

บทที่ 1

บทนำ



1.1 สภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้ สังคมระหว่างประเทศได้หันมาตระหนักถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมของโลก โดยมีการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์กันมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในทะเล ทั้งนี้ เนื่องมาจากจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำได้ลดจำนวนลงมาก ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาการทำประมงมากเกินไป (overfishing) และมีการจับสัตว์น้ำวัยอ่อนขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก ประกอบกับกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการทำประมงยังขาดความต่อเนื่องและชัดเจน นอกจากนี้ ชาวประมงส่วนใหญ่มีความคิดที่จะต้องแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงกฎเกณฑ์การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เพราะมีความเชื่อที่ว่าถ้าพบสัตว์น้ำแล้วไม่จับ คนอื่นก็จับ อีกทั้งการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำยังสามารถกระทำได้ง่ายกว่าการอนุรักษ์ ทั้งนี้เมื่อแนวโน้มเกี่ยวกับความต้องการในด้านผลผลิตจากทรัพยากรสัตว์น้ำได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการในด้านการบริโภค ทรัพยากรสัตว์น้ำภายในประเทศ รวมทั้งในด้านการส่งออก จึงทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเริ่มที่จะลดน้อยลง จนอาจจะเป็นอันตรายต่อการแพร่พันธุ์ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าวสูญพันธุ์ไป นอกจากนี้การใช้เครื่องมือประมงบางประเภทยังอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมทางทะเลและยังส่งผลกระทบต่อการแพร่ขยายพันธุ์ของสัตว์น้ำได้

จากการที่จำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำในแหล่งประมงภายในน่านน้ำได้ลดจำนวนลงไปมากนั้น ทำให้ชาวประมงส่วนใหญ่เริ่มให้ความสนใจแหล่งที่ทำการประมงแหล่งใหม่ โดยเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงกันมากขึ้น เนื่องจากตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ บริเวณทะเลหลวงถือว่าเป็นบริเวณที่รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงได้ อีกทั้งทะเลหลวงยังเป็นแหล่งประมงใหม่ที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐทุกรัฐที่มีศักยภาพต่างพร้อมใจกันหันมาให้ความสนใจในการเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงมากขึ้นย่อมต้องส่งผลเสียต่อการแพร่ขยายพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ แม้ว่าทะเลหลวงจะเป็นแหล่งที่

ยังมีทรัพยากรสัตว์น้ำอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ก็ต้องเข้าใจว่าถ้ารัฐทุกรัฐต่างมุ่งที่จะเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมากเกินไปจนเกินกำลังผลิตตามธรรมชาติ และไม่มีการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถให้ผลผลิตได้สูงสุดอย่างยั่งยืน ก็จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเริ่มหายากขึ้นและอาจสูญพันธุ์หรือหมดสิ้นไปเลย เช่นเดียวกับที่ได้เกิดขึ้นในน่านน้ำของประเทศอื่นมาแล้ว

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง โดยปราศจากกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำประมงที่ชัดเจน จึงทำให้องค์การสหประชาชาติตระหนักถึงแนวทางในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างสูงสุดและยั่งยืน โดยไม่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นที่ยอมรับแก่สังคมโลก โดยได้มุ่งเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable Fisheries Development) ในการนี้ประชาคมโลกจึงได้เริ่มมีการกำหนดกฎเกณฑ์และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างคุ้มค่าควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำด้วย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การสหประชาชาติจะได้มีการกำหนดให้รัฐต่าง ๆ ต้องมีการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน แต่รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง ล้วนแล้วแต่ทำการประมงโดยใช้เครื่องมือประมงที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือเครื่องมือประมงที่รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงใช้ เพื่อจับทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกปลาช่อนนั้นจะเป็นผลทำให้สัตว์น้ำอื่น เช่น ปลาโลมาจำนวนมากติดอวนโดยบังเอิญขึ้นมาด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาอันเกิดการที่เรือประมงได้ชักธงของรัฐอื่นหลายรัฐ (reflagging) เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง การกระทำดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดไปจากกฎเกณฑ์ที่ประชาคมโลกได้กำหนดขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติเห็นควรให้มีการจัดทำจรรยาบรรณในการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries) ขึ้นมาเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำแบบยั่งยืนและสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ทางองค์การสหประชาชาติเองได้มีการจัดประชุมเพื่อตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสูญเปล่าโดยไม่คำนึงอนุชนรุ่นหลัง โดยได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการ

พัฒนา ( The United Nations Conference on Environment and Development / UNCED ) ณ นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และที่ประชุมได้มีมติให้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration) ซึ่งมีส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาประมงและสิ่งแวดล้อม และรับเอาแผนปฏิบัติการสำหรับศตวรรษที่ 21 (Agenda 21, Programme , Area C ) ซึ่งเป็นการศึกษาถึงการใช้อย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงแล้วยังก่อให้เกิดความตกลงที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำโดยเฉพาะในทะเลหลวงขึ้นมา คือ “ ความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ” (The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) ซึ่งความตกลง ฯ ฉบับดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเสริมประเด็นในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองชนิดพันธุ์ โดยประธานของการประชุม Satya Nandan จากประเทศฟีจีได้กล่าวถึงเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำว่าจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขทั้งหมดในลักษณะ “ Global Solution ” เพราะการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประมงจะเกี่ยวข้องกับสังคมระหว่างประเทศโดยรวม มิใช่แต่เพียงรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่สังคมระหว่างประเทศควรหันมาให้ความสนใจในการกำหนดให้มีมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำกันมากขึ้น

โดยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์ ผู้เขียนจึงใคร่ขอจำกัดขอบเขตการศึกษาถึง ความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกลเป็นหลัก ประกอบการพิจารณาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงด้วย โดยจากการศึกษาถึงทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลง ฯ ฉบับนี้ จะทำให้ทราบได้ว่าทรัพยากรสัตว์น้ำที่ปรากฏในความตกลง ฯ จัดเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตคร่อมอยู่ระหว่างเขตทาง

ทะเล และในบางครั้งอาจจะมีการอพยพย้ายถิ่นเป็นระยะทางไกล ดังนั้น ในการศึกษาถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องทราบถึงหลักการที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ ตลอดจน ศึกษาถึงหลักกฎหมายและระบบในการให้ความร่วมมือในการจัดตั้งองค์กรจัดการประมงหรือจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการประมงไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคขึ้นมา เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เหล่านั้น รวมทั้งศึกษาถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง , รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง , รัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าตามที่กำหนดไว้ในความตกลง ฯ

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสาระสำคัญของความตกลงฯ และผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยในทะเลหลวง อันเกิดจากการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงฯ ว่าก่อให้เกิดผลดี ผลเสียอย่างไร รวมทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีอย่างไรเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลง ฯ และพิจารณาถึงความขัดกันเกี่ยวกับสิทธิของรัฐต่าง ๆ ที่เข้ามาทำการประมงในทะเลหลวง เพื่อที่จะได้ทราบว่าควรจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการกำหนดว่ารัฐใดจะมีสิทธิดีกว่ากัน รวมทั้งศึกษาถึงในกรณีถ้าประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงฯ ก็ต้องพิจารณาถึงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงฯ หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อการประมงไทย ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

เพื่อศึกษาถึงผลดี ผลเสีย อันเกิดจากการเข้าร่วมเป็นภาคีของความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตลอดจนศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการรับเอามาตรการตามความตกลง ฯ มาใช้บังคับในการบริหารและควบคุมกิจการประมงไทย

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาถึงสาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ประกอบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1958 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เพื่อศึกษาถึงผลทางกฎหมายของความตกลง ฯ ต่อการประมงไทย

### 1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ผลของการเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ย่อมก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยในการดำเนินการตามกรอบนโยบายของมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้เป็นไปในทิศทางสากล

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ( Documentary Research ) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยการนำมาจัดรวมให้เป็นระบบ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางกฎหมาย ตลอดจนศึกษาถึงสาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง และทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล

2. เพื่อให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์และพันธกรณีตามความตกลง ฯ อันจะเป็นแนวทางในการช่วยพิจารณาถึงผลดีและผลเสีย ในการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีของความตกลง ฯ ฉบับนี้

3. เพื่อให้ทราบถึงนโยบายการส่งเสริมและการพัฒนาการประมงในทะเลหลวง ตลอดจนแนวทางในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย อย่างยั่งยืน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย