU Fishing ตามมาตรฐานสากล

ผลการศึกษาวิจัยทำให้ได้ทราบถึงความหมายของ IUU Fishing และผลกระทบของ IUU Fishing ที่มีต่อการลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นการสูญเสียอย่างมากต่อการสูญเสียพันธุ์ กระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ในภาพรวมของโลก ได้ทราบถึงหลักการและแนวคิดหลักของตราสารระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะ ๔ ฉบับข้างต้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวและการประมงมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการวิจัยได้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิก FAO ได้พยายามนำบทบัญญัติต่างๆ มาตีความและปรับใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อให้ชาวโลกได้มีสัตว์น้ำบริโภคได้อย่างยั่งยืน

๔.๑ ข้อเสนอแนะและประเด็นสำคัญที่ควรบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศสำหรับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

สำหรับมาตรการทางกฎหมาย เพื่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ประเทศไทยควรมีหลักกฎหมายอย่างน้อยดังต่อไปนี้สำหรับการแก้ไขปัญหา IUU fishing โดยเปรียบเทียบกับ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการทำประมงในเขตน่านน้ำไกล (Distant Water Fisheries Development Act: DWFD) ของเกาหลีใต้

๑. คำนิยาม

ต้องมีการกำหนดคำนิยามความหมายของ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ให้ชัดเจน

ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา IUU Fishing ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือเรื่องของการกำหนดคำนิยาม ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า IUU Fishing ไว้โดยละเอียดแล้วในหัวข้อที่ ๓.๑ การกำหนดคำนิยามถือว่าเป็นหัวใจหลักในการแก้ไขปัญหา เพราะเป็นการกำหนดว่าการกระทำใดที่จะถือว่าเป็นความผิดในการทำ IUU Fishing หรือไม่เป็นความผิด การกำหนดความหมายและคำนิยามจึงเป็นตัวที่ใช้ตัดสินได้ หากกำหนดผิดไปก็จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหา IUU Fishing ได้เลย

ข้อสังเกต

โดยทั่วไปแล้วทุกๆประเทศก็จะกำหนดค่านิยมตามที่ FAO ได้ให้ค่านิยมไว้เหมือนกันหมด แต่มักมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ขาดความรู้ความเข้าใจในความหมายของคำว่า IUU Fishing อย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น

เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ รัฐบาลได้ออกประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และระยะเวลาการกลับเข้าเทียบท่าเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเรียกให้ให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไป ซึ่งออกไปทำการประมงพาณิชย์ในทะเลนอกน่านน้ำไทยในขณะที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับนำเรือประมงกลับเข้าเทียบท่าเรือประมงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ออกประกาศ เพื่อรับการตรวจจากศูนย์ควบคุมเรือเข้า-ออก (Port in - Port out Center: PIPO) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศกรมประมงเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งการเข้าออกเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้เรือประมงที่กำลังเดินทางออกไปทำการประมงหรืออยู่ระหว่างทำการประมงในทะเลนอกน่านน้ำต้องยุติทำการประมงและเดินทางกลับเข้าเทียบท่าเรือโดยเร่งด่วน

ในการนี้ มีเรือประมงจำนวน ๖ ลำ ไม่สามารถเดินทางกลับเข้าเทียบท่าเรือเพื่อรายงานตัวตามประกาศดังกล่าวได้ภายในกำหนด แต่ไม่ปรากฏว่ามีพฤติกรรมฝ่าฝืนกฎหมายและลักลอบทำการประมง หรือพฤติกรรมอื่นที่เข้าข่ายเป็น IUU Fishing แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐได้สันนิษฐานและระบุว่าเรือดังกล่าวเป็นเรือที่ทำ IUU Fishing พร้อมทั้งดำเนินการส่งรายชื่อเรือประมงดังกล่าวให้คณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission: IOTC) เพื่อขึ้นบัญชีเป็นเรือที่ทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมต่อไปซึ่งหลายเดือนต่อมา ที่ประชุม ศปมผ. ครั้งที่ ๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ได้ประชุมหารือและมีมติให้กรมประมงทำหนังสือถึง IOTC เพื่อขอถอนรายชื่อเรือที่ทำการประมงในพื้นที่ของ IOTC ทั้ง ๖ ลำ ออกจากการขึ้นบัญชี IUU List^{๒๘} เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายประมงของไทยและได้มีการพิจารณาดำเนินคดีเรียบร้อยแล้ว แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ส่งผลให้ผู้ทำการประมงต้องสูญเสียโอกาสในการทำการประมงเป็นระยะเวลาหลายเดือนและสูญเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่าการกระทำดังกล่าวแม้จะผิดกฎหมายแต่ก็ไม่ได้เป็นความผิด IUU Fishing ตามความผิดที่แท้จริงของ IUU Fishing แต่อย่างใด

^{๒๘} เว็บไซต์ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

,<http://www.thaistopioufishing.com/meeting/๑๘-activity/news/๑๑๘-๔-๒๕๕๙>,สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐

ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้มีสาเหตุปัญหาจากการกำหนดคำนิยามแต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งควรแก้ไขโดยการจัดฝึกอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดให้มีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน

ตัวอย่างคำนิยามของประเทศเกาหลีใต้

- มีคำนิยามที่ชัดเจนและมีรายละเอียดมากขึ้น
- ให้คำนิยามและคำอธิบายที่ชัดเจนแยกเป็นรายคำ สำหรับคำว่า “illegal” “unreported” และ “unregulated” ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายฉบับเก่าที่ให้คำนิยามแบบโดยรวมสำหรับคำว่า “illegal, unreported and unregulated fishing”
- คำนิยามอ้างอิงและเชื่อมโยงกับกฎหมายหรือมาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น กิจกรรมประมงที่ละเมิดต่อมาตรการจัดการและอนุรักษ์ภายใต้องค์การประมงระหว่างประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง นับว่าเป็นการทำประมงที่ “ผิดกฎหมาย”
- เพิ่มเติมคำนิยามอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกฎหมายใหม่ เช่น “conservation and management measures” และ “flag state”

๒. การอนุญาตการทำประมง

- ควรกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตการทำประมงให้ชัดเจน รวมถึงการโอนใบอนุญาต โดยคำนึงถึงรูปแบบการประมงของไทย ทั้งนี้ควรนำเรื่องของความสามารถให้การจับสัตว์น้ำมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณามากยิ่งขึ้นไปกว่าพิจารณาแต่ขนาดของเรือประมงเพียงอย่างเดียวอีกด้วย

ตัวอย่างการอนุญาตการทำประมงของประเทศเกาหลีใต้

- ระบุหลักเกณฑ์เฉพาะในการระงับใบอนุญาตการทำประมง เช่น
 - ในกรณีได้รับคำร้องจากรัฐชายฝั่งและองค์การประมงระหว่างประเทศ
 - เป็นเรือประมงที่มีประวัติถูกจัดในกลุ่มเรือที่มีความเสี่ยงสูง (เรือประมง IUU)
 - ในกรณีที่ได้รับรายงานจาก non-coastal state และองค์การประมงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมง IUU หรือเรืออยู่ในบัญชีรายชื่อหรือมีประวัติเป็นเรือประมง IUU
- ระบุหลักเกณฑ์ในการยกเลิกใบอนุญาตประมง เช่น เมื่อผู้ปฏิบัติงานบนเรือประมงนอกเขตน่านน้ำเกาหลีใต้ (ทั้งผู้ที่ถือ หรือไม่ถึงสัญชาติเกาหลีใต้) กระทำกิจกรรม IUU Fishing

๓. การติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ (Monitoring, Control and Surveillance: MCS)

จุดประสงค์ของ MCS คือ การดำเนินงานเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายด้านการประมงโดยทั่วไป และกรอบการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมงเฉพาะอย่างนั้นได้นำมาปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบและรวดเร็ว

ไม่มีวิธีการเฉพาะในการแก้ปัญหาใดที่โดดเด่นในการกำหนดและนำไปปฏิบัติของระบบ MCS ในขณะที่สิ่งเหล่านี้มีพื้นฐานบนหลักการและเป้าประสงค์ทั่วไป จึงจำเป็นที่จะต้องดัดแปลงและปรับแต่งให้เข้ากับคุณลักษณะความต้องการของการประมงแต่ละประเภทซึ่งจะผันแปรแตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่นจากการทำประมงพื้นบ้านไปสู่การประมงเชิงพาณิชย์ และจากแบบหนาแน่นเฉพาะแหล่ง ประชุมแบบกระจายสำหรับการประมงที่ตามคุณลักษณะใช้กองเรือที่เคลื่อนที่ไกลโดยมีเป้าหมายจับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการอนุรักษ์และการบริหารจัดการเช่นเดียวกันกับใน MCS ความร่วมมือดังกล่าวนี้ควรรวมถึงมาตรการในการบังคับยับยั้งกิจกรรมของเรือที่ซีกธงของรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในการจัดตั้งองค์กรหรือก่อนดำเนินการนั้นเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆที่มีผลทำให้ประสิทธิภาพของมาตรการที่ได้ตกลงร่วมกันนั้นย่อหย่อนไป

ตัวอย่างมาตรการการควบคุมและเฝ้าระวังเช่นระบบติดตามเรือ Vessel Monitoring System (VMS)

Vessel Monitoring System (VMS) คือ ระบบติดตามเรือที่ประมงทั่วโลกนำมาใช้ควบคุม และเฝ้าระวังการทำ IUU Fishing โดยการนำเอาเทคโนโลยีของอินเทอร์เน็ต จุดพิกัดดาวเทียม (GPS) และเครือข่ายของโทรศัพท์มือถือ (Global Service Mobile : GSM) มาทำงานร่วมกันเพื่อให้ทราบถึง พิกัดเรือประมง (Vessel Positioning System : VPS) ได้แบบ Real time ผ่านระบบ Application ออนไลน์ รวมทั้งยังสามารถเช็คประวัติการเดินทางเรือประมงได้ย้อนหลัง ทำให้สามารถนำข้อมูลการเดินทางเรือมาวิเคราะห์พฤติกรรมได้ ว่าเรือประมงดังกล่าวมีแนวโน้มเข้าข่าย IUU Fishing หรือไม่

ในประเทศไทย ระบบ Vessel Monitoring System (VMS) ถูกนำมาเป็นมาตรการควบคุม การทำประมง จุดประสงค์หลักเพื่อนำข้อมูลจาก VMS ทั้งหมดมาเชื่อมโยงกับฐานข้อมูล Fishing info ออนไลน์เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมเรือประมง โดยมีระบบการแจ้งเตือนเรือประมงที่อยู่ในภาวะ เสี่ยงการทำประมงผิดกฎหมาย ตั้งแต่

- ระดับปกติ
- ระดับเฝ้าระวัง

- ระดับเสียง
- ระดับอันตราย

การติดตั้งระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System : VMS) จะบังคับการติดตั้งเฉพาะเรือประมงที่มีขนาด ๓๐ ตันกรอส ขึ้นไป โดยข้อมูลการเดินทางเรือ จะถูกส่งมาที่ศูนย์ปฏิบัติการเฝ้าระวังและคาดการณ์สถานการณ์ด้านการประมง กรมประมง แบบอัตโนมัติ ซึ่งการใช้ข้อมูลดังกล่าวจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ประโยชน์ของระบบ Vessel Monitoring System (VMS) มีดังนี้

๑. เจ้าของเรือสามารถติดตามรวมถึงระบุตำแหน่งที่อยู่ของเรือประมงได้ตลอดเวลา ผ่านอินเทอร์เน็ต ทางโทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต หรือคอมพิวเตอร์
๒. บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแยกกลุ่มเรือเสี่ยงการทำประมงผิดกฎหมาย กับกลุ่มไม่เสี่ยงออกได้
๓. หากเกิดกรณีฉุกเฉินหรือต้องการความช่วยเหลือ สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลได้ทันที
๔. ช่วยในการวางแผนการทำประมง เช่น ข้อมูลเส้นทางเดินเรือสามารถใช้ในการวางแผนเส้นทางเดินเรือประหยัดน้ำมัน หลีกเลี่ยงพื้นที่เสี่ยงภัย เป็นต้น
๕. ช่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง เนื่องจากการระบุตำแหน่งเรือแบบ Real time จึงทำให้สามารถป้องกันเรือประมงที่เข้าไปจับสัตว์น้ำในเขตหวงห้าม ในฤดูวางไข่ รวมถึงการทำประมงในวันหยุดทำการประมง
๖. เพื่อยกระดับการทำประมงไทยสู่มาตรฐานสากลเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือในเวทีการทำประมงโลก

ข้อสังเกต

การใช้ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) นั้นมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง หากนำมาใช้ควรกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับเรือที่มีอัตราการจับสูงหรือบรรดาเรือที่นำเรือออกไปทำการประมงในระยะไกลมากกว่าที่จะบังคับให้ประมงพื้นบ้านที่มีกำลังการจับขนาดเล็กต้องติดเครื่องมือดังกล่าวด้วย

ตัวอย่างการตรวจติดตามของประเทศเกาหลีใต้ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเข้มงวดขึ้น ดังนี้

- การรายงานและการขอข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- กฎหมายฉบับใหม่นี้ยังมุ่งเน้นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานของลูกเรือให้ดีขึ้น

- ในกรณีที่กระทรวงมหาสมุทรและการประมงได้รับรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมาตรการการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรขององค์กรระหว่างประเทศ กระทรวงมหาสมุทรและการประมงจะต้องเร่งดำเนินการสอบสวน รวมถึงระงับกิจกรรมประมงโดยทันที และห้ามการขึ้นท่าและการผลิตสินค้าประมงที่จับได้

- **การตรวจสอบที่ท่าเรือและการรายงานสินค้าประมงที่จับได้**

- ระบุเหตุผลโดยละเอียดในการเข้าไปสอบสวนการทำ IUU Fishing บนเรือประมงของเจ้าหน้าที่ท่าเรือ
- หากมีหลักฐานเพียงพอเกี่ยวกับการทำ IUU Fishing ของเรือประมงใด รัฐมนตรีกระทรวงมหาสมุทรและประมงสามารถห้ามการขึ้นท่าของเรือนั้นได้
- บุคคลที่มีใบอนุญาตการทำประมงมีหน้าที่รับผิดชอบในการรายงานสถานการณ์การทำประมง การจับปลา การจำหน่าย และรายได้ ให้กระทรวงมหาสมุทรฯ ทราบด้วย

- **VMS**

- เรือประมงจะต้องติดเครื่องมือ VMS ก่อนจะได้รับใบอนุญาตการทำประมง
- นอกจากนี้ เรือขนส่งทางทะเลจะต้องติดเครื่องมือ VMS ด้วย

- **การสำรวจสถานการณ์การทำ IUU Fishing และการจัดกลุ่มเรือที่ทำ IUU Fishing (ข้อกำหนดใหม่ในกฎหมายนี้)**

- กระทรวงมหาสมุทรฯ จะต้องดำเนินการสำรวจการทำ IUU Fishing และประกาศผลสำรวจด้วย
- กระทรวงมหาสมุทรฯ จะต้องจัดกลุ่มเรือที่ทำ IUU Fishing ให้อยู่ในกลุ่มเรือที่มีความเสี่ยงสูง และทุกๆปีจะต้องประกาศแผนการจัดการพิเศษสำหรับเรือประมง IUU และเรือประมงที่อยู่ในกลุ่มเรือความเสี่ยงสูง

๔. การลงโทษ

การกำหนดโทษควรมีความยืดหยุ่นโดยแปรผันไปตามความร้ายแรง โทษทางอาญาที่ควรมีทั้งโทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูง โดยเฉพาะโทษปรับที่ควรสอดคล้องกับความเสียหาย ที่จะทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่คุ้มค่าที่จะฝ่าฝืนหากถูกจับได้

ตัวอย่างการลงโทษของประเทศเกาหลีใต้ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเห็นได้ชัดมาก

- การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับการทำผิดกฎหมาย major offenses เช่น ไม่มีใบอนุญาต การทำ IUU Fishing กรณีลูกเรือละเมิดกฎหมาย (รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน) การรายงานข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการทำประมง ดังนี้

- ปรับเพิ่มการจำคุก ๓ ปี หรือค่าปรับไม่เกิน ๒๐ ล้านบาท เป็นจำคุก ๕ ปี หรือค่าปรับคิดเป็น ๕ เท่าของสินค้าประมงที่จับได้ (ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ ล้านบาท แต่ไม่มากกว่า ๑พันวอน) โดยบุคคลที่กระทำความผิดซ้ำซากอาจได้รับการลงโทษที่มีค่าปรับสูงกว่านี้
- กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับการทำประมงผิดกฎหมาย major offenses เช่น เช่น ไม่แจ้งให้ทางการทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเกี่ยวกับใบอนุญาต รายงานข้อมูลเท็จเกี่ยวกับแผนธุรกิจ เป็นต้น ดังนี้
 - ค่าปรับเพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่า จาก ๑๐ ล้านบาท ๒๐เป็นล้านบาท อย่างไรก็ตาม ยังคงจำนวนปีในการจำคุกไว้เท่าเดิมที่ ๒ ปี
- กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับการทำประมงผิดกฎหมาย major offenses เช่น ไม่ส่งข้อมูลตามที่ทางการร้องขอ ดังนี้
 - ค่าปรับเพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่าจากค่าปรับเดิม เช่น จาก ๔ ล้านบาท ๑๐ เป็น ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ยังคงจำนวนปีในการจำคุกไว้เท่าเดิมที่ ๑ ปี
- นอกจากนี้ การลงโทษกำหนดให้สามารถทั้งจำและปรับได้
- การลงโทษโดยการปรับมุ่งเน้นการไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์ทางการเงินจาก IUU Fishing และหากกระทำความผิดหลายครั้งในเวลาเดียวกันจะต้องถูกปรับเพิ่มขึ้นด้วย

๕.มาตรการอื่นๆ

ควรดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) ควรไปศึกษาถึงสิทธิที่ประเทศไทยมีที่สามารถออกกฎหมายภายในเพื่อรักษาสิทธิที่ได้ถูกรับรองไว้ในอนุสัญญาฯ หรือเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว และปัจจุบันเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี UNFSA แล้ว ก็ควรเร่งปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้รับรองไว้เช่นเดียวกัน

ตัวอย่างการปรับเปลี่ยนของประเทศเกาหลีใต้

- มุ่งเน้นวัตถุประสงค์การส่งเสริมการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทะเลอย่างยั่งยืนในกฎหมายนี้ เช่น
- กำหนดให้การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทะเลอย่างยั่งยืน เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับใหม่นี้
- จัดทำแผนการแบบครอบคลุมในการพัฒนาอุตสาหกรรมประมง ทุก ๕ ปี โดยจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรด้วย

- รัฐมนตรีกระทรวงมหาสมุทรและทะเลจะต้องดำเนินการและส่งเสริมการวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับการประมงทรัพยากรประมง และการพัฒนาการประมงเพาะเลี้ยง

ตัวอย่างการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของประเทศเกาหลีใต้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำสรุปรายละเอียดการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของประเทศเกาหลีใต้มาเป็นตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการและความพยายามให้การแก้ไขปัญหา IUU Fishing ซึ่งประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่งในโลก โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. การแก้ไขทางกฎหมายและสถาบันเพื่อยกระดับการควบคุมและป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย (Legal and Institutional Framework)

๑.๑ การแก้ไขกฎหมายเฉพาะประเด็นสำคัญ

- กฎหมาย Distant Water Fisheries Development Act ของเกาหลีใต้ผ่านการแก้ไข ๒ ครั้งในปี ๒๐๑๔ โดยฉบับแก้ไขครั้งที่ ๒ ได้ประกาศเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๐๑๕ และจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๐๑๕ เป็นต้นไป ในกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มบทลงโทษให้สูงขึ้นอย่างมาก คือ จำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือ ปรับเป็นเงินไม่เกิน ๕ เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่จับโดยผิดกฎหมายโดยใช้ราคาเฉลี่ย ๓ ปีย้อนหลัง หรือปรับเป็นเงินอย่างน้อย ๕๐๐ ล้านวอน แต่ไม่เกิน ๑ พันล้านวอน แล้วแต่อย่างไหนจะมากกว่ากัน (๕๐๐ วอน เท่ากับประมาณ ๑๕ ล้านบาท)

หมายเหตุ กฎหมาย DWFD ของเกาหลีใต้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเน้นเรื่องการทำประมงน้ำลึกและเรื่อง IUU Fishing โดยเฉพาะ ส่วน พ.ร.บ. ประมงไทยจะมีบทบัญญัติกว้างๆ

- ขอบเขตของกฎหมายครอบคลุมคนสัญชาติเกาหลีที่ไปทำผิดนอกอาณาเขตของเกาหลีด้วย ดังนั้น คนเกาหลีต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น

- ประเภทของการกระทำผิด ได้ปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในมาตรฐานสากล

- มีข้อจำกัดการอนุญาตให้จับปลาที่เข้มงวดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดล่วงหน้า (Precautionary approach)

- ในกรณีที่ถูกล่ามหรือได้รับการยืนยันแล้วว่าเรือลำนั้นทำประมงผิดกฎหมาย เรือดังกล่าวจะต้องหยุดทำการประมงโดยทันที และให้เข้าไปที่ท่าเรือที่กำหนด (designated port) เพื่อทำการสอบสวนหรือมีมาตรการ follow-up ทันที

- การระงับใบอนุญาตทำการประมงระยะไกล จะใช้วิธี progressive คือ ทำผิดครั้งที่ ๑ ถูกระงับ ๓๐ วัน ทำผิดครั้งที่ ๒ ถูกระงับ ๖๐ วัน และทำผิดครั้งที่ ๓ จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต

- เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบท่าเรือและการติดตั้ง VMS

๑.๒ การยกระดับการควบคุม (Stronger Control of Korea Fishing Vessels)

- เกาหลีใต้ปรับแก้การให้เงินช่วยเหลือการจับปลาในทะเลเล็ก โดยเรือที่ทำผิด IUU Fishing จะถูกระงับการให้เงินเป็นเวลา ๑ ปี

- นอกจากนี้ได้ปรับแก้หรือออกระเบียบเพิ่มเติมหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเรือประมงเกาหลี ซึ่งจะทำให้ Transshipment ในบริเวณนอกเขตอาณาของเกาหลีต้องมีการประกาศก่อนของมาขึ้นท่า และการนำสัตว์น้ำขึ้นท่า (landing) ต้องถูกรายงานทุกครั้ง เรือที่ทำการประมงผิดกฎหมายจะไม่ได้รับอนุญาตให้เอาของขึ้นท่า

๑.๓ การปรับแผนปฏิบัติการให้ทันสมัย (National Plan of Action)

- เกาหลีใต้ปรับแผนปฏิบัติการที่เคยแจ้งต่อ FAO เมื่อเดือนตุลาคม ๒๐๑๔ ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขใน FAO International Plan of Action โดยกำหนดความรับผิดชอบของเกาหลีในฐานะเป็นประเทศเจ้าของธง (Flag State) มาตรการที่ใช้ในฐานะเป็นประเทศชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของท่า (Port State) มาตรการด้านการตลาดที่เป็นที่ยอมรับระดับสากล เงื่อนไขพิเศษสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. การเพิ่มความเข้มงวดของกระบวนการตรวจสอบและควบคุม (Stronger Monitoring, Control and Surveillance: MCS)

๒.๑ ยกระดับการตรวจสอบใน Port State

- เรือประมงทุกลำที่ขอเข้าเทียบท่าในเกาหลีที่มีปลาที่จับจากทะเลนอกน่านน้ำเกาหลี จะต้องยื่นเอกสารต่อหน่วยงานที่ดูแลก่อนเข้าเทียบท่า โดยแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับปลาที่อยู่ในเรือ

- ก่อนจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เรือดังกล่าวเข้าเทียบท่า หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องตรวจเช็คว่าเป็นเรือที่เคยทำ IUU Fishing หรือไม่ และต้องตรวจสอบข้อมูลให้ครบถ้วนตามกำหนด

- หากมีข้อกล่าวหาว่าเรือต่างชาติทำ IUU Fishing และทางเกาหลีตรวจพบและยืนยันว่าเรื่อนั้นทำผิดจริง เรือดังกล่าวจะไม่ได้รับอนุญาตให้เทียบท่า หรือเอาของขึ้นท่าเรือในเกาหลี ผลการตรวจพบการกระทำผิดนั้นจะต้องถูกส่งให้รัฐเจ้าของธงของเรือลำนั้น และองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMO) ในเขตนั้น

- ถ้าหากเป็นเรือเกาหลีที่ทำผิด IUU Fishing เรื่อนั้นจะถูกจำกัดไว้ที่ท่าเรือเพื่อดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

๒.๒ การบังคับให้ติดระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) และจัดตั้งศูนย์ Fisheries Monitoring Center

- ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๐๑๔ เรือที่ซีกธงเกาหลีทุกลำที่ไปทำการประมงน้ำลึก/ประมงระยะไกล ต้องติดตั้งเครื่อง VMS ทุกลำ
- ตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๐๑๔ ศูนย์การติดตามเรือประมง มีการดำเนินการเต็มพิกัด โดยจะรับข้อมูลและกำหนดจุดที่เรือประมงอยู่ทุกๆ ชั่วโมง หากมีเรือที่น่าสงสัยหรือมีเรือที่พยายามเข้าใกล้เขตหวงห้าม หรือเรือไม่ส่งสัญญาณผ่าน VMS จะมีการประกาศเตือน (alert) ทันที โดยตั้งแต่ดำเนินการมา มีการประกาศเตือนแล้ว ๒๕ ครั้ง และพบเรือที่มีความเสี่ยงว่าจะกระทำผิด ๗ ลำที่กำลังถูกติดตามอย่างใกล้ชิด
- ศูนย์การติดตามเรือประมงจะเก็บสถิติที่ได้จาก VMS ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ตรวจสอบได้ รวมทั้งคนตรวจ catch certificates ด้วย เพื่อให้ข้อมูลสอดคล้องกันทั้งระบบ

๒.๓ การตรวจสอบน้ำหนักปลาที่จับได้ (catch monitoring)

- เกาหลียื่นระยะเวลาการรายงานน้ำหนักปลาที่จับได้โดยเรือธงเกาหลี จากที่เคยให้รายงานทุกเดือน เป็นรายงานทุกสัปดาห์

๒.๔ จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับเรือที่มีความเสี่ยงสูงว่าทำการประมงผิดกฎหมาย

- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบเรือ เกาหลีได้จัดทำ National Plan of Inspection on Vessels with a High Risk for IUU Fishing เพื่อไว้ติดตามดูเรือที่มีความเสี่ยงสูง โดยได้ระบุแผนนี้ไว้ในกฎหมายประมงใหม่ด้วย
- เรือที่มีความเสี่ยงสูงดังกล่าว เช่น เรือที่จับปลาในเขตที่มี IUU Fishing บ่อยครั้ง เช่น แอฟริกาตะวันตก เรือที่เจ้าของบริษัทเคยเกี่ยวข้องกับ IUU Fishing เรือที่เคยถูก RFMO สั่งตรวจสอบตอนขึ้นท่า และเรือที่มักจะบอกว่าเครื่อง VMS ชัดข้อง เป็นต้น
- เกาหลีกำลังพิจารณาจะเพิ่มความร่วมมือในการตรวจสอบเรือที่มีความเสี่ยงสูงกับประเทศที่มีความเสี่ยงการทำ IUU Fishing สูง เช่น แอฟริกาตะวันตก
- สำหรับเรือที่ซีกธงเกาหลี จะเพิ่มความเข้มงวดการตรวจสอบสินค้าที่มาจากบริษัทที่เคยมีประวัติไม่ดีและเรือที่เจ้าของเคยเกี่ยวข้องกับกิจกรรม IUU Fishing

๓. การเพิ่มความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของใบอนุญาตจับสัตว์น้ำที่เกาหลีออกให้

๓.๑ การยกระดับระบบการตรวจทาน (Verification system)

- เกาหลีได้ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการรับรอง (validation) ใบอนุญาตจับสัตว์น้ำและการแปรรูป โดยบังคับให้ผู้ตรวจสอบ (validators) ต้องตรวจทานข้อมูลกับ logbook ทุกครั้ง และสถิติอื่นๆ ด้วย ก่อนจะอนุญาต จนถึงขณะนี้ เคยมีเรือที่ถูกปฏิเสธการออก validation แล้ว ๔๑ ลำ ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๐๑๔ เป็นต้นมา

๓.๒ การอบรมและเพิ่มศักยภาพเจ้าหน้าที่

- เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบและออกใบรับรอง ได้ไปดูงานจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ และได้จัดทำคู่มือการตรวจสอบและออกใบรับรองภายหลังการศึกษาดูงานดังกล่าว

๔. การลงโทษผู้กระทำความผิด

- เกาหลีได้เปิดกว้างรับฟังข้อมูลเบาะแสการทำ IUU Fishing โดยเรือซั้งเกาหลีจากประเทศอื่นและจากประเทศอื่นและจาก NGO มากขึ้นในปี ๒๐๑๔ มีการทำโทษ ๓๐ ลำโดย ๒๙ ลำ ถูกดำเนินการตามกฎหมายประมงเกาหลีซึ่งรัฐบาลได้ลงโทษขั้นสูงสุดเท่าที่กฎหมายกำหนดและยกเลิกการให้เงินกู้แก่เจ้าของเรือขณะนี้ มีเรือ ๑ ลำที่กำลังถูกพิจารณาภายใต้กฎหมายแก้ไขฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๐๑๔ จนกระทั่งกฎหมายแก้ไขฉบับที่สองจะมีผลบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคม ๒๐๑๕

๕. การเพิ่มการรับรู้ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๕.๑ การอบรมและให้ความรู้

- เกาหลีได้จัดทำเอกสารและวิดีโอเกี่ยวกับการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมายเพื่อเผยแพร่เป็นความรู้และกำหนดให้มีการสอนการป้องกัน IUU Fishing แก่ลูกเรือทุกคนเป็นภาคบังคับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๐๑๔ นอกจากนี้ ภาคเอกชนเกาหลีก็ได้มีการจัดทำเอกสารคล้ายคลึงกันเพื่อเผยแพร่ให้ผู้ประกอบการด้วย และเดือนมิถุนายน ๒๐๑๔ ผู้บริหารระดับสูงของ ๒๗ บริษัทได้รับเชิญเข้าร่วมอบรม ณ ศูนย์ควบคุมการประมง

๖. การกระชับความร่วมมือในระดับสากล

๖.๑ การเพิ่มความร่วมมือกับประเทศชายฝั่ง (Coastal States)

- ในเดือนเมษายน ๒๐๑๔ รัฐบาลเกาหลีได้ประชุมกับเจ้าหน้าที่ของประเทศกินีและกินีบิสเซาเพื่อเพิ่มความร่วมมือระหว่างกันโดยจัดตั้ง Hot Line ระหว่างเกาหลีกับประเทศในเขตแอฟริกาตะวันตก

- เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๐๑๔ ได้หารือกับบางประเทศในแอฟริกาตะวันตกเพื่อจัดทำพิธีสาร (Protocol) ความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการทำประมงอย่างยั่งยืน

๖.๒ การเพิ่มความร่วมมือ NGOs

- รัฐบาลเกาหลีได้จัดทำ MOU กับองค์กร Environmental Justice Foundation (EJF) เพื่อเพิ่มการสอดคล้องการกระทำผิดของเรือเกาหลีในเขตน่านน้ำแอฟริกาตะวันตกโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างต่อเนื่องและร่วมกันดำเนินการตรวจตราเรือในเขตดังกล่าว

- เกาหลีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายการตรวจตรา ควบคุมและเฝ้าระวังระหว่างประเทศ (International MCS Network IMCS Network) ซึ่งเป็นเครือข่ายระหว่างผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน MCS จากทั่วโลก

๗. แผนการดำเนินการขั้นต่อไป (Future Plans)

๗.๑ การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการเพิ่มเติม

- เกาหลีจะออกระเบียบต่างๆเพิ่มเติมเพื่อรองรับการปรับแก้กฎหมายประมง ซึ่งระเบียบมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๐๑๕ โดยเน้นด้านการรายงาน (การจับการส่งผ่านและการขึ้นท่า) กระบวนการให้เรือขึ้นท่าและมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

- จะออกระเบียบกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตการส่งผ่าน (Transshipment requirement) แยกต่างหาก

๗.๒ การเพิ่มความเข้มงวดการตรวจสอบควบคุมและติดตาม

- เกาหลีกำลังพิจารณาให้สัตยาบันความตกลง PSMA ให้ได้ในครั้งแรกของปี ๒๐๑๕

- กำลังจัดระบบ electronic logbook system ที่จะยกระดับการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) โดยจะเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลด้านต่างๆด้วยโดยจะลองใช้ E-logbook นี้ในเดือนมิถุนายนและจะใช้เต็มที่ได้ภายในเดือนกันยายน ๒๐๑๕

- ปี ๒๐๑๕ เกาหลีจะหารือกับรัฐเจ้าของท่าสำคัญ เช่น สเปน อูรุกวัย เพื่อจัดทำ การตรวจสอบร่วมกันและยกระดับการตรวจสอบที่ทำเรือเกาหลี

- เกาหลีจะเพิ่มความแม่นยำของข้อมูล VMS และติดตามการแอบแก้ไขเครื่องมือดังกล่าวโดยให้ศูนย์ฯ ตรวจสอบข้อมูลขึ้น

- รัฐบาลเกาหลีจะเพิ่มการอบรมและพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบออกใบอนุญาต (Validators) เพื่อให้มั่นใจในผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

๗.๓ การยกระดับการใช้บังคับกฎหมาย

- หากมีการตรวจพบผู้กระทำผิดจะดำเนินการทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข (Zero tolerance) รัฐบาลเกาหลีจะใช้บังคับกฎหมายอย่างเข้มงวดและงดการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยทันที โดยหวังว่าการใช้บังคับกฎหมายที่เข้มงวดจะทำให้คนเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดกฎหมาย

๗.๔ การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

เกาหลีได้เพิ่มหลักสูตรเรื่องการป้องกันและปราบปราม IUU Fishing ไว้ในสถาบัน Korea Oceans and Fisheries HRD Institute เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐเอกชนและผู้สนใจได้ศึกษาและทำความเข้าใจ

๗.๕ การกำจัดการทำประมงผิดกฎหมายในเขตน่านน้ำแอฟริกาตะวันตก

- เกาหลีได้จัดงบประมาณ ๑๐ ล้านเหรียญฯ เพื่อทำลายเรือ ๑๘ ลำที่ทำประมงในแอฟริกาตะวันตกเพื่อรักษาสถานะทางทะเลในเขตน่านน้ำดังกล่าวโดยล่าสุดมีเรือประมงทั้งหมด ๑๕ ลำที่พร้อมจะ scrapping ในช่วงแรกของโครงการ

- หลังการจมเรือเหล่านี้การทำการประมงของเรือเกาหลีในเขตน่านน้ำแอฟริกาตะวันตกจะทำได้เฉพาะผ่าน G-to-G arrangements (รัฐบาลต่อรัฐบาล) เท่านั้นเพื่อให้โปร่งใสและไม่ให้มี private access

- การจัดเงินจำนวนมากและความเด็ดขาดของมาตรการนี้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของรัฐบาลเกาหลีในการขจัด IUU Fishing ในระดับสากล

- กิจกรรมของเรือซั้งเกาหลีในเขตแอฟริกาตะวันตกจะอยู่ภายใต้การติดตามตรวจสอบทั้งปีโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างศูนย์ฯ ของเกาหลีกับ EJF

จากการดำเนินการแก้ไขปัญห IUU Fishing ของประเทศเกาหลีใต้จะเห็นได้ว่า ประเทศเกาหลีใต้ มีหลักและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนและครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย โดยเริ่มตั้งแต่การแก้ไขทางกฎหมายและสถาบันเพื่อยกระดับการควบคุมและป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย (Legal and Institutional Framework) จากนั้นจึงมีการยกระดับความเข้มงวดของกระบวนการตรวจสอบและควบคุม (MCS) และเพิ่มความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของใบอนุญาตจับสัตว์น้ำที่เกาหลีออกให้ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและแสดงถึงความเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงมีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจังอีกด้วย อีกทั้งยังมีมาตรการเพิ่มการรับรู้ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อช่วยให้บุคคลเหล่านี้เข้าใจกฎหมายและปฏิบัติตามได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและเป็นการสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้เพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอย่างทั่วถึงจึงมีการกระชับ

ความร่วมมือในระดับสากลซึ่งจะช่วยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถขจัดปัญหา IUU Fishing ให้หมดไปได้อย่างแท้จริง

๔.๒ การนำเอาแผนปฏิบัติการสากลในการขจัดประมงเถื่อนมาใช้ในทางบริหารจัดการกองเรือประมงไทย เพื่อให้เกิดการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

การปฏิบัติตาม IPOA-IUU ของไทยมีดังนี้

๑. FAO ได้จัดทำ IPOA-IUU ขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเป็นผลจากการประชุมพิจารณาหารือกับประเทศสมาชิกสมาชิกเกี่ยวกับเนื้อหาของแผนปฏิบัติการนี้ที่กรุงโรมในระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ และกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยเนื้อหาของ IPOA-IUU ได้รับการยอมรับจากสังคมโลกในการประชุมคณะกรรมการด้านการประมงของ FAO สมัยที่ ๒๔ ในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ และสนับสนุนโดยคณะมนตรีของ FAO ในการประชุมสมัยที่ ๑๒๐ ในวันที่ ๒๓ มิถุนายนปีเดียวกันนั้น

๒. แผนปฏิบัติการสากลเพื่อขจัดประมงเถื่อนนี้เป็นเรื่องของความสมัครใจ เช่นเดียวกับกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRF) นอกจากนั้น IPOA-IUU ฉบับนี้ยังได้เรียกร้องให้มีการนำ “มาตรการตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้า” มาใช้ ซึ่งมาตรการนี้จะมีผลทำให้สัตว์น้ำที่จับโดยชาวประมงเถื่อนไม่สามารถนำออกขาย หรือแปรรูปจำหน่ายได้ในตลาดโลก

๓. IPOA-IUU ได้กำหนดความรับผิดชอบของทุกรัฐไว้ โดยให้มีหน้าที่ ดังนี้:-

๓.๑ ปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับการบริหารจัดการกองเรือประมง ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในเอกสารสากลต่างๆ กฎข้อบังคับหลายข้อได้รับการบัญญัติไว้แล้วในจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ตลอดจนในเอกสารที่แสดงความสมัครใจและสนธิสัญญา (ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย) อนึ่ง การยอมรับข้อตกลงต่างๆ เหล่านี้ จะช่วยทำให้มีการอนุรักษ์และการบริหารจัดการประมงทั่วโลกดียิ่งขึ้น

๓.๒ ในการทำการประมงในทะเลและมหาสมุทรต่างๆ นั้น องค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลทุกประเทศที่มีเรือประมงเข้าไปทำการประมงในแหล่งทำการประมงเหล่านี้ ดังนั้น ไทยจึงควรเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกขององค์กรดังกล่าว หรืออย่างน้อยที่สุดต้องควบคุมเรือประมงของตนไม่ให้กระทำการใดๆ ที่ละเมิดกฎข้อบังคับที่องค์กรเหล่านี้ได้กำหนดขึ้นไว้

๓.๓ สำหรับการดำเนินงานในระดับประเทศ ไทยควรทบทวนกฎหมายประมงรวมทั้ง การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นอันดับแรก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถใช้อกฎหมายเหล่านี้ได้อย่างสอดคล้องกับวิธีการที่แจ้งไว้ในแผนปฏิบัติการสากลเพื่อขจัดประมงเถื่อน **ทั้งนี้ ในการทบทวนกฎหมายภายในของรัฐนั้นควรพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้**

- จำเป็นต้องมีการเพิ่มหน่วยงานตามกฎหมายขึ้นอีกหรือไม่ เพื่อปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการสากลฉบับนี้
- บทลงโทษของการทำประมงเถื่อนที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น รุนแรงเพียงพอหรือไม่

- ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ จะสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือประมงของเรือประมงของรัฐตนได้จริงหรือไม่
- หากคนที่ถือสัญชาติของรัฐ (บุคคลและบริษัท) เป็นเจ้าของเรือประมงที่ไป จดทะเบียนกับรัฐอื่น หรือทำหน้าที่นายเรือในเรือประมงของชาติอื่น จะ สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อป้องกันไม่ให้คนเหล่านี้ทำการประมง เกือบได้หรือไม่
- ในกรณีที่รัฐได้มีการอนุญาตให้กองเรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมง ในน่านน้ำของรัฐตน รัฐควรเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการประมงเถื่อนใน ข้อตกลงที่ทำไว้ได้หรือไม่
- หากรัฐได้ยินยอมให้มีการนำขึ้นท่าหรือขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมง ต่างชาติที่ทำเทียบเรือของตน รัฐมีกฎหมายและวิธีการปฏิบัติที่สามารถใช้ ในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น เช่น การตรวจสอบหรือไม่

๓.๔ IPOA-IUU ได้กำหนดเครื่องมือสำหรับติดตามตรวจสอบการทำประมงเถื่อน ใน เขตที่มีการติดตามตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance หรือ MCS) ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการประมงเถื่อนไว้ ดังนี้

- ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System หรือ VMS)
- โครงการส่งผู้สังเกตการณ์ประจำบนเรือประมง
- ระบบรายงานผลจับในแต่ละเที่ยวเรือ
- การตรวจสอบเรือประมงทั้งที่ทำเทียบเรือและในทะเล
- การไม่อนุญาตให้เรือที่สงสัยว่าจะเป็นเรือประมงเถื่อนเข้าเทียบท่าหรือให้ เอกสิทธิ์ใดๆ

๓.๕ ไทยควรส่งเสริมให้ชาวประมงทุกคนปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับการทำการ ประมงโดยวิธีการสร้างสรรค์ ซึ่งรวมถึง การให้การศึกษาและบริการต่างๆ แก่ชุมชนและชาวประมง การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎระเบียบทางการประมง การสร้างจิตสำนึกเพื่อ ก่อให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ และการจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ที่ชาวประมงสามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย ทั้งนี้ ชาวประมงที่ฝ่าฝืนต่อกฎข้อบังคับนั้นควรได้รับการ ลงโทษรุนแรง โดยรัฐควรปรับปรุงความสามารถในการตรวจตราเรือประมงและตรวจสอบในกรณีที่ เชื่อว่ามีการทำการประมงเถื่อนเกิดขึ้น และจกต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืนอย่างจริงจัง

๔. สำหรับความรับผิดชอบของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงนั้น IPOA-IUU ได้กำหนดความ รับผิดชอบเบื้องต้นของรัฐเจ้าของธงไว้ว่า

๔.๑ ควบคุมกิจกรรมการประมงของเรือที่ชักธงไทยรวมทั้งเรือประมงและเรือที่ใช้สนับสนุนการทำการประมง เช่นเรือขนส่งหรือเรือแม่ที่ทำหน้าที่ส่งเสบียงและน้ำมันให้แก่เรือ ประมง และรับสัตว์น้ำกลับเข้าท่า

๔.๒ จัดทะเบียนเรือประมงทุกประเภททุกขนาดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และรวบรวมทะเบียนประวัติของเรือแต่ละลำไว้เป็นหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไทยควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนนั้นแจ้งรายชื่อประเทศทั้งหมดที่เรือลำนี้เคยจดทะเบียนมาก่อน หากพบว่าเป็นเรือที่เคยเปลี่ยนธงเป็นประจำแล้ว ไทยควรให้เจ้าของเรืออธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเรือเป็นประจำนี้ด้วย

๔.๓ ไทยควรจะทำทะเบียนประวัติของเรือประมงไทยแต่ละลำไว้ทุกลำ

๔.๔ ห้ามมิให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงในทะเลหรือมหาสมุทรอื่นใด เว้นเสียแต่ว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้จากรัฐบาลไทย รัฐเจ้าของธงจึงควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะกับเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยแล้วอย่างถูกต้อง และมีการบันทึกทะเบียนประวัติของเรือประมงลำนั้นไว้แล้ว ทั้งนี้ ก่อนที่ไทยจะอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำไทยนั้น ควรตรวจสอบว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงให้ไปทำการประมงนอกน่านน้ำของตนได้จริงหรือไม่ก่อน

๔.๓ บทวิเคราะห์พันธกรณีของไทยต้องเร่งดำเนินการตามมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

ผลลัพธ์ที่สำคัญคือได้เข้าใจถึงหลักคิดของการนำมาตรการของรัฐเจ้าของท่ามาใช้เป็นเครื่องมือของ Port State ในการควบคุมเรือประมงต่างชาติที่จะเข้าเทียบท่าเรือของตนมิให้นำสัตว์น้ำที่จับได้จาก IUU Fishing ขึ้นท่าและจำหน่ายสัตว์น้ำดังกล่าวในประเทศของตน ทั้งนี้ จะเห็นถึงความพยายามของ FAO ร่วมกับประเทศสมาชิกทั่วทุกภูมิภาคของโลกที่จะร่วมกันคิดและจัดทำความตกลง PSMA ขึ้นเป็น “International Agreement” หรือความตกลงระหว่างประเทศและได้เปิดให้ประเทศสมาชิกได้ลงนามรับรอง (Sign) และเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันในที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้การต่อต้าน IUU Fishing เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้น ยังได้ทราบอีกว่าความตกลง PSMA กำหนดให้กฎเกณฑ์ในมาตรฐานในการตรวจสอบเรือประมง/เรือสนับสนุนการทำการประมงของเรือต่างชาติเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น หากรัฐสมาชิกใดประสงค์จะทำให้มาตรฐานการตรวจสอบเข้มข้นขึ้นกว่าที่ความตกลง PSMA ไว้ก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ การตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือ รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนประกาศใช้ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับความตกลง PSMA แต่อย่างใด นอกจากนั้น ได้ทราบถึงขั้นตอนการแจ้งขอเข้าเทียบท่าล่วงหน้าว่าเรือที่ขอจะต้องส่งมอบเอกสารที่ประกอบด้วยรายละเอียดอะไรบ้าง และทำไมถึงต้องการทราบข้อมูลเหล่านั้น ทราบถึงวิธีการตรวจสอบรวมทั้งการดำเนินการภายหลังพบการกระทำความผิด หรือมีการปลอมแปลงเอกสาร เช่นขั้นตอนการแจ้งรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงการกระทำความผิดนั้นๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องติดตั้งระบบการ

แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่ากับรัฐเจ้าของธงซึ่งเรือประมงที่กระทำผิด แสดงสัญชาติธงของรัฐนั้นๆ หากไทยไม่ติดตั้งระบบดังกล่าวจะส่งผลให้ประสานงานในระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้ รวมทั้งการพิสูจน์ความถูกต้องและเป็นจริงของเอกสารที่ขอเข้าเทียบท่าด้วยก็จำเป็นจะต้องใช้ช่องทางการติดต่อดังกล่าวด้วย

การวิเคราะห์ประเด็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ หมายถึง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม และกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม ในอันที่จะร่วมมือกันป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำ IUU Fishing เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำความตกลงฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับในฐานะที่ไทยเป็นรัฐเจ้าของท่า และนำแนวทางการนำมาตรการ PSM มาใช้ของประเทศนิวซีแลนด์มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าประเทศนิวซีแลนด์พัฒนาระบบการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของความตกลง PSMA เป็นส่วนใหญ่ โดยนิวซีแลนด์จะทำการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติในทุกท่าเทียบเรือ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความพร้อมด้านการพัฒนาท่าเทียบเรือของไทยแล้ว เห็นว่าเป็นไปได้ยาก สำหรับประเทศไทยคงต้องใช้เวลาในการพัฒนาระบบสิ่งอำนวยความสะดวกขึ้นพื้นฐานที่ทำเรืออีกมาก โดยเฉพาะข้อจำกัดในด้านงบประมาณของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานในระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการทำ IUU Fishing อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ รูปแบบของความร่วมมืออาจมีได้ในหลายแนวทาง ด้วยกัน เช่น

๑. ประเทศไทยจะนำมาตรการ Port State มาใช้บังคับเฉพาะกับเรือประมงต่างชาติที่ขอเข้าท่าเทียบเรือของไทยเท่านั้น มาตรการดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับเรือประมงสัญชาติไทย เนื่องจากเรือประมงที่มีสัญชาติไทยซึ่งได้รับสิทธิในการใช้ธงไทยเพื่อแสดงสัญชาติไทยที่ตัวเรือนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราชการ ๒๔๕๖ รวมทั้งประกาศ ระเบียบหรือกฎข้อบังคับต่างๆ ที่ออกตามความของพระราชบัญญัติเหล่านั้นด้วยอยู่แล้ว ทั้งนี้ **ประเทศไทยจะบังคับใช้มาตรการ Port State กับเรือประมงต่างชาติ** โดยการบังคับใช้กฎหมายของกรมเจ้าท่ามาเป็นบทบัญญัติหรือเครื่องมือหลักในการดำเนินการ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจเรือ แต่เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราชการ ๒๔๕๖ รวมทั้งประกาศ ระเบียบหรือกฎข้อบังคับต่างๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบเรื่องความปลอดภัยของตัวเรือในการเดินทะเล หรือ Safety at sea มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะมุ่งเน้นตรวจสอบเฉพาะเรือประมง เพื่อให้มั่นใจว่าเรือประมงที่ทำการตรวจสอบมิได้ทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรม IUU Fishing บทบัญญัติของไทยยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจตรวจสอบ/ตรวจค้นเรือประมงต่างชาติ ดังนั้น หากประเทศไทยจะนำมาตรการนี้มาบังคับใช้กับเรือประมงต่างชาติ จึงจำเป็นต้องทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของกรมเจ้าท่ารวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบเรือได้ ทั้งเรือประมงและเรือทุกประเภท ซึ่งกรมประมงไม่มีกฎหมายที่จะดำเนินการกับตัวเรือแต่อย่างใด แม้ว่าจะเป็นเรือประมงก็ตาม ทั้งนี้เพราะกรมประมงมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการใช้เครื่องมือประมง (Fishing Gears) และดูแลวิธีการทำการประมงให้เป็นไปในแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้ประชาชนมีสัตว์น้ำบริโภคอย่างยั่งยืน กล่าวโดยสรุปว่า กรมประมงไม่สามารถควบคุมตัวเรือที่มีติดตั้งเครื่องมือประมงได้ ในขณะที่เรือซึ่งเป็นยานพาหนะทางน้ำประเภทหนึ่งอยู่ในการควบคุมของกรมเจ้าท่า โดยเริ่มจากการอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นเรือไทย^{๒๙} และออกใบอนุญาตให้ใช้เรือลำดังกล่าวได้^{๓๐}

๒. ประเทศไทยโดยกรมเจ้าท่าร่วมกับกรมประมงและกองทัพเรือ จะต้องร่วมมือกันทำการปรับปรุงกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติใหม่ ให้ครอบคลุมกิจกรรมการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติตามความตกลง PSMA ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับกรมเจ้าท่า กรมประมงและกองทัพเรือ จะต้องเตรียมการพัฒนา**กฎหมายและกฎข้อบังคับภายในประเทศของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ** เพื่อให้สามารถรองรับพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติก่อนเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้อย่างรอบคอบ เร่งด่วน อย่างเป็นรูปธรรม สามารถนำมาตราการใช้เป็นเครื่องมือหลักในการต่อต้าน IUU Fishing ได้ อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพต่อไป

๓. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติพร้อมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อการอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติที่ไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวกับกิจกรรม IUU Fishing เข้าเทียบท่าอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๔. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันพิจารณากำหนดท่าเทียบเรือ เพื่อรองรับการควบคุมและตรวจสอบเรือประมงต่างชาติให้เป็นไปตามมาตรการ PSMA เป็นการเฉพาะและมีการกำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบให้ชัดเจนโดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติของความตกลง PSMA

๕. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันจัดทำฐานข้อมูล (Database) ที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ในตรวจสอบความถูกต้องของเรือประมงต่างชาติที่ขอเข้าเทียบท่า และแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับรัฐภาคีอื่น รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง องค์กรระหว่างประเทศอื่นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เกี่ยวข้อง

^{๒๙} พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ และมาตรา ๙๑ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.

๑๙๘๒

^{๓๐} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

๖. กรมประมงและกรมเจ้าท่าควรร่วมกันเร่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบเรือต่างชาติในท่าเทียบเรือ และการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ

๗. ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ในตรวจสอบความถูกต้องของเรือ ประมงต่างชาติที่ขอเข้าเทียบท่า และแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศอื่นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

๘. ประเทศไทยโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะกองทัพเรือ กรมประมง และกรมเจ้าท่าควรร่วมกันจัดทำโครงการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้กับบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนในการนำมาตรการ PSMA มาตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ ณ ท่าเทียบเรือของไทยซึ่งจะได้รับการกำหนดให้เป็นที่เรือเฉพาะการนี้ มิใช่ท่าเรือทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องกระทำ ณ ท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับการเข้าเทียบท่าของเรือประมงต่างชาติได้ ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงท่าเรือภูเก็ตเพียงแห่งเดียวที่มีเรือประมงต่างชาติเข้าเทียบท่าเป็นประจำ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของไทยไม่สามารถเข้าตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือพยานหลักฐานอื่นได้ว่าเรือประมงลำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกิจกรรม IUU Fishing หรือไม่ก่อนที่จะขอเข้าเทียบท่าเรือภูเก็ตหรือท่าเทียบเรืออื่น เพราะปัจจุบันเรายังไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวได้

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการนำมาตรการ PSM มาใช้ในการต่อต้าน IUU Fishing คือ ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศจะดีขึ้น เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นการให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทั่วโลกในการต่อต้าน IUU Fishing อีกทั้งเป็นการแสดงท่าทีที่แน่วแน่ของไทยที่ไม่ให้การสนับสนุน IUU Fishing ทั้งเรือประมงไทยและเรือประมงต่างชาติ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านการประมงของไทยกับประเทศต่างๆ ดีขึ้น การร่วมทุนด้านการทำประมง (Fishery Joint Venture) กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อินโดนีเซีย เป็นต้น ก็จะดีขึ้นตามไปด้วยอย่างแน่นอน

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

(๑) หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งเป็นต้นกำเนิดให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตจนนำไปสู่ ตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ที่ออกมาให้รัฐได้นำไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. ๑๙๙๕ ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม และแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์และขจัดปัญหา IUU Fishing ซึ่งเป็นตัวขัดขวางการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต

(๒) จากหลักการ วัตถุประสงค์ สาระสำคัญของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRF) เราสามารถเห็นได้ชัดว่า CCRF ฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้กับรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง รัฐที่ทำการประมง รัฐเจ้าของธง หรือรัฐเจ้าของท่า เพื่อนำไปใช้กำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการประมงในด้านต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นรัฐหรือประเทศที่มีการทำการประมงอย่างรับผิดชอบในทุกสาขา ผู้วิจัยขอสรุปลักษณะสำคัญของ CCRF ฉบับนี้ เพื่อให้เกิดภาพความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้องตรงกัน ดังนี้ CCRF จึง

- เป็นแนวทาง แบบแผนพฤติกรรมในการทำการประมง มาตรฐานด้านการประมงที่เป็นไปอย่างรับผิดชอบ ทั้งต่อชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ระบบนิเวศซึ่งหมายรวมถึงถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมทางการประมง ซึ่งจะช่วยให้รัฐที่ให้การยอมรับได้นำแนวทางดังกล่าวของ CCRF ไปกำหนดเป็นนโยบายด้านการประมงของรัฐนั้นๆ แล้วนำไปปฏิบัติเป็นกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ ในที่สุด ผลของการกระทำดังกล่าวที่ชัดเจนที่สุด คือ รัฐหรือประเทศนั้นจะกลายเป็นประเทศที่มีการประมงอย่างรับผิดชอบ ส่งผลโดยตรงต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ ระบบนิเวศ และสถานะแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะเกิดจากบริหารจัดการประมงอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในตัวเอง หากรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศใดไม่ปฏิบัติตามจึงไม่มีโทษ

- มีเพื่อใช้ด้วยความสมัครใจ (Voluntary)

- จะสังเกตได้ว่าในบทบัญญัติทุกมาตราของจรรยาบรรณใช้คำว่า “ควร” เสมอ ทั้งนี้ เพราะเป็นเพียง**ข้อเสนอแนะแก่รัฐทั่วโลก** ส่วนรัฐใดจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้นำรัฐนั้นๆ เอง ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใดทั้งสิ้น

(๓) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงเถื่อนหรือที่เรียกกันติดปากว่า “IPOA-IUU” นั้น เป็นแผนปฏิบัติการฯ ที่ FAO ได้เรียกร้องและผลักดันให้ประเทศสมาชิก (รวมทั้งประเทศไทย) ร่วมกันจัดขึ้นเพื่อมุ่งให้ใช้เป็น**แนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศในการต่อต้านการทำประมงเถื่อน หรือ IUU Fishing** ขึ้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก โดยกำหนดความรับผิดชอบของรัฐประเภทต่างๆ ไว้ คือรัฐทั้งปวง รัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่า และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับตลาด แต่อย่างไรก็ดี แผนปฏิบัติการฉบับนี้มีได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด เป็นเพียงตราสารระหว่างประเทศที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ (Voluntary Basis) เช่นเดียวกับจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRF) ซึ่งเป็นตราสารระหว่างประเทศหลักที่**มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของรัฐสมาชิกของ FAO**

(๔) จากการวิเคราะห์จะเห็นได้ชัดว่าประเทศไทยจำเป็นต้องนำหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของความตกลง PSMA มาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกัน ยับยั้งและขจัด IUU Fishing อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะที่ไทยเป็นภาคีของ PSMA แล้ว เนื่องจากไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งระบบต่างๆ ที่จำเป็นในการทำการตรวจสอบเรือประมง/เรือสนับสนุนการทำประมงต่างชาติ ว่าเรือลำนั้นๆ **มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำ IUU Fishing หรือไม่ก่อนที่จะขออนุญาตเรือเข้าเทียบท่าเรือของไทย** อีกทั้งยังต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบเหล่านั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายให้มีทักษะในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำความตกลง PSMA มาใช้ทั้งระบบ นอกจากนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการเร่งด่วน เพื่อให้มีบทบัญญัติที่รองรับพันธกรณีตามความตกลง PSMA รวมทั้งจะต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลของเรือประมงต่างชาติ (Foreign Fishing Vessel Database) โดยประเทศไทยอาจร่วมมือกับ IOTC หรือจัดทำโครงการร่วมกับศูนย์พัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Fishery Development Center: SEAFDEC) เพื่อขอรับการสนับสนุนในการพัฒนาระบบการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือร่วมกับประเทศสมาชิก SEAFDEC อย่างเป็นทางการและเป็นไปอย่างบูรณาการในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค โดยพัฒนาความร่วมมือแบบบูรณาการในระหว่าง ๓ ส่วนราชการหรือมากกว่าดังกล่าวข้างต้นควบคู่กันไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

หากประเทศไทยจะดำเนินนโยบายในการต่อต้านการทำประมงเถื่อนอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจ ศึกษาเชิงลึกให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของแผนปฏิบัติการประมงเถื่อนอย่าง

แท้จริง แล้วนำมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพการทำงานประมง/การประกอบธุรกิจประมง/ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประกอบอาชีพประมง/สภาพสังคม/สภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการจัดการทรัพยากรประมงของไทยในภาพรวม อย่างสมดุลและเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะแผนปฏิบัติการสากลฯ เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศ เป็นเสมือนข้อเสนอแนะที่เป็นกรอบกว้างๆ เพื่อให้ประเทศต่างๆ ได้นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมด้านการประมงของแต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงชาวประมงที่ทำประมงเพื่อการยังชีพและทรัพยากรประมงเป็นสำคัญ

แต่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าประมงเกินของไทย ประเทศไทยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายประมงตามแนวทางที่สหภาพยุโรปต้องการเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งประสงค์ให้สหภาพยุโรปเพิกถอน yellow card (ใบเหลือง) ที่ให้ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปเท่านั้น โดยมีได้ยึดถือแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่บัญญัติไว้ในแผนปฏิบัติการจัดประมงเกินเป็นประเด็นสำคัญยิ่งไปกว่าที่สหภาพยุโรปกำหนดมา อาจมีบางส่วนเหมือนบ้างแต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย จึงสรุปได้ว่าการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาค่าประมงเกินของรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหภาพยุโรปเป็นไปในรูปแบบของการเจรจาสองฝ่ายเท่านั้น โดยยึดความประสงค์ของคู่เจรจาเป็นสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างจากการนำเอาแนวทางแผนการปฏิบัติสากลจัดประมงเกินมาปรับใช้เพราะมีความยืดหยุ่น (Flexibility) มากกว่าเพราะไม่ใช่การนำกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้โดยตรง

หากประเทศไทยเลือกปฏิบัติตามแผนปฏิบัตินี้ผลดีคือจะเกิดการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศมากขึ้น ไม่ใช่เพียงสหภาพยุโรปที่ยอมรับ เพราะ FAO เป็นองค์กรรับผิดชอบหลักในการกระตุ้นและส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรประมงที่ดีและเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ เมื่อประเทศเราทำตามมาตรฐานหรือกติกาสากลแล้ว ผลคือประเทศอื่นในโลกมีอาจกล่าวอ้างว่าไทยมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานของประเทศเขาเหล่านั้นได้อีก ทั้งนี้เพราะเรายึดหลักกฎหมายหรือตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศต่างๆ ประมาณ ๒๐๐ ประเทศให้การยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว ดังนั้น หากประเทศไทยจะพัฒนาระบบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการประมงอย่างรับผิดชอบ และปลอดการทำประมงเกินอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย ศึกษาให้เข้าใจเจตนารมณ์ของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบควบคู่ไปกับแผนปฏิบัติการสากลจัดประมงเกิน แทนที่จะใช้แผนปฏิบัติการสากล เฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาดมาปรับใช้เพียงมาตรการเดียวเพื่อทำให้สหภาพยุโรปพอใจ โดยยึดความพอใจและสภาพการทำงานประมงในสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบอาชีพประมงส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเกินไปที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

สุดท้ายนี้ประเทศไทยควรยึดหลักการบริหารจัดการประมงตามมาตรฐานสากล ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอเป็นสำคัญเพราะหากว่าเราได้ปฏิบัติตามพันธกรณีและได้มีการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้อง

แล้ว ก็จะทำให้ไม่ว่าประเทศใดๆในโลกจะไม่สามารถกล่าวหาประเทศไทยได้อีกต่อไปว่าสินค้าประมงหรือภาคอุตสาหกรรมประมงของไทยมาจากการทำประมงแบบ IUU Fishing เพื่อที่จะกีดกันสินค้าประมงของไทยไม่ให้นำเข้าไปยังประเทศอื่นๆ ได้อีกต่อไป โดยที่ไม่จำเป็นต้องให้ประเทศเหล่านั้นมา กำหนดว่าประเทศไทยต้องแก้ไขหรือปรับปรุงอะไร เพราะว่าเราไปดำเนินการตามมาตรฐานสากลโดยการปรับมาตรฐานดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมด้านการประมง การบริหารจัดการทรัพยากรประมง ชีวิตความเป็นอยู่ สภาพสังคม วัฒนธรรมของไทย ตลอดจนการประกอบอาชีพประมงของคนไทยในภาพรวมของประเทศเป็นสำคัญ อันจะนำมาซึ่งความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิต และที่สำคัญคือหากไทยเป็นประเทศที่มีการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Responsible Fishing Nation) คือสถิติของการทำประมงผิดกฎหมาย (illegal fishing) และการทำการประมงเถื่อน หรือ IUU Fishing ลดน้อยลงอย่างเป็นนัยสำคัญ ก็จะส่งผลโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีโลกเพราะจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าไทยมีการต่อต้าน IUU Fishing อย่างจริงจัง มิใช่ให้การสนับสนุนกิจกรรม IUU Fishing แต่อย่างใด ในท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าการแก้ไขปัญหาการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมของไทย จะสามารถแก้ไขได้อย่างแน่นอนหากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้นำหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่ผู้วิจัยรวบรวมมานำเสนอข้างต้นมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ใช้เป็นประเด็นในการพัฒนากฎหมายและกฎข้อบังคับด้านการประมงที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ให้สอดคล้องกับหลักการและข้อบทของตราสารระหว่างประเทศดังกล่าว โดยต้องให้เหมาะสมกับสภาพการทำการประมงของไทยด้วย รวมทั้งเราทุกคนต้องมีวินัย และส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ กฎหมายและกฎข้อบังคับเช่นนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ดีและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยโดยรวมได้อย่างแท้จริง