

ผลกระทบของการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งต่อการประมงของไทย

จุมพล สายสุนทร *

บทนำ

นับตั้งแต่รัฐชายฝั่งโดยเฉพาะรัฐเพื่อนบ้านของไทยได้เริ่มประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และบังคับใช้กฎหมายในเขตดังกล่าว ในช่วงทศวรรษที่ 1970 นั้น ชาวประมงไทยต้องประสบกับปัญหาการทำประมงในน่านน้ำไกล (distant - water fisheries) เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ทำการประมงซึ่งเดิมเคยเป็นทะเลหลวง (high seas) ได้ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ของรัฐชายฝั่งโดยการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐดังกล่าว ในการแก้ปัญหาที่ชาวประมงไทยกำลังประสบอยู่นี้ รัฐบาลได้วางมาตรการระยะสั้นโดยพยายามเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทำสัญญาการทำประมงร่วมกัน (fisheries joint - venture agreements) โดยเน้นที่การขอให้รัฐชายฝั่งอนุญาตให้ชาวประมงไทยเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเหล่านั้น โดยมีข้อแลกเปลี่ยนตามที่จะตกลงกัน เช่น การเสียค่าธรรมเนียมการเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการประมงให้ประเทศเจ้าบ้าน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ต้องการจะชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่การประมงไทยได้รับจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ชาวประมงไทยเคยทำการประมงได้อย่างเสรีก่อนที่จะมีการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคนี้ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ผู้เขียนได้หยิบยกเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแห่งอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 (The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982”)² มาวิเคราะห์ด้วย เพื่อชี้ให้เห็นถึงส่วนได้เสียซึ่งประเทศไทยจะได้รับจากบทบัญญัตินั้น ๆ ถึงแม้ว่าในขณะที่อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 จะยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม³ การวิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญานี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยซึ่งได้ลงนามอนุสัญญานี้เรียบร้อยแล้ว แต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน⁴

* นิติศาสตรบัณฑิต (ธรรมศาสตร์), เนติบัณฑิตไทย, LL.M. (New York University), Ph. D. (University of Washington).

1 ตัวอย่างเช่น ประเทศพม่า ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะในปี 1977, ประเทศเวียดนามปี 1977, ประเทศกัมพูชาปี 1978, ประเทศฟิลิปปินส์ปี 1978, ประเทศอินโดนีเซียปี 1980, ประเทศมาเลเซียปี 1980, ส่วนประเทศไทยนั้นได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะในปี 1981

2 U.N. Doc. A/Conf. 62/122, reprinted in 21 I.L.M. 1261, 1982

3 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 จะมีผลบังคับนับตั้งแต่ 12 เดือน หลังจากที่รัฐได้ส่งมอบตราสารสัตยาบัน หรือตราสารภาคอนุวัติ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติครบ 60 รัฐ แล้ว ดังระบุในมาตรา 308 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 อนึ่ง ในวันที่ 20 ตุลาคม 1986 มีตราสารให้สัตยาบันเพียง 32 ตราสารเท่านั้นคาดว่าขณะนี้คงมีตราสารให้สัตยาบันมากขึ้นแต่ก็ยังไม่ครบจำนวนอันจะทำให้อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 มีผลใช้บังคับได้

4 สาเหตุประการสำคัญที่ทำให้รัฐต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยเกิดความลังเลใจว่าจะให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 หรือไม่ อาจสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา 309 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ที่ห้ามรัฐทำข้อสงวน (reservations) หรือข้อยกเว้น (exceptions) ใด ๆ ในการให้สัตยาบัน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้อนุญาตไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น เหตุผลเบื้องหลังบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ก็เพื่อมิให้รัฐเลือกให้สัตยาบันต่อบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อตนและตั้งข้อสงวนหรือข้อยกเว้นต่อบทบัญญัติที่ตนจะเสียประโยชน์ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 นี้ก็คงกลายเป็นหมันไป

บทความนี้จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาถึงจุดยืนของประเทศไทยต่อการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะจากนั้นจึงวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่การประมงไทยจะได้รับจากการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งใกล้เคียงตลอดจนปัญหาของการขออนุญาตเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเหล่านั้น โดยวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 หลังจากนั้นจึงเป็นการพิจารณาถึงบทบาทและแนวนโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาผลกระทบดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอแนะบางประการ

1. จุดยืนของประเทศไทยเกี่ยวกับการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

หากจะเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีกองเรือประมงน่านน้ำไกล (distant – water fishing fleet) อาทิ ญี่ปุ่นหรือ กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดความกระตือรือร้นที่จะได้แย่งการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น ๆ อันจะมีผลกระทบต่อการทำการประมงของไทย ที่ว่าขาดความกระตือรือร้นนั้นหมายถึงท่าทีของประเทศไทยในระหว่างการประชุมเกี่ยวกับกฎหมายทะเลของสหประชาชาติครั้งที่ 3 (The Third United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS III)⁵ ในการประชุมดังกล่าวประเทศไทยมิได้ยื่นข้อเสนอใด ๆ ต่อที่ประชุม เพียงแต่ได้แสดงจุดยืนของประเทศไทยเกี่ยวกับการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง พอสรุปใจความได้ดังนี้

ประเทศไทยยอมรับถึงการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ตลอดทั้งยอมรับถึงเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้แสดงจุดยืนของตนเกี่ยวกับการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะพอจำแนกได้เป็น 2 ประการดังนี้

ประการที่ 1 ประเทศไทยเข้าใจและรับรู้ว่าการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากรัฐชายฝั่ง แต่ประเทศไทยเห็นว่าการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าวของรัฐชายฝั่งนั้น ควรคำนึงถึงการให้สิทธิทดแทน (compensatory rights) หรือประโยชน์อื่นใด แก่รัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ถึง 200 ไมล์ทะเลด้วย

ประการที่ 2 เกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ประเทศไทยต้องการให้พิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิต (living resources) และทรัพยากรธรรมชาติที่

5 -UNCLOS I ได้ประชุมในปี 1958 และที่ประชุมได้ยอมรับอนุสัญญา 4 ฉบับดังนี้คือ

1. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 กันยายน 1964
2. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (Convention on the High Seas) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 1962
3. อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในท้องทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 1966
4. อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on Continental Shelf) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 1964

-UNCLOS II ได้ประชุมในปี 1960 แต่ที่ประชุมมิได้ยอมรับอนุสัญญาใด ๆ เพราะไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับขอบเขตของทะเลอาณาเขตและสิทธิการทำการประมง

-UNCLOS III เริ่มประชุมสมัยแรกปี 1978 และประชุมเรื่องมารวมทั้งหมด 11 สมัยและสิ้นสุดลงในปี 1982 ที่ประชุมได้เปิดให้ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 และตราสารสุดท้าย (Final Act) ในวันที่ 10 ธันวาคม 1982 ที่ Montego Bay ประเทศ Jamaica

ไม่มีชีวิต (non – living resources) ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตนั้น ประเทศไทยยอมรับเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพยากรดังกล่าวทั้งบนท้องทะเล (sea – bed) และใต้ท้องทะเล (subsoil) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตนั้นประเทศไทยไม่ยอมรับว่ารัฐชายฝั่งมีสิทธิ์เด็ดขาดเหนือทรัพยากรดังกล่าวในทำนองเดียวกันกับที่รัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต ประเทศไทยมีความประสงค์ให้มีการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตระหว่างรัฐชายฝั่งกับประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶

ตามคำแถลงข้างต้นจะเห็นได้ว่าจุดยืนของประเทศไทยนั้นไม่ต้องการให้รัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจเหนือทรัพยากรที่มีชีวิตในทำนองเดียวกับที่รัฐบาลชายฝั่งมีเขตอำนาจเหนือทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องการให้รัฐชายฝั่งแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตให้กับรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่จะเสียประโยชน์จากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย ทั้งนี้เพราะประเทศไทยต้องตกอยู่ในสภาพที่เรียกว่า Zone - locked เนื่องจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐใกล้เคียง กล่าวคือประเทศไทยไม่มีเส้นทางติดต่อกับทะเลหลวงโดยตรงวันแต่จะต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐข้างเคียง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องว่าประเทศไทยต้องการเรียกร้องให้รัฐชายฝั่งที่ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้สิทธิ์ทดแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ประเทศไทย เพื่อที่ชาวประมงไทยจะได้เข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องเสียประโยชน์ทางการประมงเพราะการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น ประเทศไทยจึงถือว่าตัวเองเป็นประเทศที่มี “สภาพเสียเปรียบทางภูมิศาสตร์” (Geographically Disadvantaged State ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า GDS) ประเทศไทยเคยขอเข้าร่วมกลุ่มกับประเทศที่ไม่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเล (land – locked) และ GDS เพราะประเทศไทยเห็นว่าจะทำให้อำนาจต่อการเจรจาเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น ๆ มีมากขึ้น

อย่างไรก็ตามทั้งกลุ่มประเทศ land – locked และ GDS ได้ปฏิเสธไม่ยอมรับประเทศไทยเข้าร่วมกลุ่ม และยังปฏิเสธด้วยว่าประเทศไทยมิได้จัดอยู่ในประเทศ GDS⁷ ในกรณีที่วิเคราะห์ว่าประเทศไทยเป็น GDS หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 70 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ประเด็นในการพิจารณาจำแนกได้เป็น 2 ประเด็น คือ ประเทศไทยเป็น GDS หรือไม่ และถ้าเป็นจะได้ประโยชน์ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 70 หรือไม่

ประเด็นที่ 1 ประเทศไทยถือเป็น GDS หรือไม่ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 70 วรรค 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 ซึ่งได้ให้คำจำกัดความของ GDS ว่าหมายถึง “รัฐชายฝั่ง ตลอดทั้งรัฐที่อยู่รอบ ๆ ทะเลปิดหรือทะเลกึ่งปิด (enclosed or semi-enclosed seas) ซึ่งสภาพทางภูมิศาสตร์ของรัฐเหล่านั้นทำให้ต้องพึ่งพาการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นในภูมิภาคนั้น เพื่อที่จะได้มีปริมาณปลาเพียงพอต่อความต้องการทางคุณค่าอาหาร (nutritional purposes) ของประชากรหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของประชากรของรัฐเหล่านั้น และยังให้หมายความรวมถึงรัฐชายฝั่งที่ไม่สามารถประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนได้ด้วย”

6 คำแถลงของผู้แทนประเทศไทย ในการประชุม UNCLOS III, Official Records, vol. 1, July 10, 1974, p. 147 และ UNCLOS III, Official Records, vol. 2, August 1, 1974

7 ดู P. Tangsubkul, ASEAN and the Law of the Sea, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1982, p. 38 ; S. Jayakumar, “The Third U.N. Conference on The Law of The Sea : Proposals, Issues, and Trend Relevant to Southeast Asia,” in C.L. Sien and C. MacAndrews, eds., Southeast Asian Sea : Frontiers for Development, Singapore, McGraw-Hill, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1981, p. 282-283

ส่วนมาตรา 122 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทะเลเปิด” และ “ทะเลกึ่งปิด” ว่าหมายถึง อ่าวหรือทะเลที่ล้อมรอบด้วยรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปและเชื่อมต่อกับทะเลหรือมหาสมุทรอื่น โดยทางน้ำแคบ ๆ หรือพื้นที่ทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป

เมื่อนำบทบัญญัติทั้งในมาตรา 70 วรรค 2 และมาตรา 122 มาปรับกับกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยนั้นจัดอยู่ในประเภทของรัฐที่อยู่รอบทะเลกึ่งปิด ทั้งนี้ เพราะทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นี้ ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป⁸ นอกจากนี้ประเทศไทยยังอาจอ้างได้ว่าตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการประมงของไทยนั้น ชาวประมงไทยได้ทำการประมงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นเวลาช้านาน โดยมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในเขตน่านน้ำไทยเท่านั้น ดังนั้นเมื่อรัฐชายฝั่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ทำให้ชาวประมงไทยต้องสูญเสียพื้นที่ทำการประมงไป จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคนี้

แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยอาจถูกโต้แย้งจากรัฐอื่นได้ว่า ความจำเป็นในการพึ่งพาใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นนั้นมิได้เป็นไปเพื่อให้มีปริมาณปลาเพียงพอต่อความต้องการทางคุณค่าอาหาร (nutritional purposes) ของประชากรไทย ทั้งนี้รัฐอื่น ๆ อาจเห็นว่าการพึ่งพาใช้สอยทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นนั้นมีลักษณะไปในเชิงพาณิชย์ (commercial purposes) โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเอากำไรมากกว่าเพื่อให้ปริมาณปลาพอเพียงพอต่อความต้องการทางคุณค่าอาหาร (nutritional purposes) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคำว่า “คุณค่าทางอาหาร” (nutritional) จะมีความหมายถึงความต้องการอาหารโปรตีนจากปลา เพื่อความจำเป็นในการยังชีพอย่างแท้จริงมิใช่เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการหากำไรทางการค้า ทั้งนี้ประเทศอื่น ๆ อาจจะพิจารณาจากปริมาณการส่งปลาและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยเป็นสินค้าออกเป็นเกณฑ์พิจารณา เพราะปรากฏว่าประเทศไทยส่งสินค้าออกประเภทปลาและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำออกเป็นจำนวนมากกว่าประเทศใด ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่การนำสินค้าเข้าประเภทปลาและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศใกล้เคียง⁹

รัฐอื่น ๆ อาจโต้แย้งอีกว่าหากมาตรา 70 วรรค 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ต้องการให้ความหมายรวมถึงการพึ่งพาใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเชิงพาณิชย์ (Commercial purposes) ด้วยแล้ว คำว่า

8 D.M. Johnston, An Overview on the New Law of the Sea in Southeast Asia : Problems and Prospect of Implementation, The Southeast Asian Program on Ocean Law, Policy and Management, SEAPOL Studies No. 1, 1987, p. 37 A. Soegiacto, “The Oceanographic Features of the Southeast Asian Waters,” in C.L. Sien and C. Macandrews, eds., Id., at 20-47 ; J.R. Morgan and D.W. Fryer, “The Marine Geography of Southeast Asia,” in G. Kent and M.J. Valencia, eds. Marine Policy in Southeast Asia, East – West Environment and Policy Institute, University of California Press, Berkeley, 1985, at 9-32 ; J.R. Morgan, “Marine Regions and Regionalism in Southeast Asia,” Marine Policy, 1984, p. 304 ; L.M. Alexander. “Regional Arrangements in the Oceans,” 71 American Journal of International Law, 1977 p. 90

9 เมื่อเปรียบเทียบการส่งสินค้าออกประเภทปลา และ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่ม ASEAN แล้วปรากฏว่า ประเทศไทยส่งสินค้าออกประเภทปลาและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเป็นอันดับ 1 โดยในปี 1985 ประเทศไทยได้ส่งสินค้าประเภทปลาและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำออกมีจำนวนถึง 4,567,000 ล้านตัน เป็นมูลค่า 675 ล้านดอลลาร์ ในขณะที่การนำเข้าสินค้าประเภทปลาและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำในปีเดียวกันนั้นมีเพียง 1,524,000 ตัน เป็นมูลค่า 138.3 ล้านดอลลาร์ ดู FAO, Yearbook of Fishery Statistics : Fishery Commodities, vol. 61, Rome, 1985, pp, 34-37

“nutritional purposes” ก็ควรจะละเอาไว้หรือไม่ก็ใช้คำอื่นแทนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความคลุมเครือในการตีความ

ประเด็นที่ 2 ประเทศไทยจะอาศัยประโยชน์ตามมาตรา 70 ได้หรือไม่

ตามบทวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นว่ากรณีที่ประเทศไทยจะอาศัยบทบัญญัติของมาตรา 70 วรรค 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 จะไม่มีประโยชน์เท่าใดนักทั้งนี้เพราะนอกจากประเทศไทยอาจถูกโต้แย้งจากกลุ่มรัฐ land – locked และ GDS ว่าประเทศไทยไม่เข้าข่าย GDS แล้ว ประเทศไทยก็ยังมิได้รับสิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิ์ใด ๆ ในอันที่จะเข้าร่วมกลุ่มกับรัฐเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้เพราะถ้าพิจารณาตามบทบัญญัติของมาตรา 70 วรรค 4 จะเห็นได้ว่า GDS หากได้มีสิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิ์ใด ๆ ไม่นานที่จะเข้าไปใช้สอยทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น เพราะมาตรา 70 วรรค 4 เพียงแต่รับรองว่า GDS มีสิทธิที่จะเข้าไปใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งไม่น้อยไปกว่าสิทธิที่รัฐอื่น ๆ พึงมีพึงได้จากรัฐชายฝั่งนั้น GDS จะมีสิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิ์ในการเข้าไปใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตของรัฐชายฝั่งหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและความพอใจของรัฐชายฝั่งแต่ผู้เดียว (มาตรา 70 วรรค 6)¹⁰

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าแม้ว่าประเทศไทยจะจัดเป็น GDS ก็หาได้มีสิทธิพิเศษแต่ประการใดไม่ เพราะมาตรา 70 เพียงแต่รับรองสิทธิของ GDS ที่จะเข้าร่วมใช้สอยทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเท่านั้น การที่รัฐชายฝั่งจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ GDS เข้าไปใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 62 วรรค 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ที่ให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจเด็ดขาดในการอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน จะโดยวิธีทำสนธิสัญญาหรือการร่วมมืออื่นใด และรัฐที่เข้ามาทำการประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับหรือเงื่อนไขอื่นใดตามที่รัฐชายฝั่งเป็นผู้กำหนด

2. สิทธิการเข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982

ปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับการประมงจึงมิได้อยู่ที่ว่าประเทศไทยควรจะเป็น GDS หรือไม่หากแต่อยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะมีสิทธิเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้

10 Professor Burk ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า GDS มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตส่วนเกิน (surplus) ของรัฐชายฝั่งเท่านั้นและการกำหนดว่าจะมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตส่วนเกินหรือไม่นั้นรับชายฝั่งแต่ผู้เดียวเป็นผู้กำหนด ดังนั้นสิทธิของ GDS ตามมาตรา 70 นั้นจึงตกอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของรัฐชายฝั่งแต่ผู้เดียว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 และ 62 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐชายฝั่งว่าต้อง (1) กำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้จับได้ (allowable catch) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน (2) กำหนดขีดความสามารถในการจับสัตว์น้ำ (harvesting capacity) ของตน และ (2) กำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ในอันที่จะอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาจับสัตว์น้ำส่วนที่เกินขีดความสามารถของตนที่จะจับได้ (allocation of surplus)

อนึ่ง ประเด็นเรื่องสิทธิพิเศษของ GDS นั้น ได้มีการเปิดอภิปรายอย่างกว้างขวางระหว่างที่มีการประชุม UNCLOS III โดยเอกอัครราชทูต Nandan ซึ่งเป็นประธานของกลุ่มเจรจาจากกฎหมายทะเลกลุ่ม 4 แต่ข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิพิเศษของ GDS ไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐชายฝั่ง ดู W.T. Burke, “1982 Convention on the Law of the Sea Provisions on Conditions of Access to Fisheries Subject to National Jurisdiction,” in FAO Report of the Expert Consultation on the Conditions of Access to the Fish Resources of the Exclusive Economic Zone, A Preparatory Meeting for the FAO World Conference on Fisheries Management and Development, 293 FAO Fisheries Report, Rome, 11-15 April, 1983, p.32

แม้ว่ามาตรา 56 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 จะบัญญัติให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตก็ตาม ในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตนั้น มาตรา 61 และ 62 ของอนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่พอสรุปได้ 3 ประการคือ (1) กำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้จับได้ (allowable catch) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน (2) กำหนดขีดความสามารถของตนในการจับสัตว์น้ำนั้น (harvesting capacity) และ (3) ต้องอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาจับสัตว์น้ำส่วนเกิน (surplus) หากปรากฏว่าขีดความสามารถของตนมีไม่พอที่จะจับสัตว์น้ำได้หมดตามที่อนุญาตไว้

แม้มาตรา 61 และ 62 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 จะกำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากบทบัญญัติในสองมาตรานี้หรือไม่ยังเป็นที่ยังสงสัยอยู่ ทั้งนี้เพราะมาตรา 61 และ 62 จะกำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งให้อนุญาตรัฐอื่นเข้ามาทำการประมงสัตว์น้ำส่วนเกินก็ตาม แต่มาตรา 62 ก็ได้บัญญัติให้รัฐชายฝั่งมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมงสัตว์น้ำส่วนเกินในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ว่าการใช้ดุลพินิจของรัฐชายฝั่งอาจมีผลเป็นการปฏิเสธรัฐอื่นที่ต้องการเข้ามาทำการประมงสัตว์น้ำส่วนเกินในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้ ตัวอย่างเช่นรัฐชายฝั่งอาจให้เหตุผลว่าตนมีขีดความสามารถที่จะจับสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ทั้งหมด ในกรณีเช่นนี้ก็จะไม่เหลือสัตว์น้ำส่วนเกินที่จะอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาจับได้ ซึ่งถ้าหากรัฐชายฝั่งได้ใช้ดุลพินิจเช่นนั้นจริง รัฐอื่น ๆ ก็ไม่อาจหอบยกมาโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งนี้เพราะมาตรา 297 (3) (a) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการใช้ดุลพินิจของรัฐชายฝั่งตามมาตรา 61 และ 62 นั้น รัฐอื่น ๆ ไม่อาจโต้แย้งหรือบังคับฟ้องร้องให้รัฐชายฝั่งอนุญาตให้คนเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงถือได้ว่าประเทศไทยยังขาดหลักประกันทางกฎหมายระหว่างประเทศในการที่จะเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ทั้งนี้เพราะประเทศไทยจะเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐชายฝั่งว่าจะอนุญาตหรือไม่ และถึงแม้รัฐชายฝั่งจะอนุญาตให้ชาวประมงไทยเข้าไปทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนได้ ปัญหาอาจเกิดขึ้นอีกว่ารัฐชายฝั่งอาจจะวางเงื่อนไขข้อบังคับที่รัดกุมมากจนเกินไป จนทำให้ชาวประมงไทยไม่สามารถเข้าไปทำการประมงได้เพราะจะไม่คุ้มทุนที่ลงไป ตัวอย่างเช่น รัฐชายฝั่งเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าไปทำการประมงสูงเกินไปจนชาวประมงไทยไม่อาจจะแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้ การวางเงื่อนไขข้อกำหนดนี้รัฐชายฝั่งมีอำนาจทำได้โดยที่รัฐอื่นไม่อาจโต้แย้งคัดค้านได้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 297 (3) (a)¹¹

นอกจากนี้ประเทศไทยจะต้องคำนึงด้วยว่าประเทศไทยจะพึงพาการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นตลอดไปมิได้ เพราะการขออนุญาตเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นนั้นถือเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแก่ชาวประมงไทยที่เคยทำการประมงน่านน้ำไกลแต่ต้องประสบปัญหาการสูญเสียพื้นที่ทำการประมงไปเพราะการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นๆ เป็นที่คาดได้ว่าในอนาคตเมื่อรัฐชายฝั่งอื่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการทำการประมงให้ก้าวหน้าขึ้น รัฐชายฝั่งเหล่านั้นอาจไม่ต้องการให้ประเทศไทยหรือประเทศอื่นใดเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน หรือหากจะอนุญาตให้เข้ามาทำการประมงก็อาจอนุญาตให้เข้ามาทำการประมงพันธุ์ปลาที่มีราคาต่ำก็เป็นได้

11 ตัวอย่างเงื่อนไขข้อกำหนดที่รัดกุมได้แก่มาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมงของมาเลเซียฉบับ 317 ปี 1985 ที่วางเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้มากมายและยังให้อำนาจรัฐมนตรีที่รับผิดชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขข้อบังคับเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรอีกด้วย

3. ผลกระทบของการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งใกล้เคียงต่อการประมงของไทย

หากประเทศไทยไม่สามารถเจรจาดตกลงกับรัฐชายฝั่งอื่นเพื่อขออนุญาตเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเหล่านั้นแล้ว ผลกระทบของการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเหล่านั้นจะตามมาหลายประการ

ประการที่ 1 ชาวประมงไทยที่เคยทำการประมงได้โดยเสรี ก่อนที่รัฐชายฝั่งจะประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น ต้องสูญเสียพื้นที่ทำการประมงไปถึง 3 แสนตารางไมล์โดยประมาณ¹² ดังจะเห็นได้จากสถิติปริมาณการจับปลาของไทยนับแต่ปี 1977 เริ่มลดลงเรื่อย ๆ แต่ก็กลับเพิ่มขึ้นอีกในปี 1981 สาเหตุที่ปริมาณการจับปลาเพิ่มขึ้นในช่วงดังกล่าวอาจสืบเนื่องมาจากการที่ชาวประมงบางกลุ่มยังคงเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทะเลจีนใต้ตอนกลางและในน่านน้ำของกัมพูชาและเวียดนาม¹³ ซึ่งถ้าหากไม่มีการเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นแล้ว คาดว่าปริมาณปลาที่จับได้จะลดลงถึง 6 แสนถึง 8 แสนตันเพาะเหตุที่ต้องเสียพื้นที่ทำการประมงไป¹⁴

ประการที่ 2 เมื่อชายประมงไทยต้องสูญเสียพื้นที่ทำการประมงไปเพราะการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ทำให้ชาวประมงน่านน้ำไกลของไทยส่วนใหญ่ต้องกลับเข้ามาทำการประมงในเขตน่านน้ำไทย การกลับเข้ามาทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยนี้ทำให้การประมงในเขตน่านน้ำไทย ซึ่งอยู่ในสภาพการทำการประมงเกินขนาด (Overfishing) อยู่แล้ว ต้องเผชิญกับสภาวะการทำการประมงเกินขนาดมากขึ้นไปอีก อันจะมีผลเสียหายอย่างมากต่อพันธุ์สัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทย¹⁵ สถิติการทำการประมงในเขตอ่าวไทยปี 1963 ระบุว่าปริมาณการจับสัตว์น้ำโดยเฉลี่ยต่อ 1 ชั่วโมงเท่ากับ 231.6 กิโลกรัม แต่ในปี 1980 ปริมาณการจับสัตว์น้ำโดยเฉลี่ยต่อ 1 ชั่วโมงลดลงเหลือเพียง 38.9 กิโลกรัมเท่านั้น และในปี 1984 เหลือเพียง 32 กิโลกรัม¹⁶ คาดว่าตัวเลขนี้คงลดลงอีกหากชาวประมงไทยถูกผลักดันให้กลับมาทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยเพิ่มขึ้น ชาวประมงไทยจำนวนไม่น้อยถึงขนาดใช้วนที่มีตาถี่กว่าปกติคือ ใช้วนที่มีตาขนาด 25 มิลลิเมตร ซึ่งถือว่าถี่กว่ามาตรฐานสากล การใช้วนที่มีตาถี่เช่นนี้จะทำให้พันธุ์ปลาที่ยังโตไม่ได้ขนาดต้องติดอวนไปด้วย

ประการที่ 3 ในขณะที่ชาวประมงไทยส่วนหนึ่งกลับเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ก็ปรากฏว่า มีชาวประมงไทยอีกจำนวนหนึ่งยังคงทำการประมงโดยมิได้รับอนุญาตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งใกล้เคียง อาทิ พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย กัมพูชา และเวียดนาม เอประมงไทยจำนวนไม่น้อยถูกรัฐชายฝั่งยึดไป และลูกเรือไทยจำนวนมากต้องถูกจับ

12 Statement of Dr. P. Suraswadi in Summary Report of SEAPOL Technical Workshop in the U.N. Convention on the Law of the Sea : Problem of Implementation in Southeast Asia, presented at Phuket, Thailand, 22-24 February 1986, p. 7

13 T.L. McDorman, "Thailand's Fisheries : A Victim of 200 Mile Zone," 16 Ocean Development and International Law Journal, 1986, p. 184

14 Id. at 187

15 Id.

16 "It's Contraction Rather than Expansion Now," Far Eastern Economic Review, August 2, 1984, p. 49

ตารางแสดงเรือประมงไทยที่ถูกจับในน่านน้ำต่างประเทศ

ปี	บังคลาเทศ	พม่า	อินเดีย	อินโดนีเซีย	กัมพูชา	มาเลเซีย	สิงคโปร์	เวียดนาม
1977								
1978	13	29	11	6	20	6	--	31
1979								
1980								
1981	--	11	5	3	5	5	--	24
1982	--	3	1	2	9	5	--	35
1983	2	39	6	2	10	10	2	49
1984	1	9	2	1	6	6	2	21
1985	--	16	2	4	--	28	--	38
	16	107	27	18	50	60	4	198

ที่มา P. Laopatchan, Thailand's Fishery Problems Subsequent to her Neighbor's 200-Mile EEZ Claims, 1985, p. 11

ตามตารางข้างบนจะเห็นว่า เวียดนามได้ยึดเรือประมงไทยเป็นจำนวนมากที่สุด และยังใช้วิธีการรุนแรงต่อชาวประมงไทยอีกด้วย เช่น ยิงชาวประมงไทย และจำคุกชาวประมงไทยเป็นจำนวนมาก¹⁷ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่ฝ่ายเวียดนามใช้มาตรการรุนแรงและจับลูกเรือประมงไทยเป็นจำนวนมากนั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองและการทหารระหว่างประเทศกับเวียดนามมากกว่าความพยายามที่ฝ่ายเวียดนามจะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประมงของตน¹⁸ และการเจรจาติดต่อระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเวียดนามแทบจะไม่มีเลย¹⁹

นอกจากเวียดนามแล้วยังปรากฏว่า เรือประมงไทยเป็นจำนวนมากถูกจับในน่านน้ำของประเทศมาเลเซียอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในช่วงระยะระหว่างเดือนตุลาคม ปี 1984 ถึงเดือนกันยายน 1985 เรือประมงไทย 28 ลำ ถูกจับในน่านน้ำของมาเลเซีย และจำนวนเรือประมงไทยที่ถูกจับในน่านน้ำมาเลเซียเพิ่มมากขึ้นในปีต่อ ๆ มา กล่าวคือ จากเดือนตุลาคม 1985 ถึงเดือนพฤศจิกายน 1986 เรือประมงไทยถูกยึดในน่านน้ำของมาเลเซียจำนวน 103 ลำ และชาวประมงไทยกว่า 700 คน ถูกเจ้าหน้าที่ของมาเลเซียจับกุมไป และราวเดือนกันยายน 1987 ทางเจ้าหน้าที่มาเลเซียได้ยึดเรือประมงของไทยเพิ่มอีกกว่า 60 ลำ และได้จับกุมชาวประมงไทยอีกกว่า 1,000 คน²⁰ การเผชิญหน้าระหว่างชาวประมง

17 T.L. McDorman, supra note 13, at 190-191 รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ แจ้งว่าในช่วงเดือนธันวาคม ปี 1984 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1985 มีชาวประมงไทยอย่างน้อย 1,000 คน ถูกฝ่ายเวียดนามจับไป ดู "Vietnamese Gunboats Seize 300 Fishermen," Bangkok Post, February 26, 1985.

18 E.D. Samson, "Fisheries" in G. Kent and M.J. Valencia, eds., Marine Policy in Southeast Asia, University of California Press, Berkeley, 1985, p. 146.

19 T.L. McDorman, supra note 13, at 190-191.

20 ดู Bangkok Post, September 7, 1987, p. 1

ไทยและทางการมาเลเซียที่ความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเดือนสิงหาคม ปี 1986 ทางกรมการมาเลเซียได้ยื่นเรื่องประมงไทยเป็นผลให้ชาวประมงไทยต้องเสียชีวิต โดยทางการมาเลเซียอ้างว่าเรือประมงไทยได้ล่องลำเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของมาเลเซีย²¹ ปัญหาชาวประมงไทยกับมาเลเซียนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยลงนามในสัญญาการทำประมงร่วมระหว่างไทยกับมาเลเซียในปีต่อมา²²

หากจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ชาวประมงไทยเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีได้รับอนุญาตนั้น พอสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

ประการที่ 1 น่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ เคยเป็นแหล่งทำการประมงของชาวประมงไทยมาก่อน เมื่อรัฐเหล่านั้นประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ชาวประมงไทยยังปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติในทะเล ชาวประมงไทยบางส่วนจึงยังคงเข้าทำการประมงในเขตดังกล่าวอยู่ต่อไป

ประการที่ 2 เนื่องจากการทำการประมงในน่านน้ำไทยนั้นหนาแน่นเกินไป ชาวประมงไทยบางส่วนจึงเลี้ยวที่จะเข้าทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศใกล้เคียง ที่การประมงยังเบาบางและมีสัตว์น้ำชุกชุม

ประการที่ 3 นับแต่ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้ประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้เกิดปัญหาพรมแดนทางทะเลซ้อนกัน และยังมีได้มีการเจรจากำหนดเขตแดนทางทะเลที่แน่นอน ด้วยเหตุนี้จึงมีการลุล้ำเขตแดนกันได้โดยง่าย เพราะชาวประมงไทยไม่ทราบถึงเส้นแบ่งเขตแดนทางทะเลที่แน่นอน

ประการที่ 4 การที่เรือประมงไทยต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อออกสู่ทะเลหลวง กฎหมายบางประเทศ อาทิ มาเลเซียได้มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า ปลาที่พบในเรือประมงไทยถือว่าเป็นจับมาโดยผิดกฎหมายในเขตน่านน้ำมาเลเซีย เว้นแต่ทางเรือประมงไทยจะได้ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของทางการมาเลเซียก่อน เช่น การแจ้งให้ทางการมาเลเซียทราบถึงการใช้สิทธิผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซีย จุดหมายปลายทางที่จะไป ฯลฯ²³ และแม้จะมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยกับมาเลเซีย เพื่อลาดตระเวนน่านน้ำของทั้งสองประเทศร่วมกัน เพื่อป้องกันมิให้มีการล่องลำเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ปัญหาการลักลอบทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่ ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการที่ชาวประมงไทยยอมเสี่ยงต่อการถูกจับกุมเพราะผลกำไรที่จะได้มีสูง เป็นที่คาดว่าในอนาคตชาวประมงไทยที่ลักลอบเข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นจะประสบปัญหาเพิ่มขึ้น เมื่อรัฐเหล่านั้นได้เพิ่มมาตรการตรวจตราเรือประมงต่างประเทศที่นำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนโดยผิดกฎหมาย ประเทศเพื่อนบ้านของไทย อาทิ มาเลเซีย อินโดนีเซีย

21 “ประมงไทย” ไทยรัฐ 10410, 23 มิถุนายน 2529

22 ดู Bangkok Post, September 7, 1987, p. 1

23 ดู Section 56 (1) of The Malaysian Fisheries Act 317 of 1985 ปัญหาเรื่องการเดินเรือผ่านน่านน้ำของมาเลเซียมีมากทั้งนี้เนื่องจาก Section 16 of the Malaysian Act 311 on Exclusive Economic Zone of 1984 บัญญัติใจความสำคัญว่าเรือประมงที่ผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซียมีเพียงสิทธิการผ่านโดยสุจริต (right of innocent passage) เท่านั้นซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา 58 และ 87 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ซึ่งได้ให้หลักประกันว่าเรือทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นเรือประมงหรือไม่มีเสรีภาพในการเดินเรือ (freedom of navigation) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สิทธิผ่านโดยสุจริต ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ดู W.T. Burke, “Exclusive Fisheries Zones and Freedom of Navigation”, 20 San Diego Law Review, 1983, pp. 595-623, L. Juda, “The Exclusive Economic Zone : Compatibility of National Claims and the U.N. Convention on the Law of the Sea,” 16 Ocean Development and International Law Journal, 1986, pp. 1-58.

แม้กระทั่งกัมพูชาและเวียดนาม ก็มีนโยบายที่จะเพิ่มมาตรการการตรวจตราให้รัดกุมยิ่งขึ้น²⁴

ตามพระราชบัญญัติการประมงแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 ไม่มีบทบัญญัติถึงโทษชาวประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงโดยผิดกฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น ทั้งนี้เพราะในขณะนั้น ยังมิได้มีการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง พื้นที่ทำการประมงส่วนใหญ่จึงเป็นท้องทะเลหลวง แต่ขณะนี้ทางรัฐบาลไทยได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประมงดังกล่าว ซึ่งถ้ามีการประกาศใช้ จะมีบทบัญญัติให้เจ้าของเรือประมงไทยที่ถูกจับในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งอื่นมีหน้าที่นำส่งลูกเรือกลับเมืองไทย หากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา²⁵ นอกจากนี้การเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประมงแล้ว รัฐบาลไทยยังมีมาตรการอื่น เพื่อป้องกันมิให้มีชาวประมงไทยลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น เช่น การแนะนำช่วยเหลือในแง่ของการเดินเรือรวมทั้งการฝึกอบรมชาวประมงไทย ให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมงและผลของการลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นด้วย²⁶

ประการที่ 5 ผลกระทบของการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะต่อการประมงไทยอีกประการหนึ่ง คือ จำนวนเรือประมงของไทยลดลง เช่น ในปี 1979 มีการประเมินว่ามีเรือประมงไทยราว 26,000 ลำ แต่ในปี 1983 เรือประมงไทยมีจำนวนลดลงเหลือราว 20,000 ลำ และในปี 1986 ลดลงเหลือ 1,800 ลำ จำนวนของชาวประมงก็ลดลงตามส่วน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ชาวประมงบางส่วนต้องเลิกอาชีพทำการประมงและหาอาชีพใหม่²⁷

ประการที่ 6 ผลกระทบที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ การที่ชาวประมงรายย่อยตามชายฝั่ง (small – scale fishermen) ต้องทำการประมงแข่งขันกับชาวประมงรายใหญ่ (large – scale or commercial – scale fishermen) ที่กลับเข้ามาทำการประมงในเขตน่านน้ำไทย ชาวประมงรายย่อยที่ทำการประมงอยู่ตามชายฝั่งของไทยนั้นไม่อาจจะแข่งขันกับชาวประมงรายใหญ่ที่มีเรือประมงและเครื่องมือทำการประมงที่ทันสมัยกว่าและมีประสิทธิภาพดีกว่า แม้ว่าทางรัฐบาลไทย จะได้สงวนชายฝั่งในรัศมี 3 กิโลเมตร ไว้ให้ชาวประมงรายเล็กตามชายฝั่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีการลบล้างเขตสงวนของเรือประมงรายใหญ่อยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพราะขาดเจ้าหน้าที่ที่จะตรวจตรามิให้มีเรือลบล้าง

4. บทบาทของรัฐบาลไทยต่อการแก้ปัญหาที่เกิดจากการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่ง

รัฐบาลไทยมิได้นิ่งนอนใจในการแก้ปัญหาที่ชาวประมงไทยต้องประสบ เพราะการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ดังปรากฏแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (1982 –1986) ซึ่งรัฐบาลไทยถือว่า การเจรจากับรัฐชายฝั่งเพราะขออนุญาตทำการประมงนั้นเป็นนโยบายประการสำคัญที่รัฐบาลจำต้องกระทำด้วยความรีบด่วน เพื่อบรรเทาปัญหาการลบล้างเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นโดยมิได้รับอนุญาต

24 13 Asia Research Bulletin, No. 12. May 31, 1984, p. 170.

25 “Polluters to Face harsh Penalties,” Bangkok Post, August 24, 1984

26 W. Neamumpet, “Living Resources Development in Thailand,” in D.M. Johnston, E. Gold, and P. Tangsubkul. Eds, International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia : Developmental Effects and Regional Approaches, Dalhousie Ocean Studies Programme, 1983, pp. 67-68.

27 “Hard Life For Thai Fish and Fishermen,” Business Review, February 1979, p. 7 : Asian Development Bank, Thailand Fisheries Sector Studies, Manila, 1985, pp. 78-79 ; Department of Fisheries, Fisheries News, Bangkok, Thailand, 1987 p. 14 ; T.L. McDorman, supra note 13, at 193.

แต่เท่าที่ผ่านมานโยบายนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะปรากฏว่า สัญญาทางการประมงที่ไทยทำกับต่างประเทศ เช่น บังคลาเทศ อินเดีย ถูกบอกละเมิดโดยรัฐคู่สัญญาของไทยให้เหตุผลว่าชาวประมงไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับแห่งอนุสัญญา²⁸

นโยบายประการอื่น ๆ ของรัฐบาลไทยได้แก่การควบคุมจำนวนเรือประมงให้ได้สัดส่วนกับปริมาณสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีจำนวนเรือประมงมากเกินไป แข่งขันกันจับสัตว์น้ำ ในทางปฏิบัติการควบคุมจำนวนเรือเพียงอย่างเดียวอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมิได้คำนึงถึงขนาดของเรือและเครื่องมือที่ใช้ทำการประมงด้วย ในขณะที่มีหน่วยงานของรัฐบาล 2 หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมเจ้าท่า ซึ่งจะรับผิดชอบจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้กับเรือประมง เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการเดินเรือ และกรมประมงซึ่งรับผิดชอบจดทะเบียนเครื่องมือที่ใช้ทำการประมง ปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้คือ เรือประมงที่จดทะเบียนถูกต้องอาจใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ได้รับอนุญาตก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นการควบคุมจำนวนเรือประมงให้ได้สัดส่วนกับปริมาณสัตว์น้ำก็จะไม่ได้ผล

นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขณะนี้คือ การศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียอันจะเกิดจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 ทั้งนี้เพราะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง และการประมงนั้นดูเหมือนว่าประเทศไทยจะมีได้รับประโยชน์จากทบัพัญญัติของอนุสัญญานี้เท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะในฐานะที่ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในการทำการประมงน่านน้ำไกลสูง จึงจำเป็นอยู่เองที่ประเทศไทยไม่ต้องการให้รัฐชายฝั่งตั้งเงื่อนไขข้อบังคับที่เข้มงวดในการเข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ซึ่งถ้าพิจารณาตามทบัพัญญัติที่เกี่ยวข้องแห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 โดยเฉพาะในหน้าที่ 5 ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว จะเห็นได้ว่า ทบัพัญญัติเหล่านั้นให้ประโยชน์ต่อรัฐชายฝั่งอย่างมาก ในอันที่จะตั้งเงื่อนไขข้อบังคับเพื่ออนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมง หรือแม้แต่เสรีภาพในการเดินเรือประมงผ่านในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ก็อาจจะถูกกระทบกระทั่งโดยกฎหมายเกี่ยวกับการประมงของรัฐชายฝั่งได้

รัฐบาลไทยจึงตกอยู่ในสภาวะลังเลใจว่า ควรจะให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 หรือไม่ ทั้งนี้เพราะในฐานะที่ประเทศไทยมีผลประโยชน์ทางการประมงทำนองเดียวกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือมีกองเรือประมงน่านน้ำไกลที่มีประสิทธิภาพสูง และกลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่ได้รับประโยชน์จากทบัพัญญัติในหน้าที่ 5 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 เท่าใดนัก ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลอาจไม่ต้องการผูกมัดตามทบัพัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ แต่ในกรณีอื่น ๆ นอกจากทบัพัญญัติในหน้าที่ 5 ของอนุสัญญาแล้ว ประเทศไทยมีผลประโยชน์ร่วมกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในการที่จะต่อรองเจรจากับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ในกรณีการทำเหมืองแร่ทะเลลึก (deep seabed mining) หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล (transfer of marine technology) เป็นต้น

ดังนั้นประเทศไทยควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับการชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียจากการเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ ในกรณีที่ประเทศไทยไม่ต้องการเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ ประเทศไทยอาจเสียสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดที่พึงได้เฉพาะรัฐที่เป็นภาคีเท่านั้น อาทิเช่น ประเทศไทยไม่อาจหยิบยกทบัพัญญัติในมาตรา 297 (3) (b) (ii) ขึ้นข่มรัฐชายฝั่งในกรณีที่รัฐชายฝั่งปฏิเสธตามอำเภอใจที่จะไม่ปฏิบัติตามมาตรา

28 T.L. McDorman and P. Tasneeyanond. The Fisheries of Thailand : The International Dimension, a research paper sponsored by The Southeast Asian Project on Ocean Law and Policy (SEAPOL), Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 1986, p. 29.

61 และ 62 ของอนุสัญญา เมื่อประเทศไทยร้องขอ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ประเทศไทยอาจดำเนินการร้องขอให้มีการบังคับไกล่เกลี่ย (compulsory conciliation) ดังบัญญัติไว้ใน Annex v, Section 2 ของอนุสัญญา

อีกประการหนึ่ง การที่ประเทศไทยไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 เพราะต้องการที่จะยืนยันหลักเสรีภาพในการทำการประมงในทะเล ก็จะไม่เป็นประโยชน์อันใดเลย ทั้งในทางทฤษฎีกฎหมายระหว่างประเทศและในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยก็ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะเช่นเดียวกันซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น และถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะมีเสรีภาพในการทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น ทั้งนี้เพราะรัฐชายฝั่งเหล่านั้นอาจมีกฎหมายภายในที่บังคับใช้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อชาวประมงของรัฐอื่นที่เข้าไปทำการประมงในเขตดังกล่าว

หากประเทศไทยใช้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 ประเทศไทยอาจดำเนินนโยบายทางการประมงหรือนโยบายทางทะเลอื่น ๆ ภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญาซึ่งยังมีบทบัญญัติที่สามารถใช้ในการต่อรองเจรจากับรัฐชายฝั่งอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้หากจะพิจารณาทั้งในแง่การเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิเสธไม่ยอมรับเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นเป็นไปได้ยาก เพราะรัฐชายฝั่งที่ประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีมากขึ้นตามลำดับ และในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กที่ขาดอำนาจต่อรองเหมือนประเทศมหาอำนาจ จึงเป็นไปได้ยากที่จะต้านกระแสแห่งวิวัฒนาการของกฎหมายทะเล

บทสรุป

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยต้องประสบปัญหาการทำการประมงอย่างมากเพราะการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง การแก้ปัญหาเฉพาะโดยการเจรจาขอเข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งก็จะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก เพราะปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือสนธิสัญญาโดยฝ่ายชาวประมงไทยอยู่เสมอ ๆ ดังนั้นนโยบายการประมงระยะยาวของรัฐบาลไทยซึ่งไม่ควรผูกติดอยู่กับการที่จะต้องพึ่งพาแหล่งประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นจนเกินไปนัก รัฐบาลควรจะทำให้ความสำคัญต่อพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทยอย่างจริงจังควบคู่กันไป โดยต้องแก้ปัญหาการทำการประมงเกินขนาดในเขตน่านน้ำไทย และขณะเดียวกัน ก็ส่งเสริมการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำตามชายฝั่ง (aquaculture) โดยเน้นที่พันธุ์สัตว์น้ำที่จะให้ราคาสูง เช่น กุ้ง เป็นต้น ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมอยู่ในขณะนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 1982 ประเทศไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว แล้วดำเนินนโยบายโดยใช้บทบัญญัติของอนุสัญญานี้เจรจาคัดรองกับรัฐอื่น ๆ