

บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน

การทำประมงพื้นบ้านถือเป็นวิถีชีวิต และภูมิปัญญาท้องถิ่นของคนในประเทศไทยที่มีมาช้านาน ซึ่งในปัจจุบันการทำประมงพื้นบ้านในประเทศไทยภายใต้มาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน ดังที่บัญญัติในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านต่อมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่างเข้มงวดและโดยฉับพลัน หลังจากนั้นก็มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเข้มงวด กระทั่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และนำมาสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งมีประเด็นดังนี้

4.1 ปัญหาการเรื่องการแย่งพื้นที่ทำกินของชาวประมงพื้นบ้าน

จากการได้ศึกษาในกรณีการชิงหอยแครง อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานีก็เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการทำประมงพื้นบ้านมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ เนื่องจากจังหวัดสุราษฎร์ธานีตั้งอยู่ในฝั่งตะวันออกของภาคใต้ โดยมีสภาพภูมิประเทศที่หลากหลาย ทั้งที่ราบสูง ภูมิประเทศแบบภูเขา รวมทั้งที่ราบชายฝั่งมีพื้นที่ครอบคลุมถึงบริเวณอ่าวไทย ทั้งบริเวณที่เป็นทะเล และเป็นเกาะ เกาะในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีทั้งขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก เกาะขนาดใหญ่เป็นที่รู้จัก เช่น เกาะสมุย เกาะพะงัน และหมู่เกาะอ่างทอง โดยมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 6 ของประเทศ และอันดับ 1 ของภาคใต้โดยมีเนื้อที่ทั้งหมด 12,891.469 ตารางกิโลเมตร โดยการทำประมงพื้นบ้านในจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะอยู่บริเวณที่เรียกว่าอ่าวบ้านดอน ซึ่งอ่าวบ้านดอนนั้นพื้นที่ครอบคลุมตั้งแต่แหลมชุย อำเภอไชยา ถึงแหลมกุลา อำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีลักษณะเป็นเว้าที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภาคใต้มีพื้นที่รอบอ่าวรวมประมาณ 477 ตารางกิโลเมตร ลักษณะแนวชายฝั่งมีความยาวประมาณ 120 กิโลเมตร และความลึกเฉลี่ย 2.9 เมตร ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แก่ อำเภอไชยา อำเภอนาแก อำเภอบ้านดอน อำเภอพุนพิน อำเภอเมือง อำเภอกาญจนดิษฐ์ และอำเภอดอนสัก

ด้านวิถีชีวิต และการประกอบอาชีพภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน เช่น พื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย การเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล การเพาะเลี้ยงหอย การเพาะเลี้ยงปูทะเล การเพาะเลี้ยงปลากระพงขาว เป็นต้น ทำให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นจังหวัดที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นจำนวนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศไทย มีสินค้าสร้างชื่อเสียงให้กับสุราษฎร์ธานี ได้แก่ หอยนางรม หอยแครง กุ้ง ปลา ปู กุ้ง และสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่ทำให้จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแหล่งผลิตอาหารทะเลของประเทศ

พื้นที่ชายฝั่งทะเลของอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยเฉพาะเขตอำเภอเมืองและอำเภอพุนพิน เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกิดและแพร่ขยายพันธุ์ของหอยแครง เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีแม่น้ำ ลำคลองหลายสายได้ไหลมาบรรจบ และได้นำพาแร่ธาตุอาหารไหลลงสู่อ่าวบ้านดอน ทำให้มีความอุดมสมบูรณ์ของอาหารธรรมชาติอย่างมาก ลูกหอยแครงจึงมักเกิดขึ้นในบริเวณนี้เป็นส่วนใหญ่ โดยในช่วงหน้าแล้งหากมีฝนตกหลายวัน จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิและความเค็มของน้ำทะเล ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้หอยแครงมีการวางไข่และผสมพันธุ์ นอกจากนี้อีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่ออัตราการรอดของลูกหอยในพื้นที่ดังกล่าว คือ การใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 เพื่อวางมาตรการสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเข้มงวด ทำให้ลูกหอยวัยอ่อนไม่ถูกรบกวนจากเครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพสูง โดยได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 ระยะ 3 ไมล์ทะเล และการออกประกาศกำหนดเครื่องมือทำการประมง รูปแบบ และพื้นที่ทำประมงของเครื่องมือคราดหอยที่ห้ามทำประมงในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2560 โดยห้ามทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง และให้สามารถทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งได้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) เครื่องมือคราดหอยที่มีความกว้างของปากคราดไม่เกิน 3.5 เมตร
- 2) เครื่องมือคราดหอยที่มีขนาดช่องซี่คราดมากกว่า 1.2 เซนติเมตร (โดยวัดจากด้านในของซี่คราดหนึ่งไปยังด้านในของอีกซี่คราดหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้กัน)
- 3) ความยาวของเรือกลที่ใช้ประกอบกับเครื่องมือคราดหอยต้องไม่เกิน 18 เมตร
- 4) จำนวนของเครื่องมือคราดหอยต้องไม่เกิน 3 อัน (หน่วย) ต่อเรือกล 1 ลำ

ส่วนการจับด้วยมือ สวิง หรือการทำการประมงโดยวิธีอื่น ที่ไม่ใช่เรือประกอบเครื่องยนต์สามารถทำการประมงในเขตชายฝั่งได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

รวมถึงคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี ยังเห็นควรให้พื้นที่จับสัตว์น้ำในเขตอำเภอเมืองและอำเภอพุนพิน ซึ่งเป็นแหล่งเกิดพันธุ์ลูกหอยแครงตามธรรมชาติเป็นพื้นที่สาธารณะให้ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

แต่ที่เป็นประเด็นปัญหา คือ ผลกระทบเริ่มเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนภายใต้โครงการ Sea Food Bank พ.ศ. 2547 (สมัยรัฐบาล ดร.ทักษิณ ชินวัตร) สนับสนุนให้ทะเลในเขตพื้นที่อนุญาตมีมูลค่าเป็นสินทรัพย์สามารถใช้เป็นหลักประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่อยู่ในเงื่อนไขโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้จึงนำไปสู่การบุกรุกจับจองยึดครอบครองพื้นที่ทะเลนอกเขตอนุญาตกว่า 200,000 ไร่ กั้นล้อมเป็นคอกสี่เหลี่ยมทำคอกเลี้ยงหอยสำหรับขออนุญาตกรมประมง ทะเลจึงกลายเป็นพื้นที่ซื้อ-ขาย ทั้งที่ไม่ถูกกฎหมาย จากแต่เดิมไร่ละ 3,000-5,000 บาท กลายเป็นไร่ละ 50,000-80,000 บาท หลังทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา ทะเลกลายเป็นพื้นที่มีราคาแม้ไม่ได้เข้าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การขยายพื้นที่บุกรุกครอบคลุมทั้งอ่าวบ้านดอน รวมทั้งในเขตอนุรักษ์อำเภอท่าฉาง อำเภอกาญจนดิษฐ์ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี และในเขตอำเภอพุนพิน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ นโยบายดังกล่าวส่งผลให้ชาวประมง ไม่มีพื้นที่ทำการประมงเนื่องจากการบุกรุกทะเลสร้างคอกหอย ซึ่งละเมิดสิทธิการดำรงชีวิตและการอยู่รอดในการใช้พื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติ และการออกมาเรียกร้องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวมกลับถูกคุกคามทำร้าย

จากการที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีปริมาณทรัพยากรลูกหอยแครงที่เกิดขึ้นจำนวนมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ อำเภอเมือง และอำเภอพุนพิน ซึ่งเป็นเขตห้ามเลี้ยงแต่มีหอยแครงอุดมสมบูรณ์มากที่สุด จนมีผู้ประกอบการเข้าไปจับจองพื้นที่สร้างคอกหอยแครง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรลูกหอยแครง ระหว่างกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านที่ลงทุนซื้อลูกพันธุ์หอยแครงมาปล่อยเพาะเลี้ยงไว้ในพื้นที่ดังกล่าว และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านที่เข้ามางมหอยแครงในพื้นที่ดังกล่าวโดยมองว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สาธารณะทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าว หากพิจารณาเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า การออกประกาศคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง กำหนดเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล พ.ศ. 2560 และฉบับแก้ไขที่เกี่ยวข้อง ได้มีการแบ่งพื้นที่ให้การเพาะเลี้ยงหอยแครงไว้ โดยที่กฎกระทรวงกำหนดกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุม พ.ศ. 2559 ออกตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 76 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชังเป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุม และความในมาตรา 77 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมนอกเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และสืบเนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ได้ประกาศข้อกำหนดเครื่องมือทำการประมงรูปแบบ และพื้นที่ทำการประมงของเครื่องมือประมงคราดหอยที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2560 ให้ยกเลิกเรื่องกำหนดห้ามทำประมงหอยแครง ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2528 แต่ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมือคราดหอยประกอบเรือกลทำการประมงจับสัตว์น้ำ บริเวณน่านน้ำภายในและทะเลชายฝั่ง ซึ่งจากข้อกำหนด ขาวบ้าน จึงไม่มีความผิดใด ๆ ในการจับหอยแครงยกเว้นชาวบ้านฝ่าฝืนหันมาใช้เรือประมงคราดหอย ก็จะมี ความผิดตามข้อกำหนดของกระทรวงเกษตร นอกจากนี้คณะกรรมการประมงประจำ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ยังเห็นควรให้พื้นที่จับสัตว์น้ำในเขตอำเภอเมืองและอำเภอพุนพิน ซึ่งเป็น แหล่งเกิดพันธุ์ลูกหอยแครงตามธรรมชาติเป็นพื้นที่สาธารณะให้ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประเด็นตรงนี้ที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการที่ได้ลงทุนซื้อพันธุ์ลูกหอยมา ปลอ่ยเข้าใจว่าเป็นพื้นที่สาธารณะสามารถงมหอยแครงในพื้นที่นั้นได้แต่เมื่อมาแล้วปรากฏว่า บางพื้นที่ไม่สามารถตักเก็บได้เนื่องจากมีผู้อ้างสิทธิครอบครองโดยผู้ประกอบการที่นำมาปลอ่ย เพาะเลี้ยงไว้และได้ทำคอกหอยรวมถึงขนำเฝ้าคอกหอยไว้ แต่ก็ยังมีชาวประมงพื้นบ้านบางส่วน ได้รุกกล้าเข้าไปงมหอยบริเวณที่มีผู้อ้างสิทธิครอบครอง จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทระหว่างกันถึงขั้น ใช้อาวุธปืนขึ้นมายิงขมขู่เพื่อไม่ให้รุกกล้าเข้ามาในพื้นที่และเพื่อปกป้องทรัพย์สินของตน แม้จะต้อง ถูกดำเนินคดีจากเหตุการณ์ดังกล่าวก็ตาม

ดังนั้น เมื่อฝั่งหนึ่งอ้างสิทธิในการซื้อลูกหอยมา อีกฝั่งอ้างสาธารณะสมบัติส่วนรวม ปัญหาจึงเกิดจากกฎหมายที่ออกมาโดยไม่ได้ศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นระหว่างชาวประมง พื้นบ้าน

ส่วนในต่างประเทศจะเห็นได้ว่าได้มีการนำเอาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) มาปรับใช้โดยมีการกำหนด เขตทางทะเลต่าง ๆ สถานะทางกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งและรัฐอื่น ๆ ในแต่ละเขต ทางทะเล ได้แก่

1) น่านน้ำภายใน (internal waters) หมายถึง น่านน้ำที่อยู่ถัดจากเส้นฐานที่ใช้วัด ความกว้างของทะเลอาณาเขตเข้ามาทางผืนแผ่นดินของรัฐชายฝั่ง ซึ่งรัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยใน (หรือเหนือ) น่านน้ำภายใน

2) ทะเลอาณาเขต (Territorial sea) มีความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลโดยวัดจากเส้น ฐานออกไป รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เหนือทะเลอาณาเขต

3) เขตต่อเนื่อง (Contiguous zone) ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดไปจากทะเลอาณาเขต มีความ กว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในเขตต่อเนื่อง

รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือลดโทษการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสาธารณสุข

4) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต มีความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในเขต EEZ รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ซึ่งเป็นสิทธิที่จำกัดกว่าอำนาจอธิปไตย แต่ครอบคลุมเรื่องการสำรวจ การแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเหนือพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป รวมถึงการสร้างเกาะเทียม สิ่งก่อสร้าง และสิ่งติดตั้งในทะเล เป็นต้น

5) ไหล่ทวีป (Continental shelf) หมายถึง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเล ซึ่งขยายเลยทะเลอาณาเขตออกไปตามธรรมชาติของดินแดนจนถึงริมอกของขอบทวีป หรือจนถึงระยะ 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต และในบางกรณี ไหล่ทวีปสามารถขยายได้จนถึง 350 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน ในบริเวณไหล่ทวีป รัฐชายฝั่งสามารถใช้สิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนไหล่ทวีป

6) ทะเลหลวง (High seas) หมายถึง ทะเลที่ไม่ใช่่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐใด ทั้งนี้ ในทะเลหลวง รัฐทั้งปวงมีเสรีภาพในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายเคเบิล และท่อใต้ทะเล รวมทั้งเสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

ซึ่ง อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ทรัพยากรแร่ทั้งปวงที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว และแก๊สบริเวณ ใต้พื้นดินท้องทะเล รวมทั้งก้อนแร่โลหะสารพัดชนิดที่อยู่ในบริเวณนอกเหนืออำนาจรัฐใด ๆ นี้ หรือบริเวณที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้มีชื่อว่า “บริเวณพื้นที่” (The Area) เป็นมรดกร่วมของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind) ซึ่งรัฐไม่อาจอ้างหรือใช้อธิปไตยเหนือส่วนใดส่วนหนึ่งของบริเวณพื้นที่นี้ได้ โดยอนุสัญญาฯ ได้จัดตั้งองค์การพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ หรือ International Seabed Authority (ISA) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรแร่ในบริเวณดังกล่าว

ในเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้กำหนดให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะมาจากแหล่งที่ใด รวมทั้งให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นเพื่อประกันว่า กิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจากภาวะมลพิษแก่รัฐอื่น และในเรื่องการระงับข้อพิพาท อนุสัญญาฯ กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาท

ระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับการใช้และการตีความอนุสัญญาฯ นอกจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยังมีอนุสัญญาอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทะเล การเดินเรือ สิ่งแวดล้อมทางทะเล ฯลฯ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า เนื้อหากฎหมายของประเทศไทยนั้นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง กำหนดเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม อย่างเช่นกฎหมายต่างประเทศที่ได้มีการนำเอาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) มาบังคับใช้โดยมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ในเขตทางทะเล ทั้งน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป ทะเลหลวง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และมีการกำหนดให้ทรัพยากรแร่ทั้งปวงที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว และแก๊สบริเวณ ใต้พื้นดินท้องทะเล รวมทั้งก้อนแร่โลหะสารพัดชนิดที่อยู่ในบริเวณนอกเหนืออำนาจอธิปไตย ๆ นี้ หรือบริเวณที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้มีชื่อว่า “บริเวณพื้นที่” (The Area) เป็นมรดกร่วมของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง กำหนดเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล พ.ศ. 2560 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม โดยวางหลักไว้ว่า ให้กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

4.2 ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนานฝ้าหอยและโสมสเตย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำ

ในประเด็นนี้ ศึกษาในกรณีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคาร (ขนานฝ้าหอยและโสมสเตย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยอาศัยมาตรา 103 แห่งพระราชกำหนดประมง 2558

และแก้ไขเพิ่มเติมที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้สร้างหรือติดตั้งรื้อถอนสิ่งนั้น ออกจากที่จับสัตว์น้ำในระยะเวลาที่กำหนด 60 วัน นับจากวันที่ออกประกาศลงวันที่ 12 มิถุนายน 2563 ลงนามโดย นายวิฑูรย์ จีนโต ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ระหว่างผู้ประกอบการกับชาวประมงพื้นบ้าน ชาวประมงพื้นบ้านที่ประกอบอาชีพประมงในพื้นที่ อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีกลุ่มนายทุนผู้ประกอบการขยาย พื้นที่บุกรุกจับจองพื้นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประกอบกิจการเลี้ยง หอยแครงโดยผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านทำให้ไม่มีพื้นที่จับสัตว์น้ำ และ เพื่อเป็นการคืนพื้นที่สาธารณะทางทะเลให้ทุกคนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียม

ประเด็นปัญหา คือ ปัญหาจากการบังคับใช้ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องให้รื้อถอน สิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนำเฝ้าหอยและโสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำ บริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี นั้นผู้ที่รู้สึกรู้สึกว่าได้รับผลกระทบ คือ ผู้ประกอบการ เลี้ยงหอยแครง เพราะรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุนในการซื้อลูกหอยแครงไปปล่อยในพื้นที่ที่คอกหอยและ ขนำเฝ้าคอกหอยไม่ให้ชาวประมงพื้นบ้านมาลักลอบจับหอยที่ตนเองได้ปล่อยไว้ เมื่อมีประกาศฯ ดังกล่าวออกมาทำให้ ทำให้ผู้ประกอบการต้องรื้อถอนคอกหอยและขนำเฝ้าคอกหอยภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ออกประกาศ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงอยากให้มีการขยายเวลาการรื้อถอนคอกหอยและ สิ่งปลูกสร้างในทะเลนอกเขตอนุญาต และจะต้องให้มีขนำเฝ้าคอกหอยกลางทะเล เพราะขนำ เฝ้ามีความจำเป็นมากเป็นในการเฝ้าคอกหอย ไม่สามารถเฝ้าในเรือได้ ผู้ประกอบการจำเป็นที่ จะต้องเฝ้าทรัพย์สินคือหอยแครงในคอกหอย ที่ได้ลงทุนไว้และมีมูลค่าสูง มีการลงทุนหลัก ล้านบาทขึ้นไป หากไม่มีขนำเฝ้าเฝ้าเฝ้ากว่าทรัพย์สินที่เลี้ยงไว้จะได้รับความเสียหายได้ ทั้งจากสภาพ อากาศที่มีฝน พายุ รวมไปถึงภัยจากมนุษย์ด้วยกัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ประกอบการจึงจะขออุทธรณ์คำสั่งให้ขยายเวลาการรื้อถอน คอกหอยและสิ่งปลูกสร้างในทะเลนอกเขตอนุญาต จากภายใน 60 วันนับจากวันประกาศ วันที่ 12 มิถุนายน 2563 ออกไปอีก 1 ปี 6 เดือน นับจากเดือน พฤษภาคม 2563 ทั้งนี้เพื่อรอให้ผลผลิต หอยแครงที่ผู้ประกอบการได้ซื้อมาเพาะเลี้ยงเติบโตในขนาดที่สามารถเก็บขายได้ ขนาด 80-90 ตัว ต่อกิโลกรัม ที่ต้องใช้เวลาเลี้ยง 1 ปี 6 เดือน หรือขนาด 180 ตัวต่อกิโลกรัม ต้องใช้เวลา 1 ปี จึงจะต้องให้มีขนำเฝ้าคอกหอยกลางทะเล เพราะขนำเฝ้ามีความจำเป็นมากเป็นในการเฝ้าคอกหอย ไม่สามารถเฝ้าในเรือได้ ผู้ประกอบการจำเป็นที่จะต้องเฝ้าทรัพย์สินคือหอยแครงในคอกหอย ที่ได้ลงทุนไว้และมีมูลค่าสูง มีการลงทุนหลักล้านบาทขึ้นไป หากไม่มีขนำเฝ้าเฝ้าเฝ้ากว่าทรัพย์สิน ที่เลี้ยงไว้จะได้รับความเสียหายได้ ทั้งจากสภาพอากาศที่มีฝน พายุ รวมไปถึงภัยจากมนุษย์ด้วยกัน

ดังนั้นปัญหาเรื่องระยะเวลาในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนำเฝ้าหอยและโสมสค์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำจึงเกิดจากกฎหมายที่ออกมาโดยไม่ได้ศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ

ส่วนในต่างประเทศจะเห็นได้ว่าได้มีการนำเอาแนวคิดและมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) จึงได้เริ่มดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยมีการบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรการและแผนปฏิบัติการออกมาเพื่อบังคับใช้ และเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งนี้ การที่จะป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงแบบ IUU ให้หมดสิ้นไปนั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกประเทศ ไม่แต่เฉพาะรัฐชายฝั่งที่มีอาณาเขตทางทะเลและมีการดำเนินกิจกรรมการประมงทางทะเลเท่านั้น รัฐภายในซึ่งเป็นตลาดสินค้าสัตว์น้ำก็สามารถกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงแบบ IUU ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่าเรือ รัฐชายฝั่ง และมาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศไว้ เพื่อให้แต่ละประเทศและองค์กรบริหารจัดการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติด้านการประมง โดยสรุปได้ดังนี้

1) มาตรการสำหรับรัฐเจ้าของธง (flag state measures) คือรัฐเจ้าของธงควรดำเนินการจดทะเบียนเรือประมงที่ชักธงของตนทุกลำ โดยให้มีระบบการจดทะเบียน การพักหรือการถอนทะเบียนอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเรือประมง และการทำประมงของเรือดังกล่าวไว้อย่างครบถ้วน มีระบบการออกใบอนุญาตการทำประมง การพักและถอนใบอนุญาตทำการประมง และมีระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) เพื่อตรวจสอบติดตามการทำประมงของเรือเหล่านั้น ตลอดจนให้เรือประมงเหล่านั้นมีการรายงานข้อมูลการทำประมงอย่างสม่ำเสมอ

2) มาตรการสำหรับรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state measure) รัฐเจ้าของท่าเรือควรดำเนินการ คือ มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมเรือประมงเข้าเทียบท่าให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ต้องมีระบบตรวจสอบหลักฐานการทำประมงของเรือประมง หรือสินค้าประมงว่ามาจากการทำประมง IUU หรือไม่และต้องปฏิเสธการนำเข้าสินค้าประมงจากเรือที่ทำการประมง IUU หรือเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU รัฐทำเรือควรมีระบบการตรวจสอบและเก็บข้อมูลเรือประมง และไม่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ของเรือที่ทำการประมง IUU เช่น การเติมน้ำมัน เติมน้ำมัน การเข้าท่าเรือเพื่อขนถ่ายสัตว์น้ำที่ท่าเรือของรัฐตน นอกจากนี้ควรแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธงด้วย

3) มาตรการสำหรับรัฐชายฝั่ง (coastal state measure) รัฐชายฝั่งเจ้าของทรัพยากร ควรปฏิบัติและดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด โดยควรกำหนดมาตรการในการป้องกันการทำประมง IUU ปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น กำหนดระเบียบการทำประมงภายในรัฐตน มีระบบควบคุมและเฝ้าระวัง เพื่อตรวจสอบการทำประมงในน่านน้ำอธิปไตย และมีระบบป้องกันและลงโทษการทำประมง IUU

4) มาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ (internationally agreed marketing-related measures) เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศในส่วนของสินค้าผลิตภัณฑ์ประมงทั่วโลก ในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล อีกทั้งยังมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การนำมาตรการทางการค้า มาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้เพื่อขจัดปัญหาการทำประมง IUU จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าปัญหาทางกฎหมายในเรื่อง ให้เรืออวนลากปลุกสร้าง อาคาร (ขนานเฝ้าหอยและโสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในเรื่อง ระยะเวลาในการสั่งเรืออวน ให้มีความสอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่น กฎหมายต่างประเทศที่ได้มีการนำแนวคิดและมาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมง ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) มาปรับใช้กำหนดมาตรการของรัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องให้เรืออวนลากปลุกสร้าง อาคาร (ขนานเฝ้าหอยและโสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในเรื่องระยะเวลาในการสั่งเรืออวน เพื่อความสอดคล้องในหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยวางหลักไว้ว่า การดำเนินงานต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งในด้านการจัดการเก็บรักษาการซ่อมแซมการใช้อย่างประหยัดและการสงวนรักษาเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษย์ได้ใช้ตลอดไปอย่างไม่ขาดแคลนหรือมีปัญหาใด ๆ โดยมีการสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากร เป็นวิธีการแก้ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรอย่างไม่จำกัดและการกำหนดกฎหมายเพื่อควบคุมระดับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์เป็นสิ่งสำคัญที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง

ในประเด็นนี้ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 บัญญัติขึ้นเพื่อการเปิดโอกาสให้ชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟังความคิดเห็น กรณีต้องจัดทำนโยบายและแผน ให้การสนับสนุนให้คำปรึกษา ข้อมูล วิทยากร แก่ชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ร้องขอ ทำการเผยแพร่ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแก่ชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมแก่ชุมชนชายฝั่งในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง โครงการหรือกิจกรรมที่จะได้รับการสนับสนุนต้องอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรมฯ โดยไม่ซ้ำซ้อนกับที่อื่นเป็น โครงการหรือกิจกรรมที่กระทำในเขตที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่และเห็นว่ามีประโยชน์ตามภารกิจของกรมฯ เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถแล้วเสร็จภายใน 1 ปี เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ขัดแย้งหรือข้อขัดข้องต่อกฎหมาย มีการรายงานผลหลังจากเสร็จสิ้นโครงการหรือกิจกรรมต่อผู้รับผิดชอบ

ประเด็นปัญหา คือ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ดังกล่าวนี้นี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ปัญหาความขัดแย้งการแย่งชิงทรัพยากรหอยแครงในอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง (เลี้ยงหอยแครง) กับ ชาวประมงพื้นบ้าน หรือ ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย บริเวณหน้าอ่าว นครศรีธรรมราช โดยเฉพาะบริเวณอ่าวปากนครเรือลัดลอบคราดหอยแครง จึงเป็นความขัดแย้ง 3 ด้านคือชุมชน นายทุน (ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนช่วยเหลือ) และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้นเพื่อให้ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ โดยจะอาศัยจากหลักการแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เห็นว่าระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 นั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติโดยเป็นความขัดแย้ง 3 ด้าน คือ ชุมชน นายทุน (ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนช่วยเหลือ) และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ที่ขาดหน่วยงานในการประสานงาน

ส่วนในต่างประเทศจะเห็นได้ว่าได้มีการนำเอาแผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU) โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันยับยั้ง และจัดการทำการประมงเถื่อน โดยการจัดหามาตรการที่เคร่งครัดมีประสิทธิภาพ และโปร่งใสให้แก่ทุกรัฐในการปฏิบัติรวมทั้งจัดตั้งองค์กรจัดการประมงที่เหมาะสมในแต่ละภูมิภาคตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อเป็นการป้องกันยับยั้ง และจัดการทำการประมงเถื่อนแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้นำมาตรการรวมทั้งกลยุทธ์ต่าง ๆ มาใช้บังคับ โดยเฉพาะการมุ่งให้ความสำคัญแก่ความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาตามมาตรา 5 ของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ

1) การมีส่วนร่วมและการประสานงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพควรจะนำแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ไปใช้บังคับโดยทางตรงกับรัฐที่จับกุม โดยการร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ หรือการ บังคับโดยทางอ้อมโดยผ่านองค์กรจัดการประมงในระดับภูมิภาค หรือโดยผ่าน FAO และองค์กรระหว่าง ประเทศที่เหมาะสมอื่น ๆ องค์กรประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้มีผลสำเร็จขึ้นอยู่กับความร่วมมืออย่าง ใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพรวมทั้งการปรึกษาหารือและการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันเพื่อที่จะลดการทำประมงเถื่อนระหว่างรัฐ และองค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและระดับ โลกควรมุ่งเน้นให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรดังกล่าวการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการที่จะขจัด IUU Fishing รวมทั้งอุตสาหกรรม ชุมชนประมง และองค์กรภาคเอกชน

2) การนำไปปฏิบัติมาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำการประมงเถื่อนควรตั้งอยู่บน พื้นฐานที่จะนำแผนปฏิบัติการระดับชาติระดับภูมิภาคและระดับ โลกไปปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

3) วิธีการและการปฏิบัติที่เข้มงวดมาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำการประมงเถื่อน ควรกล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจับสัตว์น้ำทุกประเภทในการใช้วิธีการนี้รัฐควร

จะนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อสร้างความรับผิดชอบเบื้องต้นของรัฐเจ้าของธง (Flag State) และบังคับใช้ในเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งมาตรการของรัฐเจ้าของท่ารัฐชายฝั่ง มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและมาตรการที่ป้องปรามเพื่อให้มั่นใจว่ารัฐจะไม่ให้การสนับสนุน หรือมีส่วนร่วมใน IUU Fishing รัฐควรจะใช้มาตรการเหล่านี้ตามความเหมาะสมและให้ความร่วมมือเพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้มีการนำมาตรการเหล่านี้มาใช้บังคับแบบบูรณาการ แผนปฏิบัติการฯ ควรจะแยกแยะถึงผลกระทบของ IUU Fishing ต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

4) การอนุรักษ์มาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำประมงเดือนควรสอดคล้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระยะยาวของประชากรสัตว์น้ำและการคุ้มครองสถานะแวดล้อม

5) ความโปร่งใสแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ควรจะถูกนำไปใช้อย่างโปร่งใสตาม มาตรา 6.13 ของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ให้มีความสอดคล้องกับหลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน ดังเช่นกฎหมายต่างประเทศที่ได้มีการนำแผนปฏิบัติการสากลในการจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU) มาเป็นมาตรการในการปฏิบัติ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ให้มีความสอดคล้องกับหลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน โดยวางหลักไว้ว่า ทรัพยากรประมงนับเป็นทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ (common property fisheries resource) ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ และเปิดให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่างเสรี โดยให้มีการคำนึงถึงความสำคัญของชุมชนต่อการเข้ามาดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นซึ่งมีรากฐานมาจากระบบการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นจารีตประเพณีของชุมชน กล่าวคือ การจัดการประมงโดยชุมชนหลักการสำคัญของการจัดการประมงโดยชุมชนนั้นก็ คือ รัฐจะทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนจะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้องทะเลที่ชุมชนได้รับมอบจากรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนมีสิทธิในการใช้

ประโยชน์จากทะเลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะที่เดียวกันชุมชนก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบ
ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขต