

ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

นางสาวทิพรัตน์ วันวาน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL RESTRICTIONS ON FREEDOM OF FISHING ON THE HIGH SEAS

Miss Tipparut Wunwan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมง
ในทะเลหลวง

โดย

นางสาวทิพรัตน์ วันวาน

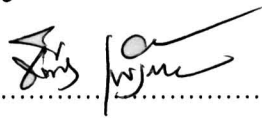
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(พลเรือเอกถนอม เจริญลาภ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์)

พ.ล.ร.ด. ศรีวิวัฒน์ ฐานะแพทย์
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(พลเรือตรีศรีวิวัฒน์ ฐานะแพทย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ)

ทิพรัตน์ วันวาน : ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.
(LEGAL RESTRICTIONS ON FREEDOM OF FISHING ON THE HIGH SEAS) อ.ที่
ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. ดร. ชุมพร บัจจสานนท์, 168 หน้า.

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการทำประมงในทะเลหลวงได้วางหลักการไว้ว่ารัฐ
ทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง แต่สิทธิในการทำประมงในทะเลหลวงของ
เรือประมงของรัฐต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย ในข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับ
โลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค ซึ่งข้อจำกัดทางกฎหมายเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น
เรื่อย ๆ เพื่อควบคุมการทำประมงในทะเลหลวงให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำได้
อย่างยั่งยืน

แม้หลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงจะได้รับการ
ยอมรับ แต่ก็ยังคงมีปัญหาว่าจะนำหลักการเหล่านี้มาใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างไร เนื่องจากตาม
กฎหมายระหว่างประเทศ ทะเลหลวงมิได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐหนึ่งรัฐใด การอนุรักษ์และ
การจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่งและรัฐ
เจ้าของท่าจะต้องร่วมมือกันเพื่อกำหนดและบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการ
ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงภายใต้กรอบขององค์การจัดการประมงระหว่างประเทศ

การให้รัฐเจ้าของธงและเรือที่ทำประมงทะเลหลวงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด
มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้
การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงสามารถเป็นรูปธรรมได้จริง ประเทศไทยในฐานะ
รัฐหนึ่งในประชาคมโลกที่มีเรือเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงจึงควรแสดงความรับผิดชอบใน
การเข้ามีส่วนร่วมในการควบคุมเรือประมงของตนให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และ
จัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

สาขาวิชา นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2551

ลายมือชื่อนิสิต ทิพรัตน์ วันวาน
ลายมือชื่ออ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก ว. ชุมพร

4886233034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : HIGH SEAS / FISHING / FREEDOM OF THE HIGH SEAS

TIPPARUT WUNWAN : LEGAL RESTRICTIONS ON FREEDOM OF FISHING ON THE HIGH SEAS. ADVISOR : PROF. CHUMPORN PATJUSANONT, Ph.D., 168 pp.

International law of fishing on the high seas has set the principle that all states have freedom of fishing on the high seas. However, right to fish on the high seas of fishing vessels is subject to legal restrictions in global, regional and subregional international agreements. The legal restrictions have tend to increase significantly in order to control the fishing on the high seas for sustainable utilization.

Although principles relating to conservation and management of living resources in the high seas have been accepted, there was still the question of how to put them into practice. According to international law, high seas is not under any state jurisdiction. Conservation and management living resources in the high seas is utmost necessary that flag states, coastal states and port states have to cooperate to issue and enforce measures of conservation and management under framework of Fisheries Management Organizations.

To provide flag states and fishing vessels participate in issuing conservation and management measures of living resources in the high seas is one of the methods which make limitation on freedom of fishing on the high seas be more concrete. Thailand as a member of global community which has fishing vessels in the high seas should take responsibility by participation in controlling its fishing vessels to comply which measures of conservation and management of living resources in the high seas.

Field of Study : Laws
Academic Year : 2008

Student's Signature Tipparut
Advisor's Signature Chyhu

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยได้รับความช่วยเหลือ ความกรุณา และความเอาใจใส่อย่างดียิ่งของท่านศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร บัจจุสานนท์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ท่านอาจารย์ได้สละเวลาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนตลอดมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์พลเรือเอกถนอม เจริญลาภ ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงท่านอาจารย์พลเรือตรีศิริวัฒน์ ณะเพทย์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ศรัณย์ เพ็ชรพิภูณ และท่านอาจารย์อรชา ธนากร ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ท่านอาจารย์เหล่านี้ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์วีระ โภคาพันธ์ ท่านอาจารย์พวงทอง อ่อนอุระ ท่านอาจารย์ ดร. สมิท ธรรมเชื้อและเจ้าหน้าที่ที่กองประมงต่างประเทศ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเอื้อเฟื้อข้อมูลและเอกสารที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้เขียนที่คอยผลักดัน ให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนให้การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ รวมไปถึงญาติพี่น้องทั้งหลายของผู้เขียน เพื่อนร่วมงานของมารดาของผู้เขียน และมารดาของเพื่อนผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบคุณรุ่นพี่รุ่นน้องและเพื่อนที่โรงเรียนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนีย์) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ที่คอยกระตุ้น ให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือเสมอมา

ท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดาของผู้เขียน รวมทั้งบูรพาจารย์ทุกท่านที่ประสพวิชาความรู้และคุณธรรมแก่ผู้เขียน ส่วนข้อบกพร่องประการใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	1
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการทำประมง ในทะเลหลวง.....	6
2.1 ทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล.....	7
2.2 หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	23
2.3 หลักการที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	27
2.3.1 หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	28
2.3.2 หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ.....	33
2.3.3 หลักการกระทำเชิงป้องกัน.....	35
2.3.4 หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน.....	37
2.3.5 หลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	43

บทที่	หน้า
2.3.6 หลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่ง.....	49
บทที่ 3 การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศ.....	55
3.1 บทบาทของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	55
3.2 บทบาทของข้อตกลงระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	57
3.2.1 บทบาทของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง.....	58
3.2.2 บทบาทของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982..	65
3.2.3 บทบาทของความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995.....	73
3.2.4 บทบาทของความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993.....	89
3.2.5 บทบาทของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992.	91
3.2.6 บทบาทของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจับวาฬ ค.ศ. 1946.....	92
3.3 บทบาทของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	95
3.3.1 บทบาทของปฏิญญาแคนคูนว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1992.....	95
3.3.2 บทบาทของปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992.....	98

บทที่	หน้า
3.3.3 บทบาทของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21.....	100
3.3.4 บทบาทของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1995.....	101
3.3.5 บทบาทของปัญญาเกี่ยวโตและแผนปฏิบัติการว่าด้วยการเพิ่มอย่าง ยั่งยืนของทรัพยากรประมงเพื่อให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร.....	106
3.3.6 บทบาทของมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในการจำกัดเสรีภาพ ในการทำการประมงในทะเลหลวง.....	106
3.4 บทบาทของรัฐเจ้าของธงในการจำกัดเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวง...	110
3.5 บทบาทของรัฐชายฝั่งในการจำกัดเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวง.....	111
3.6 บทบาทของรัฐเจ้าของท่าในการจำกัดเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวง..	111
3.7 บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจำกัดเสรีภาพในการทำการประมงในทะเล หลวง.....	112
3.7.1 บทบาทขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ.....	112
3.7.2 บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย.....	113
3.7.3 บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก.....	119
3.8 มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงที่ นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวง.....	119
3.8.1 มาตรการควบคุมทางเทคนิค.....	120
ก. ข้อจำกัดในเรื่องชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำที่จะทำการประมง.....	120
ข. ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือที่ใช้ในการทำการประมง.....	120
ค. ข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ที่จะทำการประมง.....	121
ง. ข้อจำกัดในเรื่องฤดูกาลที่จะทำการประมง.....	121
จ. ข้อจำกัดในเรื่องขนาดสัตว์น้ำที่จะทำการประมง.....	122
3.8.2 มาตรการควบคุมการเข้าไปทำการประมง.....	122
ก. ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนเรือที่จะทำการประมง.....	122
ข. ข้อจำกัดในเรื่องขนาดของเรือที่จะทำการประมง.....	122
ค. ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการทำการประมงของเรือแต่ละลำ.....	122
3.8.3 มาตรการควบคุมปริมาณผลจับ.....	123

บทที่	หน้า
3.9 สถานการณ์การทำประมงของประเทศไทยภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย เกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	123
บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพใน การทำประมงในทะเลหลวง.....	132
4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง.....	133
4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการประมงโดยองค์การระหว่างประเทศในระดับ อนุภูมิภาคหรือภูมิภาค.....	135
4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับรัฐเจ้าของธงควบคุมเรือประมงที่ชักธงของ ตนที่ทำการประมงในทะเลหลวง.....	143
4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงโดย รัฐเจ้าของธง.....	152
4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงโดย รัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธง.....	154
4.6 ปัญหาและอุปสรรคของประเทศไทยในการปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมาย เกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	155
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
รายการอ้างอิง.....	163
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	168

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	บทบาทของข้อตกลงระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	94
2	บทบาทของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง.....	108

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	อาณาบริเวณของทะเลหลวง.....	21

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาทางเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดเครื่องมือเทคโนโลยีทันสมัยที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการทำประมงในทะเล เช่น ระบบการค้นหาตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ (geographical positioning system หรือ GPS) เรดาร์ เครื่องมือสะท้อนเสียง (echo-sounder) เรือที่มีประสิทธิภาพในการทำประมง เป็นต้น ทำให้ชาวประมงมีความสามารถในการทำประมงในทะเลได้อย่างเต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันก็กลับก่อให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงมากเกินไป (overexploitation) เช่น การจับสัตว์น้ำที่ไม่ได้ขนาด และไม่ได้แยกจับเฉพาะชนิดพันธุ์ที่เป็นเป้าหมาย ทรัพยากรสัตว์น้ำจึงอยู่ในสภาพพร่องหรือ (depleted) จึงจำเป็นต้องฟื้นฟู (recovery)¹ การที่ประชากรสัตว์น้ำหลายชนิดลดจำนวนลงอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อประชากรสัตว์น้ำชนิดอื่นที่อยู่ร่วมกันหรือพึ่งพากัน ทั้งนี้ หากปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในทะเลมากเกินไป ไม่ได้ขนาด และไม่ได้แยกจับเฉพาะชนิดพันธุ์ที่เป็นเป้าหมายนี้ ไม่ได้รับการแก้ไขจะส่งผลให้ประชากรโลกต้องเสียผลประโยชน์ร่วมกันในการใช้ทรัพยากรประมงในทะเลเป็นอาหาร ขาดรายได้และขาดผลกำไรจากการทำประมงในทะเล ทั้ง ๆ ที่ทรัพยากรที่มีชีวิตเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่สามารถเกิดใหม่ได้ตามธรรมชาติ ซึ่งถ้าหากมีการอนุรักษ์และการจัดการอย่างเหมาะสมก็จะทำให้ชาวประมงสามารถทำประมงได้อย่างยั่งยืนสืบไปด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ทะเลหลวงจะเป็นเขตทางทะเลนอกเขตอำนาจรัฐที่รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงมานาน แต่ก็จำเป็นต้องมีข้อจำกัดเพื่อควบคุมการทำประมงในทะเลหลวงให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำร่วมกันอย่างยั่งยืน

วิวัฒนาการกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลได้ทำให้พื้นที่ทะเลหลวงลดลง พร้อมทั้งสร้างกรอบของกฎหมาย และการวางแนวทางการดำเนินการในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเพื่อให้สามารถควบคุมเรือประมงที่ทำประมงในทะเลได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่วิวัฒนาการของการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นก็เกิดขึ้นบนความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interests)² ระหว่างรัฐเจ้าของธงของเรือที่ทำประมงในทะเลหลวงกับ

¹ FAO Fishery Resources Division and Fishery Policy and Planning Division, *Fisheries Management* (Rome : FAO, 1997), p. 6.

² Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of the High Seas Fisheries* (Cambridge : Cambridge University Press, 1999), p. 1.

รัฐชายฝั่งที่มีเขตทางทะเลติดกับพื้นที่ทะเลหลวงนั้น และระหว่างรัฐเจ้าของธงของเรือที่ทำประมงในทะเลหลวงด้วยกัน กล่าวคือ รัฐเจ้าของธงของเรือที่ทำประมงในทะเลหลวงต้องการแสวงหาประโยชน์ให้มากที่สุดจากทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงโดยอ้างว่าตนมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ในขณะที่รัฐชายฝั่งที่มีเขตทางทะเลติดกับพื้นที่ทะเลหลวงนั้นกลับต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้นไว้ ส่วนรัฐเจ้าของธงของเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงอยู่เดิมก็ต้องการให้ส่วนแบ่งของตนในทรัพยากรประมงในทะเลหลวงคงอยู่ไว้ในสถานะเดิม (status quo ante) และในขณะเดียวกันก็อาจไม่ต้องการให้มีรัฐอื่นเข้าทำประมงในทะเลหลวงบริเวณที่ตนได้ทำประมงอยู่แล้วเพิ่มเติมขึ้นมาอีก³ รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธงของเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงอยู่เดิมจึงได้สร้างข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงขึ้น

โดยส่วนใหญ่แล้ว ข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงได้ปรากฏอยู่ในรูปของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวง ตราสารระหว่างประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาอย่างมาก นับตั้งแต่ที่ได้มีการบรรลุความตกลงในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี ค.ศ. 1992 ที่ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากการที่มีตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงเกิดขึ้นมากมาย ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity) แผนปฏิบัติการที่ 21 ว่าด้วยแผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1992 (Agenda 21 : Programme of Action for Sustainable Development) ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993 (FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas) ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่น อยู่เสมอ ค.ศ. 1995 (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) จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1995 (FAO Code of Conduct

³ จาตุรงค์ ธีระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 179.

for Responsible Fisheries) รวมไปถึงข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากการทำประมงในทะเลหลวงนั้นเป็นปัญหาร่วมกันของประชากรโลก มิใช่ปัญหาของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือองค์การระหว่างประเทศขององค์การใดองค์การหนึ่ง โดยเฉพาะ รัฐที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นมีอยู่หลายรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมง ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคต่าง ๆ

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศหนึ่งในประชาคมโลกจึงจำเป็นต้องตระหนักถึงผลกระทบจากการมีข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ซึ่งปัจจุบันนี้ ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค ได้กำหนดข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงไว้ และข้อจำกัดทางกฎหมายเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงควรศึกษาถึงแนวความคิดในเรื่องเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงและการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบบของกฎหมายระหว่างประเทศ รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเพื่อให้สามารถกำหนดท่าทีของประเทศในเวทีประชาคมโลกต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง และหลักการที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง
2. เพื่อให้ทราบถึงการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบบของกฎหมายระหว่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง
4. เพื่อกำหนดทิศทางท่าทีของประเทศไทยในอนาคตในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการทำประมงในทะเลหลวงได้วางหลักไว้ว่ารัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง แต่การใช้สิทธิในการทำประมงของเรือประมงของรัฐต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค ซึ่งข้อจำกัดทางกฎหมายเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเหล่านี้ เพื่อกำหนดทิศทางการทำที่ของประเทศไทยในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เนื่องจากทะเลหลวงมีพื้นที่กว้างใหญ่และประเทศไทยมิได้เข้าไปทำประมงในทะเลหลวงทุกส่วนของโลก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงศึกษาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยเน้นเฉพาะข้อจำกัดที่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อันได้แก่ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ อนุสัญญา และความตกลงต่าง ๆ ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำมาจัดรวบรวมให้เป็นระบบ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ในการกำหนดทิศทางการทำที่ของประเทศไทยในอนาคต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงและหลักการที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง
2. ทำให้ทราบถึงการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบบของกฎหมายระหว่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

4. ทำให้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในการกำหนดทิศทาง
ท่าทีของประเทศไทยในอนาคตในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเล
หลวง

5. ทำให้เป็นแนวทางแก่บุคคลอื่นเพื่อศึกษาต่อยอดต่อไปความเป็นมา
ความสำคัญของปัญหา

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพ

ในการทำประมงในทะเลหลวง

ด้วยเหตุที่ทะเลหลวงอยู่นอกเขตอำนาจของรัฐ แต่จำเป็นต้องมีข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงเพื่อควบคุมการทำประมงในทะเลหลวงให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำได้อย่างยั่งยืน ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งเกิดขึ้นจากการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ทั้งนี้ แม้แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจะได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล แต่ในขณะเดียวกันแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงก็ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยทำให้มีการลดพื้นที่ที่เป็นทะเลหลวงให้ลดน้อยลงและสร้างข้อจำกัดทางกฎหมายในการทำประมงในทะเลหลวง

ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงและแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงที่ต้องศึกษาเบื้องต้นก่อนที่จะศึกษาถึงการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะศึกษาถึงเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงและแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้น จำเป็นต้องศึกษาเสียก่อนว่าทะเลหลวงมีความหมายอย่างไรและพื้นที่ส่วนใดของทะเลที่เป็นทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล

ดังนั้น การศึกษาในบทที่ว่าด้วยเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนี้ จึงได้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ กล่าวคือ

- ทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล
- หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง
- หลักการที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

2.1 ทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล

ความหมายของคำว่า “ทะเล” นั้น ตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า “sea” ซึ่ง Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English ได้ให้ความหมายไว้ว่า

“ the salt water that covers most of the earth’s surface and surrounds its continents and islands”¹

คำว่า “ทะเล” จึงหมายถึง น้ำเค็มที่ปกคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของเปลือกโลกและล้อมรอบทวีปต่าง ๆ และเกาะต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างจากความหมายของคำว่า “ทะเล” ในภาษาไทย โดยพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทะเล” ว่า “ห้วงน้ำเค็มที่แจ้งกว้างใหญ่ แต่เล็กกว่ามหาสมุทร”² ด้วยเหตุนี้ คำว่า “ทะเล” ในภาษาไทย จึงมีความหมายแคบกว่าคำว่า “sea” ในภาษาอังกฤษ แต่เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลมาจากแนวความคิดทางตะวันตก จึงจำเป็นต้องถือความหมายคำว่า “ทะเล” ตามภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

ทะเลที่จะอยู่ในความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลจะต้องเป็นพื้นที่น้ำเค็มที่ติดต่อกันและกันได้โดยอิสระและโดยธรรมชาติ³ ส่วนทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลนั้นเป็นทะเลที่ไม่มีอยู่ภายใต้อธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยของรัฐใด ๆ⁴ แต่พื้นที่ที่เป็นทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลได้มีเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลมีการพัฒนามาจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐชายฝั่งในการกำหนดเขตแดนทางทะเลระหว่างกัน ความขัดแย้งระหว่างรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธงในการที่รัฐชายฝั่งขยายอำนาจอธิปไตยของตนยื่นต่อออกไปในทะเล หรือการแก่งแย่งผลประโยชน์จากทรัพยากรในทะเล ทั้งนี้การหาทางยุติข้อพิพาททางทะเลตลอดมานั้น หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับยกขึ้นอ้างเป็นเหตุผลของประเทศต่าง ๆ ตลอดมา ก็คือหลัก *res communis* และหลัก *res nullius*⁵

¹Sally Wehmeier, chief editor, Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English, seventh edition (Oxford : Oxford University Press, 2005), p. 1365.

²ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2546), หน้า 516.

³ธนะ ดวงรัตน์, “กฎหมายทะเล,” ใน *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ภาคสันติ* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) หน้า 184 อ้างถึงใน นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ตุลพาท* 35, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2531) : 31.

⁴สมบุญ เส็งยมบุตร, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2548), หน้า 268.

⁵นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ตุลพาท* 35, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2531) : 35.

คำว่า *res communis* หมายถึง ทรัพย์สินส่วนรวม (*common things*)⁶ ส่วนคำว่า *res nullius* หมายถึง ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ (*thing of no one*)⁷ ข้อแตกต่างระหว่าง 2 หลักนี้ ก็คือ หลัก *res communis* ถือว่าผู้ใดจะยึดถือครอบครองทรัพย์สินนั้นไม่ได้ เพราะเป็นสาธารณสมบัติที่ใช้ร่วมกันของมนุษยชาติ ส่วนหลัก *res nullius* ถือว่าทรัพย์สินเช่นนั้นไม่มีเจ้าของ ผู้ใดครอบครองจับจอง (*occupation*) ผู้นั้นเป็นเจ้าของ⁸

เนื่องจากทะเลมีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ถึงประมาณ 71 เปอร์เซ็นต์ของพื้นผิวโลกทั้งหมด เป็นแหล่งทรัพยากรอันมีค่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำที่อาศัยในทะเล ทรัพยากรธรณีใต้พื้นท้องทะเล และยังเป็นเส้นทางคมนาคมที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมาตั้งแต่โบราณกาล คุณประโยชน์อันมหาศาลของทะเลจึงทำให้มวลมนุษยชาติอยากเป็นเจ้าของหรือครอบครองถือเอาประโยชน์จากทะเลให้มากที่สุดจนถึงกับมีคำกล่าวเป็นอมตะตลอดมาว่า “ผู้ใดครอบครองทะเล ผู้นั้นครอบครองโลก”⁹ ในทางปฏิบัติ รัฐชายฝั่งต่าง ๆ จึงได้พยายามขยายอำนาจอธิปไตยของรัฐตนให้ครอบคลุมทะเลให้มากที่สุด ในบางครั้งถึงกับอ้างความเป็นเจ้าของทะเล ตามหลักที่ว่า ทะเลเป็น *res nullius* เช่น พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 ได้ทรงสถาปนาพระองค์ด้วยยศที่ว่า “the guardianship or Admiralty of the sea”¹⁰ หมายความว่า พระองค์เป็นผู้พิทักษ์ซึ่งทะเล ทั้งนี้ จากจดหมายราชการที่สำนักในฝรั่งเศสส่งถึงพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 เมื่อปี ค.ศ.1322 ข้อความในจดหมายดังกล่าว กษัตริย์ฝรั่งเศสขอให้พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดช่วยควบคุมและปราบปรามการกระทำผิดของคนอังกฤษต่อเรือฝรั่งเศสด้วย โดยจดหมายได้เขียนคำขึ้นต้นถึงพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 ว่า “qui se dicunt esse custodes maris ex parte vestra”¹¹ ซึ่งมีความหมายว่า ถึงผู้ที่เรียกพระองค์เองว่า ผู้พิทักษ์แห่งทะเล (who call themselves the custodians of the sea on your behalf) นอกจากนี้ พระโอรสของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 ซึ่งก็คือพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ก็ได้สมญาว่าเป็น “เจ้าทะเล” (King of the sea) หลังจากทีพระองค์ได้ชัยชนะจากสงครามทางทะเล¹²

⁶ Bryan A. Garner, editor in chief, *Black's Law Dictionary*, eighth edition (the United States of America : West Publishing, 2004) p. 1333.

⁷ Ibid., p. 1337.

⁸ นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ศุลพาห* 35 : 35.

⁹ Wikes, “The use of world resources without conflict : Myths about the territorial sea,” *Wayne Law Review*, 14 (1968) : 441, อ้างถึงในนพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ศุลพาห* 35 : 34.

¹⁰ John Colombos, *The International Law of the Sea*, 4th ed. (Great Britain: Longman, 1959), p. 44 อ้างถึงใน นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ศุลพาห* 35 : 35.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

ในทางตรงกันข้าม แนวความคิดที่เห็นว่า ทะเลเป็น res communis ได้มีผู้สนับสนุนอย่างกว้างขวาง มีผู้ยกอ้างให้ความคิดเห็นมาตั้งแต่ยุคกลางของจักรวรรดิโรมัน ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียน ที่ว่า Mare quod Natura Omnibus Patet ซึ่งหมายความว่า ธรรมชาติเปิดทะเลให้แก่ทุกคน (the sea was open to everybody by nature) และภาคีกฎหมายโรมันที่ว่า Maris Communem Usus Omnibus Hominibus ut Aeris ซึ่งหมายความว่า ทะเลก็เหมือนกับอากาศเป็นของส่วนรวมของมนุษยชาติ (the sea, like the air, was common to all mankind)¹³ นอกจากนี้ใน Digest ยังกล่าวว่า “จักรพรรดิแอนโทนี กล่าวว่ ข้าพเจ้านายของโลก แต่กฎหมายเป็นป่าของทะเล” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จักรพรรดิแห่งจักรวรรดิโรมันยอมรับหลักแนวคิดที่ว่าทะเลเป็นสมบัติที่ใช้ร่วมกัน จึงมิได้อ้างตนเป็นเจ้าของทะเลนั่นเอง¹⁴

การเรียกร้องอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เหนือส่วนของทะเลได้เริ่มมีขึ้นในช่วงกลางของยุคกลางซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กฎหมายระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นเรื่อยๆ โดยเป็นความเชื่อของรัฐว่า รัฐสามารถที่จะขยายอำนาจอธิปไตยเหนือส่วนที่แน่นอนของทะเลเปิด (open sea) ด้วยเหตุนี้ สาธารณรัฐเวนิส (The Republic of Venice) จึงได้รับการยอมรับอำนาจอธิปไตยเหนือทะเล Adriatic และสาธารณรัฐเจโนวา (The Republic of Genoa) จึงได้รับการยอมรับอำนาจอธิปไตยเหนือทะเล Ligurian ส่วนประเทศโปรตุเกสได้เรียกร้องอำนาจอธิปไตยเหนือมหาสมุทรอินเดียทั้งหมดและมหาสมุทรแอตแลนติกด้านทิศใต้ของประเทศโมร็อกโก ส่วนประเทศสเปนได้เรียกร้องอำนาจอธิปไตยเหนือมหาสมุทรแปซิฟิกและอ่าวเม็กซิโก โดยทั้งประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปนต่างเรียกร้องอำนาจอธิปไตยของตนตามโองการ (Papal Bulls) สองฉบับของพระสันตะปาปาเลโอที่ 10 ใน ค.ศ. 1493 ส่วนประเทศสวีเดนและประเทศเดนมาร์กได้เรียกร้องอำนาจอธิปไตยเหนือทะเล Baltic และประเทศอังกฤษได้เรียกร้องอำนาจอธิปไตยเหนือทะเล Narrow ทะเล North และมหาสมุทรแอตแลนติกตั้งแต่แหลม North ไปถึงแหลม Finisterre¹⁵

การอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือทะเลดังกล่าวเป็นที่ยอมรับไม่มากนักน้อยจากประเทศหลายประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นเวลาหลายร้อยปี ประเทศต่าง ๆ ยอมให้บางประเทศมีอำนาจอธิปไตยเหนือท้องทะเลในสถานการณ์หลายสถานการณ์ เช่น การปราบปรามโจรสลัดในบริเวณที่รัฐนั้นอ้างอำนาจอธิปไตย เป็นต้น ในปี ค.ศ. 1478 จักรพรรดิ Frederick ที่ 3 แห่งเยอรมันจึงขออนุญาตจากประเทศเวนิสเพื่อขนส่งข้าวโพดจาก Apulia ผ่านทะเล Adriatic ในปี

¹³ Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law : A Treatise*, 7th ed. (London : Longman, Green, 1948-52), p. 720.

¹⁴ นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ศุลกากร* 35 : 37.

¹⁵ Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law : A Treatise*, p. 720.

ค.ศ. 1554 เมื่อพระเจ้าฟิลลิปที่ 2 แห่งสเปนเดินทางไปอังกฤษเพื่อสมรสกับพระนางแมรี เมื่อเรือของพระองค์ล่องลำเข้าน่านน้ำของอังกฤษโดยชักธงสเปน จึงถูกทหารเรือของอังกฤษระดมยิงหรือในปี ค.ศ. 1606 กษัตริย์แห่งเดนมาร์กเสด็จเยือนพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ของอังกฤษ ได้ถูกทหารเรืออังกฤษจับกุมที่ปากแม่น้ำเทมส์และบังคับให้ลดธงเดนมาร์กลงจากลำเรือ นอกจากนี้ อังกฤษยืนยันอำนาจอธิปไตยเหนือท้องทะเลโดยบังคับคนต่างชาติที่จะมาจับปลาในท้องทะเลที่ตนอ้างอำนาจอธิปไตยต้องได้รับอนุญาตจากอังกฤษเสียก่อน เมื่อชาวต่างชาติเข้ามาจับปลาโดยไม่ได้รับอนุญาต ในปี ค.ศ. 1636 จึงถูกอังกฤษจับกุมและบังคับให้ชำระค่าเสียหายเป็นเงิน 30,000 ปอนด์¹⁶

จากเหตุการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การอ้างอำนาจอธิปไตยทางทะเล (Maritime Sovereignty) ของรัฐชายฝั่งนั้น เป็นแนวปฏิบัติของรัฐ (state practice) โดยรัฐที่เรียกร่องอธิปไตยเหนือส่วนของทะเลบังคับให้เรือต่างชาติที่กำลังแล่นอยู่นั้น เคารพธงของรัฐที่เรียกร่องอธิปไตยเพื่อแสดงถึงการยอมรับอธิปไตยของรัฐที่เรียกร่องอธิปไตย นอกจากนี้ การเรียกร่องอธิปไตยทางทะเลยังพบอยู่ในรูปของการเก็บค่าผ่านทางจากเรือต่างชาติ การห้ามเรือต่างชาติทำประมง การควบคุมหรือการห้ามเรือต่างชาติแล่นเรือ¹⁷ อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายโรมันที่ว่า ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของมวลมนุษยชาติ ตามหลัก *res communis* ซึ่งทำให้ทุกชาติได้รับเสรีภาพในท้องทะเลตามหลัก *Mare Liberum* นี้ ได้รับความเห็นชอบโดยตลอดจากประเทศที่เป็นรัฐเจ้าของธง แต่ประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่งกลับยึดถือหลัก *res nullius* ที่ทำให้ทะเลเป็นทรัพย์สินที่จับจองเป็นเจ้าของได้และรัฐชายฝั่งย่อมอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือท้องทะเลได้ตามหลัก *Mare Clausum*¹⁸ ในขั้นแรกจึงเกิดมีทะเลอาณาเขตและทะเลหลวง โดยถือว่าทะเลอาณาเขตย่อมเป็นดินแดนอธิปไตยของรัฐชายฝั่งตามหลัก *res nullius* แต่ทะเลหลวงเป็นดินแดนของมนุษยชาติที่ผู้ใดครอบครองไม่ได้ตามหลัก *res communis*¹⁹ นอกจากนี้ แนวความคิดในเรื่อง “ทะเลอาณาเขต” ที่ยอมรับกันในกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน ยังมีที่มาจาก หลักการคุ้มกัน (Principle of Protection) ซึ่งมีสาระสำคัญโดยย่อว่า อำนาจอธิปไตยบนดินแดนที่อยู่ติดกับทะเลนั้นก่อให้เกิดสิทธิที่จะคุ้มครองประชาชนในดินแดนให้พ้นจากการบุกรุกและการโจมตีจากภายนอก การแทรกแซงและการคุกคามต่อสันติภาพ คุ้มครองรักษารายได้จากภาษีอากร และคุ้มครอง

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ศุลพาท* 35 : 39-40.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

อนามัยของประชาชน²⁰ และโดยที่แนวความคิดเรื่องทะเลอาณาเขตนี้ สืบเนื่องมาจากหลักในเรื่อง การคุ้มกัน ผลจึงมีว่า ความกว้างของทะเลอาณาเขตไม่ควรจะเกินขอบเขตการควบคุมของรัฐ ชายฝั่ง เกี่ยวกับเรื่องนี้ Grotius ได้กล่าวว่า

“The empire of portion of the sea is, it would seem, acquired in the same way as other lordship, that is.....as belonging to a person, or as belonging to a territory : belonging to a person, when he has a fleet which commands that part of the sea; belonging to a territory, in so far as those who sail in that part of the sea can be compelled from the shore as if they were on land”²¹

จากแนวความคิดดังกล่าว Bynkershoek ผู้พิพากษาชาวเนเธอร์แลนด์ผู้มีชื่อเสียง ได้แปลความหมายและวางเป็นกฎขึ้นว่า -- The dominion of the land ends where the power of the arms ends -- และเมื่อกฎของ Bynkershoek อันนี้ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติ จึงก่อให้เกิดหลักในเรื่องทะเลอาณาเขตควรมีความกว้างเท่ากับระยะยิงของปืนใหญ่จากชายฝั่ง หรือที่เรียกกันทั่วไปโดยย่อว่า “The Cannon Shot Rule” ซึ่งต่อมาภายหลังได้กลายเป็น “หลัก 3 ไมล์ทะเล” (Three nautical miles) หรือ “หลัก 1 ลีกทะเล” (one marine league)²²

ในระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หลักอาณาเขต 3 ไมล์ทะเล รัฐต่าง ๆ ได้ใช้อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปจึงถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้น โดยความตกลงระหว่างประเทศที่ทำในช่วงเวลานั้นต่างยอมรับหลักอาณาเขต 3 ไมล์ทะเล เกือบทั้งสิ้น อาทิเช่น อนุสัญญาการประมงในทะเล North (The North Sea Fisheries Convention) ฉบับวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2425 ได้กล่าวไว้ในข้อ 2 ว่า

“The fisherman of each country shall enjoy the exclusive right of fishery within the distance of 3 miles from low-water mark along the whole extent of the coasts of their respective countries, as well as of the dependent islands and banks”²³

²⁰ Philip C. Jessup, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction* (New York, 1927), p. 5 อ้างถึงใน ผดุง บัณฑิตย, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” *สารานุกรม* (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 232.

²¹ Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, trans. Whewell, p. 266 อ้างถึงใน ผดุง บัณฑิตย, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” *สารานุกรม* (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 232.

²² Wyndham L. Walker, “Territorial waters : The cannon shot rule,” *British Yearbook of International Law* (1945) อ้างถึงใน ผดุง บัณฑิตย, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” *สารานุกรม* (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 233.

²³ ผดุง บัณฑิตย, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” *สารานุกรม* (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 233.

หลักทะเลอาณาเขต 3 ไมล์ทะเลนี้ ประเทศที่มีกองทัพเรือและกองเรือประมงเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ต่างยึดถือเหนียวแน่นพยายามที่จะมิให้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อว่าจะได้มีทะเลหลวงกว้าง ๆ ซึ่งตนสามารถใช้ประโยชน์อย่างใด ๆ ก็ได้ ส่วนประเทศเล็ก ๆ ก็ต้องการจะขยายทะเลอาณาเขตให้กว้างออกไป เพื่อจะได้สงวนอธิปไตยและสิทธิต่าง ๆ เหนืออาณาบริเวณดังกล่าวไว้เป็นของตนโดยเฉพาะ มิให้ประเทศอื่นมาร่วมหรือแย่งเอาไปได้²⁴ โดยในระยะนั้นยังถือกันว่า ทะเลอาณาเขตและเขตการประมงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือ ภายในทะเลอาณาเขตของตน รัฐมีสิทธิโดยเฉพาะ (exclusive right) ที่จะทำการประมงได้ ทั้งมีสิทธิห้ามมิให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมงในเขตของตนด้วย ในขณะที่เดียวกัน รัฐใดจะขยายเขตการประมงออกไปภายนอกทะเลอาณาเขตของตนหาได้ไม่²⁵

ความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ทางทะเลได้ทำให้เกิดสงครามใหญ่ขึ้นหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นสงครามระหว่างสเปนและโปรตุเกส สงครามเจ็ดปี หรือแม้กระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 1²⁶

สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้อุบัติขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1914 (ค.ศ. 2457) โดยก่อนที่จะมีการประกาศสงครามเพียงไม่นานนัก นายแฮร์ แดรนบวร์ค เสนาบดีกระทรวงการเมืองขึ้นของประเทศเยอรมันได้แถลงปาฐกถา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแสดงสาเหตุที่ประเทศเยอรมันก้าวเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ดังปรากฏในพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้อัญเชิญมาดังนี้

“การต่อสู้ครั้งนี้ มีความมุ่งหมายที่ตั้งอยู่ก็คือ ฝ่ายหนึ่งปรารถนาเป็นใหญ่ครองทะเลทั้งหมด ; อีกฝ่ายหนึ่งปรารถนาทะเลชั้นปลอด คือ มาเร ลิเบร์ม ตามแบบโบราณ การที่ทะเลปลอดจะเป็นผลให้ยุทธภัยสูญสิ้นไปและการสงบแห่งสากลสงครามทั้งหลาย ทะเลควรจะเป็นที่คนใช้ได้ทั่วกันโดยสะดวก ทะเลมิได้เป็นของชาติหนึ่งชาติใดโดยจำเพาะ ไม่ใช่ของอังกฤษ, ไม่ใช่ของเยอรมัน, และไม่ใช่ของอเมริกา อำนาจแผ่อานา ของประเทศใด ๆ ที่ไปใช้นอกเส้นนั้นนับว่าเป็นการทำลายและล่วงละเมิดสิทธิแห่งชาติอื่น ๆ ... เพื่อป้องกันการสงครามในอนาคต เราจำต้องตั้งบัญญัติไว้ว่าทะเลชั้นปลอดทั้งปวงต้องเป็นที่เดินไปมาแห่งพาณิชย์นาวีของนานาประเทศเท่านั้น ภายในอาณาเขตของตนเองต่างชาติย่อมมีอำนาจที่จะจัดการใด ๆ ที่เห็นสมควร เพื่อการป้องกัน

²⁴ ผดุง บัทมะคังซ์, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” **สารานุกรม** (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 233.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

²⁶ นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” **คุลพาน** 35 : 42.

ตนได้ทุกสถาน, แต่การสงทหรือเครื่องใช้ในการสงครามเข้าไปในดินแดนของประเทศอื่น หรือเข้าไปสู่ภาคใด ๆ แห่งโลกที่เป็นกลางแล้วต้องถือว่าเป็นสาเหตุสงคราม”²⁷

ด้วยเหตุนี้ หลังจากทีสงครามโลกครั้งที่ 1 สงบลงในปี ค.ศ. 1918 นานาประเทศ ได้มีการเรียกร้องให้มีการประชุมหาข้อยุติข้อพิพาททางทะเลขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง ดังนั้น องค์การสันนิบาตโลกจึงจัดการประชุมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ณ กรุงเฮก ในปี ค.ศ. 1930 (the Hague Codification Conference of 1930) โดยการประชุมครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จในการประมวลกฎหมายเรื่องทะเลอาณาเขต เพราะไม่อาจกำหนดความกว้างสูงสุดที่เป็นที่ยอมรับทางกฎหมายของทะเลอาณาเขต

ต่อมา เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1945 ประธานาธิบดีทรูแมนแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ออกประกาศ (Proclamation) เกี่ยวกับการทำประมงในบริเวณทะเลหลวงต่อจากทะเลอาณาเขตของสหรัฐอเมริกามีใจความว่า

“In view of the pressing need for conservation and protection of fishery resources, the Government of the United States regards it as proper to establish conservation zones in those areas of the high seas contiguous to the coasts of the United States wherein fishing activities have been or in the future may be developed and maintained on a substantial scale. Where such activities have been or shall hereafter be developed and maintained by its nationals alone, the United States regards it as proper to establish explicitly bounded conservation zones in which fishing activities shall be subject to the regulation and control of the United States. Where such activities have been or shall hereafter be legitimately developed and maintained jointly by nationals of the United States and nationals of other States, explicitly bounded conservation zones may be established under agreements between the United States and such other States; and all fishing activities in such zones shall be subject to regulation and control as provided in such agreements. The right of any State to establish conservation zones off its shores in accordance with the above principles is conceded, provided that

²⁷ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, “เสรีภาพแห่งทะเล,” กฎหมายทะเลจากสมุทสาร (2461), หน้า 25 อ้างถึงใน นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ศุลพาท* 35 : 49.

corresponding recognition is given to any fishing interests of nationals of the United States which may exist in such areas. The character as high seas of the areas in which such conservation zones are established and the right to their free and unimpeded navigation are in no way thus affected.”²⁸

ประกาศของประธานาธิบดีทรูแมนดังกล่าวเป็นที่มาอันสำคัญของแนวความคิดในเรื่องเขตการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงและเป็นหลักฐานที่แสดงถึงความพยายามของรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยขยายเขตการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ทั้งนี้ ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ออกประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว ประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศได้ออกประกาศเกี่ยวกับเขตการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงต่อจากฝั่งทะเลของตนบ้าง²⁹ อาทิเช่น

- ประเทศเม็กซิโก ได้ประกาศเรื่องนี้ไว้ในประกาศของประธานาธิบดีเกี่ยวกับไหล่ทวีป ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1945
- ประเทศอาร์เจนตินา ได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่ 14708 เกี่ยวกับอธิปไตยของชาติเหนือทะเลชายฝั่งและไหล่ทวีปของอาร์เจนตินา ลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1946
- ประเทศชิลี ในประกาศของประธานาธิบดีของชิลีเกี่ยวกับไหล่ทวีป ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1947
- ประเทศเปรู ในประกาศของประธานาธิบดีเปรู ฉบับที่ 781 เกี่ยวกับไหล่ทวีป ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1947
- ประเทศเอกวาดอร์ ในกฎหมายของสภาแห่งสาธารณรัฐเอกวาดอร์ ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951 เกี่ยวกับน่านน้ำอาณาเขต
- ประเทศคอสตาริกา ในกฎหมายฉบับที่ 803 เกี่ยวกับไหล่ทวีป ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949

²⁸ “Presidential proclamation No. 2668 concerning the policy of the United States with respect to coastal fisheries in certain areas of the high sea, 28 September 1945,” Department of State Bulletin 13 (1945), p. 486.

²⁹ ผดุง บัณฑิตวงศ์, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” **สารานุกรม**: 239.

- ประเทศฮอนดูรัส ในกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมายฉบับที่ 102 แก้ไขรัฐธรรมนูญทางการเมือง (Political Constitution) ลงวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1950, กฎหมายฉบับที่ 104 ลงวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1950, และกฎหมายฉบับที่ 25 ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1951
- ประเทศปานามา ในกฎหมายฉบับที่ 449 ว่าด้วยข้อบังคับการจับปลาฉลามโดยเรือต่างประเทศในน่านน้ำภายใต้เขตอาณาของสาธารณรัฐปานามา ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1946
- ประเทศไอซ์แลนด์ ในกฎหมายฉบับที่ 44 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทางวิทยาศาสตร์ในการประมงภายในขอบเขตของไหล่ทวีป ลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1948

ประกาศของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะและข้อความแตกต่างกัน ประกาศของบางประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ปลาหรือทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงจริง มิได้มีลักษณะเป็นการขยายทะเลอาณาเขตออกไป อย่างไรก็ดี โดยส่วนมากนอกจากจะมุ่งอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำแล้วยังประกาศขยายอธิปไตยของรัฐออกไปเหนือน่านน้ำซึ่งแต่เดิมเป็นทะเลหลวงใน ระยะต่าง ๆ กันด้วย อาทิเช่น ฮอนดูรัส ซิลี เอกวาดอร์ และเปรู ได้ขยายอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจเหนือทะเลระยะ 200 ไมล์ทะเลจากฝั่ง นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 1952 รัฐบาลของประเทศซิลี ประเทศเอกวาดอร์ และประเทศเปรู ได้ออก “ปฏิญญาว่าด้วยเขตทางทะเล” (Declaration on the Maritime Zone) ร่วมกัน มีใจความในส่วนที่เกี่ยวกับการประมงว่า ทะเลอาณาเขตเดิมมีระยะไม่เพียงพอสำหรับการดำรงอยู่ การอนุรักษ์และการพัฒนาพันธุ์สัตว์น้ำ และพันธุ์พืชในทะเล รัฐบาลของทั้งสามประเทศจึงประกาศว่า “เป็นหลักการของนโยบายทะเลระหว่างประเทศของประเทศตนว่า แต่ละประเทศครองอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจโดยสิ้นเชิงเหนือบริเวณทะเลที่ติดต่อกับชายฝั่งของประเทศตนเป็นระยะไม่น้อยกว่า 200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งดังกล่าว”

ถึงแม้การประกาศต่าง ๆ ข้างต้นนำมาซึ่งการประท้วงกันอย่างซุกลมุนวุ่นวาย แต่ก็แสดงให้เห็นถึงแนวปฏิบัติของรัฐกลุ่มหนึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดย

ลดพื้นที่ที่เป็นทะเลหลวงให้เหลือน้อยลง ทั้งนี้ ประเทศที่เป็นตัวตั้งตัวตีในการประท้วง คือ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์³⁰

ในขณะที่แนวทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ เกี่ยวกับการขยายเขตอำนาจเหนือทะเลยังมีความลักลั่นกันอยู่โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า รัฐชายฝั่งจะขยายเขตอำนาจของตนเหนือทะเลได้ในระยะเท่าใด ทางด้านสหประชาชาตินั้น นอกจากจะพยายามที่จะรวบรวมจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้ทะเลในรูปของอนุสัญญาแล้ว วัตถุประสงค์ประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือต้องการหาข้อยุติว่าด้วยเขตทางทะเลที่รัฐชายฝั่งสามารถใช้เขตอำนาจได้ ดังนั้น สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) เป็นผู้ร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับกฎหมายทะเล และในปี ค.ศ. 1957 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับกฎหมายทะเลที่คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้ยกร่างขึ้น³¹

จากข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 1957 สหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 (the First United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS I) ขึ้น ระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 27 เมษายน ค.ศ. 1958 ณ กรุงเจนีวา โดยมีรัฐต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม 86 รัฐ รวมทั้งประเทศไทยด้วย และองค์การระหว่างประเทศอีก 7 องค์การ ได้แก่ องค์การอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organization-FAO), องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization-ICAO), องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization-ILO), สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union-ITU), องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมของสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization-UNESCO), องค์การอนามัยโลก (World Health Organization-WHO) และองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization-WMO)³²

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

³¹ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 35.

³² เรื่องเดียวกัน.

จากการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ลงนามในอนุสัญญา 4 ฉบับ เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1958 อนุสัญญา 4 ฉบับเรียกรวม ๆ ว่าอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล³³ ได้แก่

- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)
- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (the Convention on the High Seas)
- อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง (the Convention on Fishing and the Conservation of the Living Resources of the High Seas)
- อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (the Convention on the Continental Shelf)

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2502 สำนักนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยได้ประกาศให้อ่าวไทยตอนใน (รูปอักษร “ก”) เป็นอ่าวประวัติศาสตร์ และเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2509 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตใหม่ จากเดิมเพียง 3 ไมล์ทะเลตามแนวของอังกฤษที่ยึดถือมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 มาเป็น 12 ไมล์ทะเล และเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2511 สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการที่คณะผู้แทนไทยลงนามในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ทั้ง 4 ฉบับ รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวโดยมอบสัตยาบันสารต่อเลขาธิการสหประชาชาติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 และตามวรรค 2 ของข้อ 29, 34, 18 และ 11 แห่งอนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าวตามลำดับได้ระบุว่าอนุสัญญาจะมีผลใช้บังคับต่อประเทศภาคี เมื่อครบ 30 วันนับแต่วันที่ได้มอบสัตยาบันสารให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ³⁴ ทำให้อนุสัญญาเจนีวาทั้ง 4 ฉบับ มีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2512 เป็นต้นไป³⁵

ข้อ 1 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติถึงความหมายของทะเลหลวงไว้ว่า

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

³⁵ นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *คูลพาน* 35 : 63.

“The term “high seas” means all parts of the sea that are not included in the territorial sea or in the internal waters of a State.”

จากข้อ 1 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 นี้ เป็นการให้คำนิยามของทะเลหลวงว่าหมายถึง ส่วนทั้งหมดของทะเลซึ่งไม่รวมอยู่ในทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำภายในของรัฐ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้นมิได้กำหนดอาณาเขตที่แน่นอนของทะเลอาณาเขต (territorial sea) และเขตประมง (fisheries zone) ว่าควรเป็นระยะเท่าใด ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 2 ขึ้นระหว่างวันที่ 7 มีนาคม ถึง 26 เมษายน ค.ศ. 1960 เรียกว่า การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 2 (the Second United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS II) เพื่อหาข้อยุติเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตรวมทั้งเขตประมงโดยมีรัฐต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม 88 รัฐและองค์การระหว่างประเทศอีก 7 องค์การ ได้แก่ FAO, ICAO, ILO, ITU, WHO, WMO และ International Maritime Organization (IMO) ทั้งนี้ ที่ประชุมเสนอให้มีการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต เป็น 6 ไมล์ทะเลและเขตประมงต่อไปอีก 6 ไมล์ทะเล แต่ปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบสองในสามของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ข้อเสนอดังกล่าวจึงตกไป การประชุมครั้งนี้จึงถือว่ามีผล³⁶

ถึงแม้การประชุมว่าด้วยกฎหมายทะเลในปี ค.ศ. 1958 และการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 2 (Second United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS II) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ในปี ค.ศ. 1960 จะล้มเหลวในการบรรลุข้อตกลงว่าด้วยความกว้างของทะเลอาณาเขต แต่นับแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา รัฐต่าง ๆ ได้เริ่มประกาศขยายทะเลอาณาเขตของตนไปถึง 12 ไมล์ทะเลและเขตประมงถึง 200 ไมล์ทะเล ทั้งนี้ ในการขยายอำนาจของรัฐเหนือทะเลนั้น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ในคดี Fisheries Jurisdiction ระหว่างอังกฤษกับไอซ์แลนด์ก็ได้ยอมรับถึงการขยายเขตอำนาจของรัฐเหนือทะเลหรืออีกนัยหนึ่งคืออิทธิพลของแนวความคิดเรื่องทะเลเปิดได้รับการยอมรับมากขึ้นโดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่เพิ่งจะหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมจะสนับสนุนแนวความคิดเรื่องทะเลเปิดมากเพราะไม่ต้องการให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในเขตทะเลของตนมากเกินไป ในไม่ช้าหลังจากนั้นการปฏิบัติ

³⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, หน้า 36-37.

ของรัฐจำนวนมากก็ได้ยอมรับความกว้างของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล (12-mile territorial sea) ส่วนรัฐที่ยึดความกว้างของทะเลอาณาเขต 3 ไมล์ทะเล (three-mile territorial sea) ก็เริ่มที่จะเรียกช่องเขตทำประมง 12 ไมล์ทะเล (12-mile fishing zones)³⁷

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1967 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (*ad hoc committee*) เพื่อศึกษาถึงการใช้ท้องทะเลและพื้นมหาสมุทรที่พ้นจากเขตอำนาจของรัฐ แต่ปัญหานี้ไม่สามารถแก้ปัญหาโดยแยกจากปัญหาอื่นในกฎหมายทะเลได้ และท้ายที่สุดคณะกรรมการจึงมีจำนวนมากขึ้นและได้รับมอบหมายให้เตรียมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS III) ซึ่งมีได้แก้ไขเฉพาะปัญหาทะเลลึกแต่ยังรวมไปถึงปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ะบอบของทะเลหลวง ไหล่ทวีป ทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง การทำประมง การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง การสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการวิจัยทางวิทยาศาสตร์³⁸

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 นี้แตกต่างจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 และ 2 กล่าวคือ ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 นี้ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติมิได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศเป็นผู้ร่างอนุสัญญาเหมือนกับการประชุมครั้งก่อน ๆ หากแต่ได้พิจารณาพร้อมกันไปในที่ประชุมโดยสมาชิกต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ใช้เวลาในการร่างอนุสัญญานานมาก อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้มีการตั้งข้อสงวน (reservation) ไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใดก่อนอนุสัญญาอีกด้วย จึงทำให้การเจรจายืดเยื้อขึ้นไปอีก³⁹

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ได้ขยายเวลานับแต่ปี ค.ศ. 1973 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1982 การที่การประชุมใช้เวลายาวนานเช่นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญ เพราะการปฏิบัติของรัฐในช่วงเวลานั้นยังไม่นิ่ง ดังนั้น กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลจึงพัฒนาขึ้นทั้งภายใต้อิทธิพลจากการปฏิบัติของรัฐและอิทธิพลของสิ่งที่ยอมรับกันในการประชุม โดยการประชุมดำเนินไปโดยความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) มากกว่าการลงคะแนนเสียง (voting) และอยู่บนฐานของฉันทมติที่เจรจากันอย่างไม่เป็นทางการ โดยฉันทมติเหล่านี้มีสถานะที่หลากหลาย ฉันทมติบางฉันทมติเป็นการกล่าวซ้ำฉันทมติของอนุสัญญา

³⁷ Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law : A Treatise*, p. 724.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2*, หน้า 39.

ค.ศ. 1958 ตัวยกบางตัวยกแสดงถึงกฎเกณฑ์ที่พัฒนาแล้วของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น ความกว้างสูงสุดของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล และบางตัวยกเป็นข้อเสนอแนะอย่างชัดแจ้ง⁴⁰

ทั้งนี้ ข้อ 86 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดความหมายของทะเลหลวงว่า

“...all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State. ...”

ทะเลหลวงตามความหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงหมายถึงทุกส่วนของทะเลซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในทะเลอาณาเขต หรือในน่านน้ำภายในของรัฐ หรือในน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ

ข้อ 3 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นี้ ได้จำกัดความกว้างของทะเลอาณาเขตไว้ว่า

“Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with the Convention.”

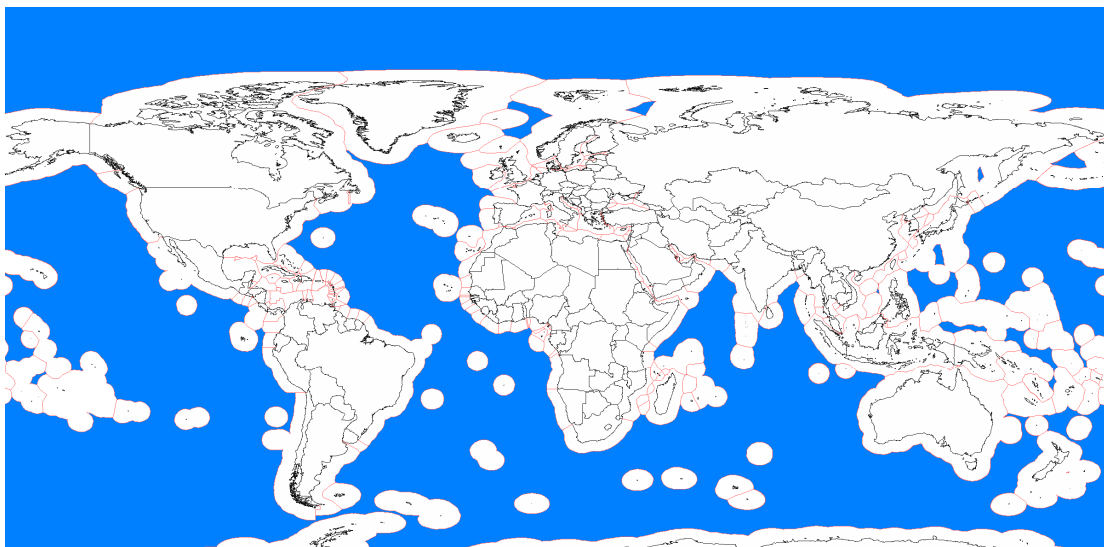
และข้อ 57 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นี้ ได้จำกัดความกว้างของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ว่า

“The exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.”

ด้วยเหตุนี้ ความกว้างของทะเลอาณาเขตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลโดยนับจากเส้นฐาน และความกว้างของเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงต้องไม่ขยายออกไปเลย 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

⁴⁰ Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law : A Treatise*, pp. 724-725.

ดังนั้น อาณาบริเวณของทะเลหลวงของโลกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงมีลักษณะโดยรวมดังภาพต่อไปนี้



รูปที่ 1 การแสดงอาณาบริเวณของทะเลหลวง⁴¹

ประเทศในภูมิภาคแถบใกล้เคียงกับประเทศไทยที่ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนไปแล้ว⁴² มีดังนี้

ประเทศอินเดีย ประกาศเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2520 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 148,000 ตารางไมล์ทะเล

ประเทศพม่า ประกาศเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2520 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 148,600 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 1,230 ไมล์ทะเล

ประเทศเวียดนาม ประกาศเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2520 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 210,600 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 1,247 ไมล์ทะเล

ประเทศกัมพูชา ประกาศเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2521 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 162,00 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 210 ไมล์ทะเล

⁴¹ Wikipedia, International Waters, [Online] Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/High_seas (10 Feb 2009).

⁴² กอบชัย เจริญวิมลกุล, "เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง : กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531) หน้า 227.

ประเทศฟิลิปปินส์ ประกาศเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2521 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 551,400 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 6,977 ไมล์ทะเล

ประเทศอินโดนีเซีย ประกาศเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2523 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 1,577,300 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 19,784 ไมล์ทะเล

ประเทศมาเลเซีย ประกาศเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2523 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 138,700 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 1,853 ไมล์ทะเล

ประเทศสิงคโปร์ ประกาศเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2523 มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่ากับ 100 ตารางไมล์ทะเล ชายฝั่งทะเลยาว 28 ไมล์ทะเล

ภายหลังจากที่ประเทศในภูมิภาคแถบใกล้เคียงกับประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถทำการประมงในส่วนที่เป็นทะเลหลวงเดิมได้ ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ถูกปิดล้อมทางทะเล (zone-locked country) โดยเรือประมงของไทยที่ต้องการทำประมงในทะเลหลวงที่ใกล้ที่สุดต้องแล่นเรือออกไปถึง 700 ไมล์ทะเลถึงจะพ้นจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศต่าง ๆ ได้ (วัดจากเกาะภูเก็ตออกไปในมหาสมุทรอินเดีย)⁴³ และประเทศไทยก็ได้สูญเสียเนื้อที่ในการทำประมงไปถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของน่านน้ำที่เคยทำการประมงได้ก่อนการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือเป็นพื้นที่ไม่น้อยกว่า 300,000 ตารางไมล์ทะเล⁴⁴

นอกจากประเทศหลายประเทศจะได้ประกาศทะเลอาณาเขตของตนให้กว้างขึ้น และประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว ยังมีประเทศอีกหลายประเทศที่ประกาศเขตการประมง (Fisheries Zone) ด้วย ทั้งนี้ ปรากฏตามตารางการอ้างเขตอำนาจทางทะเลของรัฐต่าง ๆ (Table of claims to marine jurisdiction) ซึ่งจัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ

การขยายอำนาจของรัฐชายฝั่งไกลออกไปในทะเลมากขึ้นทุกทีเช่นนี้มีผลทำให้สถานะเดิมของทะเลหลวงจากพื้นที่ทางทะเลอันกว้างใหญ่ ซึ่งรัฐทั้งปวงมีเสรีภาพในการแสวงหา

⁴³ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2539), หน้า 140.

⁴⁴ ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, อนาคตประมงไทย, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2530), หน้า 404 อ้างถึงใน กอบชัย เจริญวิมลกุล, "เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง : กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย," หน้า 227.

ประโยชน์ เช่น การทำประมง ต้องตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งไป⁴⁵ พื้นที่ของทะเลหลวงลดน้อยลง อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงไปด้วยอีกทางหนึ่ง

2.2 หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง (freedom of fishing on the high seas) เป็นหลักหนึ่งที่อยู่หลักเสรีภาพในทะเลหลวง (freedom of the high seas) หลักเสรีภาพในทะเลหลวง เป็นหลักเกณฑ์โบราณในกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (ancient rules of customary international law)⁴⁶ ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายว่าด้วยทะเลในปัจจุบัน โดยเป็นพื้นฐานที่สำคัญในระบอบของกฎหมายว่าด้วยทะเลและได้แสดงออกมาในรูปของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและอนุสัญญาที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยทะเล ทั้งนี้ หลักเสรีภาพในทะเลหลวงตามแนวความคิดของ Grotius นั้นได้ปรากฏขึ้นเพื่อตอบโต้การอ้างอธิปไตยเหนือทะเลของรัฐที่มีอำนาจทางเรือ ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 และ 15⁴⁷

ความหมายดั้งเดิมของหลักเสรีภาพในทะเลหลวง คือ การห้ามมิให้รัฐแทรกแซงในทะเลหลวง ทำให้เกิดเสรีภาพในการใช้ทะเลหลวง (freedom of utilization of the high seas) หลักเสรีภาพในทะเลหลวงตามแนวความคิดของ Grotius เกิดมาจากสมมติฐาน 2 ประการ กล่าวคือ ความเป็นไปไม่ได้ที่จะครอบครองทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ (impossibility of the sea being subject to effective occupation) และสภาพไม่หมดสิ้นไป (inexhaustible nature) ของทะเล⁴⁸

อย่างไรก็ตาม ทะเลหลวงและทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ ทะเลหลวงเป็นที่ส่วนรวม (res communis) ไม่มีรัฐใดที่จะอ้างอธิปไตยเหนือทะเลหลวงได้ รัฐทุกรัฐต่างมีเสรีภาพที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง เมื่อรัฐใดได้ใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง รัฐอื่นก็ใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงได้ด้วยเช่นกัน แต่ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั้นเป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ (res nullius) ผู้ใดครอบครองผู้นั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ และทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงสามารถหมดสิ้นไปได้ (exhaustible) เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตใน

⁴⁵ จตุรงค์ ธีระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 125.

⁴⁶ Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of the High Seas Fisheries* (Cambridge : Cambridge University Press, 1999), p. 3.

⁴⁷ Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law : A Treatise*, pp. 720-721.

⁴⁸ Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of the High Seas Fisheries*, p. 4.

ทะเลหลวงไป ผู้อื่นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ก็สามารถใช้ประโยชน์ได้ เฉพาะจากทรัพยากรส่วนที่เหลือและจากส่วนที่ธรรมชาติสามารถผลิตขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง (freedom of fishing) จึงแตกต่างจากเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลหลวง (freedom of navigation)⁴⁹ ทั้งนี้เพราะ การใช้ทะเลโดยการเดินเรือไม่ได้ทำให้ทะเลหมดสิ้นไป ดังนั้น เสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจึงอาจถูกจำกัดการใช้เสรีภาพได้ เพื่อให้ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงไม่หมดสิ้นไปซึ่งต่างจากเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลหลวง อย่างไรก็ตาม หากหลักเสรีภาพในทะเลหลวงเป็นหลักเสรีภาพเด็ดขาดในทะเลหลวง (Absolute Freedom of the High Seas) ก็จะมีผลเท่ากับให้มีมือใครยาวสาวได้สาวเอา (first come, first served) ซึ่งเป็นการให้เปรียบแก่ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศมหาอำนาจและเป็นผลให้ประเทศด้อยพัฒนาอยู่ในฐานะเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม⁵⁰

Grotius ได้กล่าวไว้ว่า ทะเลหลวงนั้นเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ (res nullius) เป็นทรัพย์สินส่วนร่วม (res communis) และในขณะเดียวกันก็เป็นทรัพย์สินสาธารณะ (res publica) เมื่อทะเลหลวงเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ จึงไม่มีรัฐใดที่จะอ้างอธิปไตยเหนือทะเลหลวงได้ ส่วนคำว่า “ทรัพย์สินส่วนร่วม” (res communis) นั้นต่างจากคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” ในกฎหมายเอกชน เพราะคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” หมายความว่า ทรัพย์สินนั้นมีเจ้าของร่วมกันหลายคนและเจ้าของแต่ละคนมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น เจ้าของคนใดคนหนึ่งจึงมีสิทธิที่จะขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นได้ แต่เนื่องจากทะเลหลวงไม่มีรัฐใดเป็นเจ้าของ รัฐทุกรัฐจึงต่างมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง มิอาจหวงกันหรือขัดขวางมิให้รัฐอื่นใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง และการที่ทะเลหลวงเป็นทรัพย์สินสาธารณะนั้น หมายความว่า ทะเลหลวงเป็นของสังคมมนุษย์ (human society) มิใช่เป็นของปัจเจกชน (individuals) คนหนึ่งคนใด ด้วยเหตุนี้เมื่อมนุษย์คนใดคนหนึ่งได้ใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง มนุษย์คนอื่นก็มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงด้วยเช่นกัน⁵¹ อย่างไรก็ตาม สัตว์ในทะเลหลวงนั้นแตกต่างจากทะเลหลวง จึงต้องพิจารณาสัตว์ในทะเลหลวงแยกออกจากทะเลหลวง หากมนุษย์คนใดทำประมงในทะเลหลวงแล้วได้มาซึ่งสัตว์ในทะเลหลวง สัตว์ในทะเลหลวงเหล่านั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของมนุษย์ผู้นั้น โดยสัตว์ในทะเลหลวงนั้นตามหลักกฎหมายโรมันถือว่าเป็น animus revertendi เช่นเดียวกับสัตว์ป่า เช่น กวาง หรือผึ้ง⁵²

⁴⁹ Ibid., pp. 3-4.

⁵⁰ กอบชัย เจริญวิมลกุล, “เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง : กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย,” หน้า 24-25.

⁵¹ Hugo Grotius, *The Freedom of the Seas*, trans. Ralph Van Deman Magoffin (New York : Oxford University Press, 1916), pp. 22-28.

⁵² ชุมพร บัจจสานนท์, *กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง* (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 125.

หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนี้เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ซึ่งกำหนดว่า

“The high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and non-coastal States:

- (1) Freedom of navigation;
- (2) Freedom of fishing;
- (3) Freedom to lay submarine cables and pipelines;
- (4) Freedom to fly over the high seas.

These freedoms, and others which are recognized by the general principles of international law, shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas.”

ข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 นี้ เป็นการรับรองถึงหลักเสรีภาพในทะเลหลวงว่า ทะเลหลวงเปิดให้แก่รัฐทุกรัฐ ไม่ว่าจะเป็กรัฐชายฝั่งหรือรัฐที่ไม่มีรัฐชายฝั่ง ไม่มีรัฐใดที่จะอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงได้ เสรีภาพในทะเลหลวงประกอบด้วยเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง โดยเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเป็นเสรีภาพหนึ่งทีประกอบอยู่ในเสรีภาพในทะเลหลวง ทั้งนี้ เสรีภาพในทะเลหลวงในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เหล่านี้ รวมถึงเสรีภาพอื่น ๆ เป็นเสรีภาพซึ่งได้รับการยอมรับโดยหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

ส่วนข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้รับรองหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ซึ่งกำหนดว่า

“1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this

Convention and by other rules of international law. It comprises, *inter alia*, both for coastal and land-locked States:

- (a) freedom of navigation;
- (b) freedom of overflight;
- (c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI;
- (d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI;
- (e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2;
- (f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII.

2. These freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area.”

การรับรองถึงเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ตามข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นการรับรองหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงไว้ว่า ทะเลหลวงเปิดให้แก่รัฐทุกรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ฝั่ง เสรีภาพในทะเลหลวงประกอบด้วยเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง โดยเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเป็นเสรีภาพหนึ่งที่ประกอบอยู่ในเสรีภาพในทะเลหลวง

ถึงแม้ข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 และข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะมีการรับรองถึงเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเช่นเดียวกัน แต่การรับรองถึงเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ตามข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้น แตกต่างจากการรับรองถึงเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ตามข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 กล่าวคือ ข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่ได้กำหนดว่าไม่มีรัฐใดที่จะอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงได้ และ

ไม่ได้กำหนดว่า เสรีภาพในทะเลหลวงในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ รวมถึงเสรีภาพอื่น ๆ เป็นเสรีภาพซึ่งได้รับการยอมรับโดยหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 และข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้เป็นการรับรองถึงเสรีภาพในทะเลหลวงเพียงอย่างเดียว แต่ยังกำหนดให้เสรีภาพในทะเลหลวงมาควบคู่กับการจำกัดการใช้เสรีภาพในทะเลหลวง เพราะการรับรองว่ามีเสรีภาพนั้นไม่ได้หมายความว่า จะมีการใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากข้อจำกัด ทั้งนี้ การที่รัฐใช้เสรีภาพในทะเลหลวงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา หรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐทั้งปวงต้องใช้เสรีภาพโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐอื่นอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 และข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงเป็นการรับรองว่ามีเสรีภาพในทะเลหลวงอยู่จริง แต่การใช้เสรีภาพในทะเลหลวงอาจจะถูกจำกัดได้

2.3 หลักการที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

เสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นถูกจำกัดโดยกฎหมายว่าด้วยเรื่องการทำประมงในทะเลหลวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำมีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งที่อยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นเป็นผลมาจากหลักการทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และหลักการทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นปรากฏในสนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม⁵³ ด้วยเหตุที่การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเป็นเรื่องหนึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หลักการทั่วไปในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายหลักการจึงได้ถูกนำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงด้วย หลักการทั่วไปในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง มีดังนี้

- หลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- หลักการกระทำเชิงป้องกัน

⁵³ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2nd ed. (Cambridge : Cambridge University Press, 2003), p.231.

- หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน
- หลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศ ตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย รวมไปถึงหนังสือ บทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงแล้ว พบว่ามีหลักการเพิ่มเติมที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ได้แก่

- หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
- หลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่ง

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรเรียงลำดับการศึกษาหลักการที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงตามความสำคัญและความเกี่ยวข้องกัน ได้ดังนี้

- หลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- หลักการกระทำเชิงป้องกัน
- หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน
- หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
- หลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศ
- หลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่ง

2.3.1 หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (the principle of sustainable development) มีหลักว่า รัฐต้องทำให้มั่นใจถึงการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐในลักษณะที่ยั่งยืน⁵⁴

⁵⁴ Ibid., p. 252.

หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของแนวความคิดในกฎหมายเรื่องการทำประมงในทะเลหลวงและสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁵⁵

รายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1987 (Report of the World Commission on Environment and Development หรือ Brundtland Report) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไว้ว่า

“development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet the needs of their own needs”

ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงหมายถึงการพัฒนาซึ่งบรรลุถึงความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยมิได้ลดความสามารถของคนรุ่นภายภาคหน้าที่จะบรรลุถึงความต้องการของตนเช่นกัน โดยผสมผสานระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environmental protection) และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development)

องค์ประกอบของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁵⁶ มีดังต่อไปนี้

- ความต้องการที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ของคนรุ่นในภายภาคหน้า (future generation)
- เป้าหมายของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ยั่งยืน
- การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม โดยการที่รัฐหนึ่งรัฐใดใช้ทรัพยากรต้องคำนึงถึงความต้องการของรัฐอื่น ๆ ด้วย
- ความต้องการที่จะทำให้มั่นใจว่า แผนการ แผนงาน และโครงการ ในการพัฒนา ต่าง ๆ ได้มีการบรรจุข้อพิจารณาทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ และความต้องการในการพัฒนานั้นได้คำนึงถึงเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

⁵⁵ Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of the High Seas Fisheries*, p. 146.

⁵⁶ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, p. 253.

ทั้งนี้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่ใช่การเติบโตเป็นศูนย์ (zero growth) เพราะในบางครั้งการที่การเติบโตเป็นศูนย์ก็อาจจะไม่ยั่งยืนก็ได้ เช่น การเติบโตของสาร CFC เป็นศูนย์ก็ไม่ได้ช่วยรักษาชั้นบรรยากาศ⁵⁷

หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (principle of sustainable development) ได้นำไปปรับใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เห็นได้จากการที่หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ถูกอ้างไว้ในแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 ซึ่งยอมรับโดยที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) โดยในอารัมภบทของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 ได้กล่าวถึงความต้องการเพื่อความเป็นหุ้นส่วนของโลกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (global partnership for sustainable development) และในแต่ละข้อของแผนปฏิบัติการนี้ก็ได้อ้างถึงหลักการนี้เสียเป็นส่วนใหญ่ และถูกอ้างไว้ในปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development)⁵⁸

หลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นำมาใช้ในกรณีการทำประมงและการทำกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใน ปี ค.ศ. 1893 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้เรียกกรองเพื่อที่จะปกป้องแมวน้ำพันธุ์ชน หลังจากนั้นสนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงคำตัดสินของศาลระหว่างประเทศก็ได้สนับสนุนแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักที่ว่ารัฐมีความรับผิดชอบที่จะทำให้มั่นใจถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่น International Whaling Convention, Protocol Concerning Cooperation in Combating Oil Spills in the Wider Caribbean Region, Convention on Conservation of Nature in the South Pacific, Convention on Biological Diversity เป็นต้น⁵⁹

ในการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่นำมาปรับใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้น เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำสามารถเกิดขึ้นใหม่ (renewable) เพื่อทดแทนทรัพยากรที่หมดสิ้นไปได้ แต่ทรัพยากรสัตว์น้ำมีวงจรชีวิต (cycle of life) ที่จำกัด หากไม่แสวงหาประโยชน์นำเอาขึ้นมาบริโภค ทรัพยากรเหล่านั้นก็จะตายและเน่าสลายไปโดยเปล่า

⁵⁷ P. W. Birnie and A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed. (New York : Oxford University Press, 2002), p. 44.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of the High Seas Fisheries*, p. 146.

ประโยชน์⁶⁰ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน (sustainable use) จึงจำเป็นต้องมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้นี้เป็นวิธีการ (Approach) ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁶¹ ที่นำมาปรับใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้นี้ ได้มีการระบุนำไว้ในการประชุมทางเทคนิคระหว่างประเทศว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล (International Technical Conference on Conservation of the Living Resources of the Sea) ที่กรุงโรม ในปี ค.ศ. 1955⁶² โดยยึดหลัก optimum sustainable yield ซึ่งหมายถึง ผลผลิตยั่งยืนในระดับที่เหมาะสม หลัก optimum sustainable yield นี้ได้รับการยอมรับและได้บรรจุไว้ในข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง (Geneva Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas 1958) ซึ่งกำหนดว่า

“As employed in this Convention, the expression “conservation of the living resources of the high seas” means the aggregate of the measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources so as to secure a maximum supply of food and other marine products. Conservation programmes should be formulated with a view to securing in the first place a supply of food for human consumption.”

แต่ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนจากหลัก optimum sustainable yield ไปใช้หลัก maximum sustainable yield ซึ่งหมายความถึง ผลผลิตยั่งยืนในระดับสูงสุด โดยจุดของ optimum sustainable yield จะอยู่ต่ำกว่า maximum sustainable yield⁶³

หลัก maximum sustainable yield คือการเก็บเกี่ยวในปริมาณมากที่สุดจากมวลของสัตว์ที่สามารถเกิดขึ้นใหม่ได้เองปีแล้วปีเล่า แต่ยังคงรักษาขนาดโดยเฉลี่ยของมวลสัตว์นั้นไว้⁶⁴

⁶⁰ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ, หน้า 146.

⁶¹ Francisco Orrego Vicuña, The Changing International Law of the High Seas Fisheries, p. 146.

⁶² ชุมพร บัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 197.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้น หลักนี้จึงให้ชาวประมงจับสัตว์น้ำได้สัดส่วนเท่ากับอัตราการเจริญเติบโตสุทธิของธรรมชาติ กล่าวคือ อัตราการเกิดรวมกับอัตราการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำลบด้วยอัตราการตายตามธรรมชาติของสัตว์น้ำ⁶⁵

ข้อ 119 วรรค 1 (a) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้นำหลัก maximum sustainable yield มาใช้ โดยกำหนดว่า

“1. In determining the allowable catch and establishing other conservation measures for the living resources in the high seas, States shall:

(a) take measures which are designed, on the best scientific evidence available to the States concerned, to maintain or restore populations of harvested species at levels which can produce the maximum sustainable yield, as qualified by relevant environmental and economic factors, including the special requirements of developing States, and taking into account fishing patterns, the interdependence of stocks and any generally recommended international minimum standards, whether subregional, regional or global;”

หลัก Maximum Sustainable Yield ได้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางและได้ถูกนำมาบรรจุไว้ในความตกลงหลายฉบับเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเล และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ก็ได้ยอมรับหลักนี้ ได้กำหนดไว้ในข้อ 5 ว่า

“In order to conserve and manage straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, coastal states fishing on the high seas shall, in giving effect to their duty to cooperate in accordance with the convention:

⁶⁴ Holt and Talbot (eds.), *The Conservation of Wild Living Resources*, Report of Workshops held at Airlie House, Va., February and April 1975 (unpublished), 30 cited in P. W. Birnie and A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, p.551.

⁶⁵ FAO, *Reference Points for Fishery Management Potential Application to Straddling and Highly Migratory Resources* (Rome : FAO, 1993), p. 13, อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุบันนท์, *กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง*, หน้า 205.

(a) adopt measure to ensure long-term sustainability of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and promote the objective of their optimum utilization

(b) ensure that such measure are based on the best-scientific evidence available and are designed to maintain or restore stocks at levels capable of producing maximum sustainable yield, as qualified by relevant environmental and economic factors, including the special requirements of developing states, and taking into account fishing patterns, the interdependence of stocks and any generally recommended international minimum standards, whether subregional regional or global;”

ด้วยเหตุนี้ หลักการพัฒนอย่งยั่งยืนจึงถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้

2.3.2 หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นส่วนหนึ่งของหลักการอนุรักษ์สิ่งมีชีวิต ความหมายของการอนุรักษ์ (conservation) หมายถึงการรักษาให้ปลอดภัยจากอันตราย ความเสื่อม หรือความเสียหาย รักษาให้มีชีวิตอยู่ต่อไป หรือรักษาให้มีสภาพคงอยู่จากการทำลาย หรือความเปลี่ยนแปลง⁶⁶ หรือจากอิทธิพลในทางทำลาย ความเสื่อม หรือการสูญเปล่า ให้ดำรงอยู่ และมีสุขภาพดี⁶⁷ จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการดูแลที่สูงขึ้น (higher standard of care) ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งมีชีวิต⁶⁸ ทั้งนี้ การอนุรักษ์ไม่ได้หมายความว่าไม่ใช้ แต่ต้องใช้ให้อยู่ในระดับที่สามารถรักษาให้คงอยู่ต่อไปได้⁶⁹

ส่วนความหลากหลายทางชีวภาพ (biological diversity หรือ biodiversity) เป็นความหลากหลายในคุณลักษณะเฉพาะ (attribute) ของสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ระดับใด และหมวดหมู่ใด แต่ไม่ได้หมายความว่าถึงระบบนิเวศ ชนิด ส่วนประกอบทางพันธุกรรมของ

⁶⁶ Shorter Oxford English Dictionary, 3rd ed. (Oxford, 1944), p. 404 cited in P. W. Birnie and A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, p. 550.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ P. W. Birnie and A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, p. 550.

⁶⁹ Ibid., p. 551.

สิ่งมีชีวิตที่เป็นทรัพยากรทางชีวภาพ (biological resources) ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถจับต้องได้ (tangible)⁷⁰ ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 จึงได้ให้ความหมายของความหลากหลายทางชีวภาพ โดยกำหนดไว้ในข้อ 2 ว่า

“the variability among living organisms from all sources, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part including diversity within species, between species and of ecosystems”

หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้นำมาใช้ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความหลากหลายอย่างสูงสุด (maximum biodiversity) โดยทำให้มั่นใจถึงการดำรงอยู่และส่งเสริมการอนุรักษ์พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ทุกชนิดในถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติของพืชและสัตว์เหล่านั้น⁷¹

หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้นำมาบรรจุไว้ในความตกลงหลายฉบับเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ก็ได้ยอมรับหลักการนี้ โดยกำหนดไว้ในข้อ 5 ว่า

“In order to conserve and manage straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, coastal States and States fishing on the high seas shall, in giving effect to their duty to cooperate in accordance with the convention:

...

(g) protect biodiversity in the marine environment;

...”

ด้วยเหตุนี้ หลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจึงเป็นหลักการอีกหลักการหนึ่งได้นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

⁷⁰ Ibid., p. 549.

⁷¹ Ibid., p. 569.

2.3.3 หลักการกระทำเชิงป้องกัน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้พัฒนาหลักการกระทำเชิงป้องกัน (Principle of preventive action) เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยการกระทำเชิงป้องกันนั้นเป็นการกระทำเพื่อป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และลด จำกัด หรือควบคุมกิจกรรมซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และภายใต้หลักการกระทำเชิงป้องกันนี้ รัฐอาจตกอยู่ใต้พันธกรณีที่จะต้องป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แม้ว่าสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวจะอยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐนั่นเอง โดยการนี้รัฐต้องออกมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน ลด จำกัด หรือควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว⁷²

หลักการกระทำเชิงป้องกันนี้จำเป็นต้องมีการกระทำการในขั้นตอนก่อน (early stage) ที่ซึ่งมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ซึ่งในคดี Gabcikovo-Nagymaros ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวว่า

“It was mindful that, in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often irreversible character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage”⁷³

หลักการกระทำเชิงป้องกันเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มาจากกรปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม หลักการนี้ห้ามกิจกรรมที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งละเมิดมาตรฐานที่กำหนดไว้ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญเหนือหลักการอื่น ๆ โดยนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพทั้งหลาย เพราะอนุญาตให้มีการกระทำการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนก่อนที่ซึ่งมีความเสียหายเกิดขึ้น⁷⁴ ทั้งนี้ เมื่อไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ก็ไม่ต้องเยียวยาความเสียหาย

หลักการกระทำเชิงป้องกันมีความสำคัญต่อการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งไม่มีประเด็นในเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยหลักการกระทำเชิง

⁷² Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, p. 246.

⁷³ *Ibid.*, p. 247.

⁷⁴ *Ibid.*

ป้องกันได้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับและอนุสัญญาว่าด้วยพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืช การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวงไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ ในความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ก็ได้ยอมรับหลักการนี้ โดยนำมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง⁷⁵

หลักการกระทำเชิงป้องกันที่ได้นำมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ทั้งนี้ วิธีการกระทำเชิงป้องกันที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การลดมลพิษ ของเหลือทิ้ง ของที่สลัดทิ้งไป การจับสัตว์น้ำโดยเครื่องมือประมงที่สูญหายหรือถูกทิ้งไว้ในทะเล การจับสัตว์น้ำทั้งชนิดที่เป็นปลาและชนิดที่ไม่ใช่ปลาทั้ง ๆ ที่สัตว์น้ำเหล่านั้นไม่ใช่ชนิดพันธุ์เป้าหมาย และผลกระทบต่อชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกันหรือพึ่งพาอาศัยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ เท่าที่ทำได้ซึ่งรวมถึงการพัฒนาและการใช้เครื่องมือหรือเทคนิคทางการประมงที่เลือกสรรชนิดพันธุ์ได้ ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม และให้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า ส่วนวิธีการกระทำเชิงป้องกันที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่ การใช้มาตรการเพื่อป้องกันหรือกำจัดการทำประมงเกินควร และความสามารถในการประมงเกินควร และเพื่อให้มั่นใจว่าระดับของการลงแรงประมงไม่เกินไปกว่าระดับที่พอเหมาะของการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในข้อ 5 (f) และ (h)⁷⁶ ดังนี้

⁷⁵ Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of the High Seas Fisheries*, p. 153.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 153-155.

“In order to conserve and manage straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, coastal States and States fishing on the high seas shall, in giving effect to their duty to cooperate in accordance with the convention:

...

(f) minimize pollution, waste, discards, catch by lost or abandoned gear, catch of non-target species, both fish and non-fish species, (hereinafter referred to as non-target species) and impacts on associated or dependent species, in particular endangered species, through measures including, to the extent practicable, the development and use of selective, environmentally safe and cost-effective fishing gear and techniques ;

(h) take measures to prevent or eliminate overfishing and excess fishing capacity and to ensure that levels of fishing effort do not exceed those commensurate with the sustainable use of fisheries resources;

...”

จากข้อ 5 ของความตกลงฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าหลักการกระทำเชิงป้องกันได้นำมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงซึ่งเกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง กล่าวคือ ใน (f) เป็นการนำมาใช้ในคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ส่วนใน (h) เป็นการนำมาใช้ในอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

2.3.4 หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน

คำว่า “ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษ คำว่า “Precaution” พจนานุกรม The Shorter Oxford English Dictionary ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายความว่า ความระมัดระวังที่นำมาใช้ก่อนล่วงหน้า เพื่อต่อต้านผลลบหรือประกันผลดี เป็นการมองการณ์ไกลอย่างรอบคอบ มาตรการที่มีขึ้นเพื่อขจัดความชั่วร้ายหรือผลลบ ทั้งนี้ ในการ

จัดการทางสิ่งแวดล้อม ความหมายของการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนหมายถึงการกระทำล่วงหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบทางด้านลบ⁷⁷

แนวความคิดในเรื่องความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน (the concept of precaution) ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในการทำการประมง แนวความคิดการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนได้ถูกแสดงออกมาในรูปของหลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน (the precautionary principle) หรือวิธีการใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน (the precautionary approach) ถึงแม้หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนและวิธีการใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนจะมีที่มาจากแนวความคิดในเรื่องความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนเหมือนกัน แต่กลับถูกมองว่าแตกต่างกัน โดยหลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนได้ถูกมองในแง่ลบว่าทำให้เกิดการห้ามใช้เทคโนโลยีโดยสิ้นเชิงและไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน ในขณะที่วิธีการใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนกลับดูเหมือนจะได้รับการยอมรับมากกว่าเพราะมีความยืดหยุ่นมากกว่า ยอมให้มีการเป็นไปได้ในกรณีนำเทคโนโลยีมาใช้ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการเพื่อความยั่งยืน⁷⁸

หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนกำหนดให้ผู้มีอำนาจรับผิดชอบ (authorities) ไม่ว่าจะในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ กระทำการเชิงป้องกันเมื่อมีความเสี่ยงของความเลวร้ายและความเสียหายที่ไม่สามารถทำให้กลับไปเป็นเหมือนเดิมได้ต่อมนุษยชาติโดยเทคโนโลยี ซึ่งในกรณีเช่นนี้ จำเป็นต้องมีการกระทำเชิงป้องกันแม้ว่าจะขาดความแน่นอนเกี่ยวกับความเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์อย่างเต็มรูปแบบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล นอกจากนี้ หากไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องทำการเชิงป้องกันดังกล่าว ภาระในการพิสูจน์กลับตกแก่ผู้ที่อ้างว่ากิจกรรมที่ตนกระทำนั้นไม่ก่อให้เกิดหรือจะไม่ให้เกิดผลกระทบ⁷⁹

หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนนี้ได้ถูกอ้างและนำไปใช้ในระดับชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะมีผลกระทบที่ไม่ดีต่อสุขภาพของมนุษย์ เช่น วิศวกรรม อุศนากรรมเกี่ยวกับยาและสารเคมี โรงงานพลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น ส่วนใน

⁷⁷ United Nations, "The precautionary approach to fisheries with reference to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks," United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 24 January 1994 : 6 อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุบันนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 226.

⁷⁸ United Nations, "The precautionary approach to fisheries with reference to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks," : 6-7.

⁷⁹ Ibid., p. 7.

กฎหมายระหว่างประเทศ หลักการนี้เป็นที่รู้จักในการตระหนักถึงความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องในการประเมินและการจัดการผลกระทบที่มีต่อสุขภาพของมนุษย์ ทรัพยากรต่าง ๆ และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้หลังจากที่มีการประชุมที่ Stockholm เมื่อปี ค.ศ. 1972 ความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของมนุษย์ก็ได้ขยายอย่างรวดเร็วไปยังเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสัตว์ชนิดพันธุ์ต่าง ๆ โดยหลักการนี้ถูกอ้างไว้ในความตกลงและอนุสัญญาต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติ มีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ หลักการนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาในประเด็นเกี่ยวกับชั้นโอโซน ปრაกฏการณ์เรือนกระจก และการอนุรักษ์ธรรมชาติ⁸⁰

ทั้งนี้ The Declaration of the 1987 International Conference for the Protection of the North Sea เป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำหลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนมาใช้ ในเรื่องเขตอำนาจรัฐของรัฐชายฝั่ง ถิ่นที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ และการทำประมง รวมไปถึงมลพิษจากเรือ⁸¹ โดยกำหนดว่า

“States accept the principle of safeguarding the marine ecosystem by reducing dangerous substances, by the use of the best technology available and other appropriate measures”

และด้วยเหตุนี้

“This applies especially when there is reason to assume that certain damage or harmful effects on the living resources are likely to be caused by such substances and technologies, even where there is no scientific evidence to prove a causal link between practices and effects.”

นอกจากนี้ มติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 44/225 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1989 ว่าด้วยเรื่องการทำประมงโดยใช้อวนลอยปลาผิวน้ำขนาดใหญ่ที่กวาดได้ถึงก้นทะเล (large-scale pelagic drift net) และผลกระทบของอวนชนิดนี้ต่อทรัพยากรมีชีวิตในมหาสมุทรและทะเลของโลก ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของหลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนมาใช้ตามที่ปรากฏไว้ในข้อความ⁸² ดังนี้

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., p. 8.

“4. Also recommends that all members of the international community, bearing in mind the special role of regional organizations and regional and bilateral co-operation in the conservation and management of living marine resources as reflected in the relevant articles of the United Nations Convention on the Law of the Sea, agree to the following measures:

(a) Moratoria should be imposed on all large-scale pelagic driftnet fishing by 30 June 1992, with the understanding that such a measure will not be imposed in a region or, if implemented, can be lifted, should effective conservation and management measures be taken based upon statistically sound analysis to be jointly made by concerned parties of the international community with an interest in the fishery resources of the region, to prevent unacceptable impact of such fishing practices on that region and to ensure the conservation of the living marine resources of that region;

...”

ส่วนวิธีการใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนนั้น UNCED ได้เน้นถึงความจำเป็นของวิธีการใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนต่อการพัฒนามหาสมุทร ใน Rio Declaration และใน Agenda 21 โดยเฉพาะในบทที่ว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง, ทรัพยากรภายใต้เขตอำนาจรัฐ และทรัพยากรในทะเลหลวง โดย Principle 15 ของ Rio Declaration ได้ระบุไว้⁸³ ดังนี้

“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall be not used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

ในเดือนมิถุนายน 1993 การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการมรดกสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมรดกสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้มีขึ้น โดยในร่างข้อตกลงได้มีการนำเอามาตรการการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนไปใช้ และใน

⁸³ Ibid.

Annex II ของร่างข้อตกลงฉบับนี้ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกของการใช้หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน⁸⁴

ตัวอย่างของการนำหลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง เช่น ข้อ 6 ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ได้ระบุถึงการปฏิบัติตามหลักการการระมัดระวังเพื่อป้องกันเอาไว้ก่อน⁸⁵ ว่า

“1. รัฐจักต้องนำเอาหลักการป้องกันไว้ก่อนมาปฏิบัติอย่างทั่วถึง เพื่อการอนุรักษ์จัดการและการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ เพื่อที่จะปกป้องทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิต และสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล

2. รัฐจักต้องระมัดระวังให้มากในกรณีที่มีข้อมูลไม่แน่นอน ไม่น่าเชื่อถือหรือมีไม่เพียงพอ การขาดข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์หรืออย่างพอเพียงนั้น ไม่อาจนำมาใช้อ้างเหตุผลในการเลื่อนกำหนดหรือละเว้นการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรได้

3. ในการนำเอาหลักการกันไว้ก่อนมาใช้ปฏิบัตินั้น รัฐจะต้อง

(ก) ปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง โดยการเสาะหาและเปลี่ยนข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่และนำเอาวิธีการปรับปรุงแล้วมาใช้เกี่ยวกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอน

(ข) นำเอาแนวทางปฏิบัติตามที่แจ้งไว้ในภาคผนวก 2 มาใช้ และกำหนดจุดอ้างอิงเฉพาะสำหรับประเภทของสัตว์น้ำนั้นๆ โดยอาศัยข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ และการดำเนินการที่จำเป็นเมื่อมีการจับสัตว์น้ำเกินไปกว่าจุดอ้างอิงนั้น ๆ

(ค) พิจารณาถึงความไม่แน่นอนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับขนาดและผลผลิตภาพของประชากรสัตว์น้ำ, จุดอ้างอิง, สถานะของประชากรสัตว์น้ำเทียบกับจุดอ้างอิงที่ว่านั้น, ระดับและการแพร่กระจายของการสูญเสียสัตว์น้ำที่เกิดจากการประมงและผลกระทบของการประมงที่มีต่อ

⁸⁴ ชุมพร บัจจุสมานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 230.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-231.

สัตว์น้ำที่มีใช้กลุ่มเป้าหมาย และชนิดที่เกี่ยวข้องหรือชนิดที่ต้องพึ่งพากัน ตลอดจนสถานะทางสมุทรศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจทั้งที่เป็นอยู่และที่พยากรณ์ไว้ และ

(ง) พัฒนาการรวบรวมข้อมูลและโครงการวิจัยเพื่อประเมินผลกระทบของการประมงที่มีต่อสัตว์น้ำชนิดที่มีใช้เป้าหมาย และชนิดที่เกี่ยวข้องหรือชนิดที่ต้องพึ่งพากัน กับสภาพแวดล้อมของสัตว์น้ำเหล่านั้น และจัดทำแผนงานที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจในการอนุรักษ์สัตว์น้ำประเภทดังกล่าว และเพื่อปกป้องแหล่งที่อยู่อาศัยที่สำคัญของสัตว์น้ำ

4. รัฐจักต้องใช้มาตรการเมื่อปริมาณจับสัตว์น้ำเข้าใกล้จุดอ้างอิงแล้ว เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการจับเกินกว่าจุดอ้างอิงนั้น ในกรณีที่จับเกินจุดอ้างอิง รัฐจักต้องดำเนินการโดยทันทีตามวรรค 3 (ข) เพื่อฟื้นฟูประชากรของสัตว์น้ำนั้น

5. เมื่อเกิดข้อห่วงใยเกี่ยวกับสถานะของประชากรสัตว์น้ำชนิดที่เป็นเป้าหมายหรือชนิดที่มีใช้เป้าหมาย หรือชนิดที่เกี่ยวข้องหรือชนิดที่ต้องพึ่งพากัน รัฐจักต้องเพิ่มการตรวจสอบเกี่ยวกับประชากรและชนิดของสัตว์น้ำนั้น ๆ เพื่อทบทวนสถานะ และควมมีประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และจัดการ รัฐจักต้องแก้ไขมาตรการเหล่านั้นอย่างสม่ำเสมอโดยอาศัยข้อเสนอแนะที่เพิ่มขึ้น

6. สำหรับการประมงที่เริ่มใหม่ หรือ การสำรวจแหล่งประมงนั้น รัฐจักต้องเร่งใช้มาตรการการอนุรักษ์และจัดการเบื้องต้นโดยเร็วที่สุด ซึ่งรวมถึงการจำกัดปริมาณการจับ และการจำกัดการลงแรงทำประมงมาตรการดังกล่าวนั้นจักคงมีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีข้อมูลเพียงพอแก่การประเมินผลกระทบของการประมงที่มีต่อความยั่งยืนระยะยาวของประชากรสัตว์น้ำ ซึ่งจะนำผลการประเมินนี้มาใช้จัดทำมาตรการอนุรักษ์และจัดการ ซึ่งหากเหมาะสม มาตรการชุดหลังนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาโดยลำดับขั้นของการประมงต่อไป

7. หากเกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ก่อผลเสียต่อสถานะของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ครอบคลุมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ รัฐจักต้องนำ มาตรการฉุกเฉินเพื่ออนุรักษ์และจัดการมาใช้เพื่อให้มั่นใจว่าการประมงจะไม่ขยายผลเสียหายให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น รัฐจักต้องนำมาตรการฉุกเฉินเช่นนั้นมาใช้ เมื่อการประมงคุกคามต่อความยั่งยืนของประชากรสัตว์น้ำอย่างร้ายแรง มาตรการฉุกเฉินที่นำมาใช้นี้จะต้องเป็นเพียงชั่วคราว และจะต้องถือตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่”

ดังนั้น หลักการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน จึงเป็นหลักการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

2.3.5 หลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศ

เนื่องจากทะเลหลวงมีความกว้างใหญ่มาก แต่ทะเลหลวงกลับเป็นส่วนหนึ่งของทะเลที่อยู่นอกเหนือจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐไม่สามารถอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือบริเวณในทะเลหลวงได้เลย รัฐเพียงแต่ใช้อำนาจอธิปไตยเหนือเรือที่ชักรงของตนเท่านั้น* การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมากกว่าการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพราะเขตเศรษฐกิจจำเพาะตกอยู่ภายในอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเดียว การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้โดยมาตรการที่ออกมาโดยรัฐชายฝั่ง แต่กระนั้นการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอก็เป็นปัญหาอยู่ไม่น้อย ที่ต้องอาศัยความตกลงร่วมมือกันระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง⁸⁶

หลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศที่น่ามาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ก็คือ หลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งปรากฏในข้อ 117 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 โดยกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ในการดำเนินหรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการดำเนินมาตรการเช่นที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง โดยข้อ 117 นี้เป็นการกำหนดหน้าที่ทั่วไปของรัฐที่จะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นเพื่อออก

* ข้อ 90 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดว่า

"รัฐทุกรัฐ ไม่ว่าจะของรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ฝั่งทะเล มีสิทธิที่จะเดินเรือที่ชักรงของตนในทะเลหลวง"

และข้อ 91 ก็กำหนดเรือสัญชาติของเรือ ว่ารัฐจะเป็นผู้ให้สัญชาติแก่เรือที่ชักรงของตน และข้อ 92 ก็กำหนดสถานะของเรือเอาไว้ดังนี้

ข้อ 91 กำหนดว่า " 1. รัฐทุกรัฐจะกำหนดเงื่อนไขให้สัญชาติของตนแก่เรือ ในการจดทะเบียนเรือในอาณาเขตของตน และในการใช้สิทธิชักรงของตน เรือย่อมมีสัญชาติของรัฐเจ้าของตน ซึ่งเรือนั้นมีสิทธิชักรงจะต้องมีความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างรัฐกับเรือนั้น

2. รัฐทุกรัฐจะออกให้แก่เรือที่รัฐนั้นให้สิทธิชักรงของตน ซึ่งเอกสารเพื่อการนั้น"

ข้อ 92 กำหนดว่า " 1. ให้คนเดินเรือโดยวักรงของรัฐเพื่อรัฐเดียวเท่านั้น และให้เรืออยู่ภายใต้บังคับแห่งเขตอำนาจจำเพาะของรัฐนั้นเมื่ออยู่ในทะเลหลวง"

และข้อ 94 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า "รัฐทุกรัฐจะต้องใช้เขตอำนาจและดำเนินการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการบริหาร เทคนิค และสังคมเหนือเรือที่ชักรงของตน"

จากข้อบทดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่า รัฐเจ้าของธงมีอำนาจที่จะใช้เหนือเรือที่ชักรงของตนได้ในทะเลหลวง

⁸⁶ ชุมพร บัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 234.

มาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงและมีแนวทางของการให้ความร่วมมือตามที่ปรากฏในข้อ 117 ถึงข้อ 119⁸⁷

หน้าที่ที่จะให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงนี้ เป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐจะไม่กระทำไม่ได้ โดยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่รายละเอียดของแนวทางในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นมาจากการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ⁸⁸

ทั้งนี้ ข้อ 117 ประกอบกับ 119 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือ⁸⁹ ดังนี้

ก. รัฐมีหน้าที่ที่จะออกมาตรการที่จำเป็น เพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตได้อย่างสูงสุดตลอดไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

ข. รัฐมีหน้าที่ที่จะให้เกิดความมั่นใจว่าชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันหรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกจับจะไม่ได้รับการกระทบกระเทือนหรือถูกคุกคามอย่างร้ายแรง จนมีผลต่อการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์นั้นๆ

ค. รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ และแลกเปลี่ยนข้อสนเทศสถิติเกี่ยวกับการจับและกิจกรรมการประมง รวมทั้งข้อมูลอื่นที่มีอยู่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกปลาต่าง ๆ

ง. รัฐมีหน้าที่ที่จะไม่ออกมาตรการใด ๆ ในเชิงอนุรักษ์ อันเป็นการกีดกันและเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงของรัฐอื่น

ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นอาจจะมีหลายรูปแบบและอาจจะออกมาในรูปแบบของการทำข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศ ในระดับภูมิภาค ในระดับอนุภูมิภาค ข้อตกลงนั้นจะออกมาในรูปสนธิสัญญาพหุภาคี, สนธิสัญญาทวิภาคี หรือสนธิสัญญาที่วางกรอบปฏิบัติกว้าง ๆ ที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า *Traité-cadre* ก็ได้, การกำหนดนโยบายหรือที่พำร่วมกัน, การแลกเปลี่ยน

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

ข้อสนทนาที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน, การพิจารณาถกเถียงถึงประเด็นที่เกี่ยวข้อง, การสำรวจทางวิทยาศาสตร์ร่วมกัน เป็นต้น⁹⁰

ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นหน้าที่รัฐทุกรัฐจะต้องกระทำ ในคดี Fisheries Jurisdiction Case ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ถือว่าเป็นหน้าที่ของสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์ที่จะต้องร่วมมือกันเกี่ยวกับการเจรจาในเรื่องการทำประมงในทะเลหลวง เพื่อหาหนทางระงับข้อพิพาท⁹¹ โดยกล่าวว่า

“The parties were required to examine together, in the light of scientific and other available information, the measures required for the conservation and development, and equitable exploitation of those resources”

นอกจากนี้ ในคดี North Sea Continental Shelf ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้กล่าวเน้นหลักการเรื่องการเจรจาว่าเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับข้อ 33 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการขจัดข้อพิพาท

ข้อ 118 ของอนุสัญญาประชาชาติด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็ได้เน้นถึงความร่วมมือของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิต โดยระบุว่า

“รัฐจะต้องร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในบริเวณทะเลหลวงรัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทในบริเวณเดียวกัน จะต้องเจรจาเพื่อดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตที่เกี่ยวข้อง รัฐเหล่านี้จะร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสมเพื่อการนี้”

จากข้อบทดังกล่าวจึงเห็นว่า หากรัฐมีคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทในบริเวณเดียวกัน รัฐนั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องเจรจาเพื่อดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตที่เกี่ยวข้อง หรือร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสม

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235-236.

นอกจากนี้ ความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ได้กล่าวถึงความร่วมมือในการอนุรักษ์จัดการเอาไว้ในข้อ 8 โดยระบุว่า

“1. เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงจักต้องร่วมมือกันเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านทางองค์กรจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคที่เหมาะสม โดยพิจารณาถึงคุณลักษณะเฉพาะของอนุภูมิภาคและภูมิภาคประกอบ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนี้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. รัฐต่าง ๆ จะต้องปรึกษารือกันอย่างจริงจังและมีซัก้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีหลักฐานบ่งชี้ว่ามีการใช้ประโยชน์จากประชากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนี้ดังกล่าวมากเกินไปหรือมีการพัฒนาการประมงใหม่ขึ้นเพื่อจับใช้ประโยชน์สัตว์น้ำเหล่านี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรึกษารือกันอาจริเริ่มขึ้นตามคำร้องขอของรัฐที่สนใจที่มุ่งหวังให้มีข้อตกลงนั้น รัฐจักต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของความตกลงนี้ และปฏิบัติตามอย่างเชื่อมั่น และเคารพในสิทธิ ผลประโยชน์ และหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ด้วย

3. ในกรณีที่มิ้องค์กรจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค หรือมีข้อตกลงที่มีความสามารถในการจัดทำมาตรการอนุรักษ์และจัดทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมออยู่แล้วนั้น รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงและรัฐชายฝั่งเกี่ยวข้องจักต้องดำเนินการตามหน้าที่ในการให้ความร่วมมือ โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าว หรือเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าว หรือโดยการยอมปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการซึ่งจัดทำขึ้น โดยองค์กรหรือข้อตกลงนั้น ๆ รัฐที่มีผลประโยชน์อย่างแท้จริงในกิจการประมงดังกล่าวอาจเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรนั้น หรือมีส่วนร่วมในข้อตกลงนั้นด้วย เงื่อนไขในการเข้าร่วมในองค์กรหรือข้อตกลงดังกล่าวไม่ควรกีดกันรัฐนั้นจากการเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วม ทั้งไม่ควรปิดกั้นมิให้รัฐใดหรือกลุ่มของรัฐที่มีผลประโยชน์โดยตรงในกิจการประมงที่กล่าวถึง เข้าเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วมในการจัดการด้วย

4. เฉพาะรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์กรหรือเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าว หรือยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่องค์กรดังกล่าวนั้นจัดทำขึ้นที่จะมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงซึ่งมีมาตรการจัดการดังกล่าวควบคุมไว้

5. ในกรณีที่ไม่มีองค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคหรือข้อตกลงใดที่จัดทำมาตรการอนุรักษ์และจัดการสำหรับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอใดโดยเฉพาะ รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องหรือรัฐที่ทำการประมงสัตว์น้ำเหล่านั้นในทะเลหลวงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค จำต้องร่วมมือกันในด้านที่จะก่อตั้งองค์กรหรือจัดทำข้อตกลงที่เหมาะสม เพื่อให้มั่นใจว่ามีการอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนี้ และจักมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรหรือข้อตกลงนั้น ๆ ด้วย

6. รัฐใดประสงค์ที่จะเสนอแนวทางที่องค์กรระหว่างประเทศภาครัฐที่มีความสามารถเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีชีวิตพึงปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวอาจก่อผลกระทบสำคัญต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่องค์กรจัดการการประมงระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคหรือข้อตกลงใดจัดทำขึ้นนั้น จำต้องปรึกษาหารือกับรัฐที่เป็นสมาชิกโดยผ่านทางองค์การการจัดการหรือผู้ร่วมให้ข้อตกลงนั้น ในทางปฏิบัติควรจะได้มีการหารือกันก่อนยื่นข้อเสนอต่อองค์กรระหว่างประเทศภาครัฐนั้น”

นอกจากนี้ ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ก็ได้เน้นถึงความร่วมมือเอาไว้ในข้อ 4 โดยระบุว่า

“1. รัฐคู่ภาคีจะต้องร่วมมือกันโดยหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อจะนำเอาข้อตกลงนี้ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ ซึ่งรวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของเรือ เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้รัฐเจ้าของธงสามารถทำให้แจ้งชัดได้ว่า เรือประมงที่ชักธงของตนที่ได้รับรายงานว่าได้กระทำการละเมิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์จัดการ เพื่อให้ทำให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อ III

2. เมื่อเรือประมงปรากฏอยู่ในท่าเรือของคู่ภาคีอื่นที่มีรัฐเจ้าของธง หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าเรือประมงนั้นได้กระทำการใดอันเป็นการก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประสิทธิภาพในการอนุรักษ์จัดการ รัฐคู่ภาคีเช่นว่านั้นจะต้องแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธงโดยมิชักช้า คู่ภาคีอาจจะทำ

การจัดการให้รัฐเจ้าของท่าทำการสอบสวนเท่าที่จำเป็นเพื่อจะทราบว่าเรือประมงนั้นได้กระทำการอันขัดต่อบัญญัติแห่งข้อตกลงนี้หรือไม่

3. คู่ภาคีจะต้องทำข้อตกลงเพื่อความร่วมมือกันหรือจัดแจงร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นการกระทำในระดับสากล ระดับภูมิภาค ระดับอนุภูมิภาค หรือระดับทวีปภาคี เพื่อสนับสนุนให้บรรลุตามเป้าหมายของข้อตกลงนี้”

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของรัฐในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐจะต้องมีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและกิจกรรมการประมง รวมทั้งข้อมูลอื่นที่มีอยู่ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกปลาอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก ตามที่เหมาะสมและโดยให้รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวงมีส่วนร่วมด้วย โดยหลักการของความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศนี้ได้ ปรากฏในข้อ 14 ของข้อตกลงเรื่องการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอโดยข้อ 14 ได้ระบุถึงการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อสนเทศและความร่วมมือในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

“1. รัฐจักทำให้มั่นใจว่าเรือประมงที่ชักธงของตนจักหาข้อมูลอันจำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงฉบับนี้ให้บรรลุผล ในการนี้รัฐจักดำเนินการตามภาคผนวก 1 คือ

(ก) รวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ วิชาการ และสถิติที่เกี่ยวข้องกับการประมง ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ;

(ข) ทำให้มั่นใจว่าข้อมูลที่รวบรวมมีรายละเอียดเพียงพอแก่การประเมินประชากรของสัตว์น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดเตรียมได้อย่างทันกาล เพื่อสนองความต้องการขององค์การจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาค หรือตามข้อตกลงและ

(ค) ใช้วิธีการที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าว

2. รัฐจักต้องร่วมมือกันไม่ว่าโดยทางตรง หรือผ่านทางองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือตามข้อตกลง

(ก) เพื่อตกลงกันในลักษณะเฉพาะและรูปแบบของข้อมูลที่จะต้องนำส่งให้แก่องค์กร หรือตามข้อตกลง โดยคำนึงถึงธรรมชาติของประชากรสัตว์น้ำ และการประมงสัตว์น้ำเหล่านั้นและ

(ข) เพื่อพัฒนาและแลกเปลี่ยนวิธีการวิเคราะห์และวิธีการประเมินปริมาณประชากรสัตว์น้ำ เพื่อปรับปรุงมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ

3. เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในภาค 13 ของอนุสัญญา รัฐจักต้องร่วมมือกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยตรง หรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่สามารถ ในการเพิ่มพูนวิสัยความสามารถทางการวิจัยทางวิทยาศาสตร์สาขาประมงและส่งเสริมวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอเพื่อประโยชน์แก่ทุกรัฐ ในการนี้รัฐใดรัฐหนึ่ง หรือองค์การระหว่างประเทศที่สามารถ ซึ่งทำงานวิจัยดังกล่าวในพื้นที่นอกเขตอำนาจของรัฐ จักต้องสนับสนุนการพิมพ์เผยแพร่ผลการวิจัย รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการวิจัยให้แก่รัฐอื่นที่สนใจ และจะต้องอำนวยความสะดวกเท่าที่จะทำได้ในการเข้าร่วมทำวิจัยนี้ของนักวิทยาศาสตร์จากรัฐเหล่านั้นด้วย”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นอีกหลักการหนึ่งที่น่าสนใจในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

2.3.6 หลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่ง

เนื่องจากชีวิตของสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั้นมีเอกภาพทางชีวภาพ (biological unity) มาตรการที่บังคับใช้ในทะเลหลวงและในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งจึงไม่ควรลัดกัน แต่ต้องเข้ากันได้เพื่ออนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลักความเข้ากันได้ (compatibility) หมายความว่า มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการที่ใช้บังคับในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งเพื่อวัตถุประสงค์นี้อย่างน้อยจะต้องมีความเท่าเทียมหรือไม่ขัดกับมาตรการที่ใช้บังคับในทะเลหลวง ทั้งนี้เพราะมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการนั้นไม่ครอบคลุมครบวงจรวัฏจักรชีวิตของสัตว์น้ำนั้น โดยหากมีการอนุรักษ์และการควบคุมการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงหรือในน่านน้ำของรัฐอื่นแต่ในน่านน้ำที่เป็นของรัฐชายฝั่งเองกลับไม่มีการใช้มาตรการเหล่านี้ มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการก็ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในขณะเดียวกันหากมีมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการในน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง

แต่มาตรการเหล่านี้ไม่สอดคล้องหรือขัดกับมาตรการที่ใช้บังคับในทะเลหลวง ก็ย่อมทำให้การใช้มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้เช่นกัน⁹²

ทั้งนี้ หลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่งได้นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยนำหลักเกณฑ์ในการใช้หลักการนี้มากำหนดไว้ใน ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์วิถีการอพยพของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ตามที่ปรากฏในข้อ 7 ดังนี้

“1. Without prejudice to the sovereign rights of coastal States for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the living marine resources within areas under national jurisdiction as provided for in the Convention, and the right of all States for their nationals to engage in fishing on the high seas in accordance with the Convention:

(a) with respect to straddling fish stocks, the relevant coastal States and the States whose nationals fish for such stocks in the adjacent high seas area shall seek, either directly or through the appropriate mechanisms for cooperation provided for in Part III, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent high seas area;

(b) with respect to highly migratory fish stocks, the relevant coastal States and other States whose nationals fish for such stocks in the region shall cooperate, either directly or through the appropriate mechanisms for cooperation provided for in Part III, with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of such stocks throughout the region, both within and beyond the areas under national jurisdiction.

⁹² จตุรนต์ ธีระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : บัญญัติกฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ, หน้า 170.

2. Conservation and management measures established for the high seas and those adopted for areas under national jurisdiction shall be compatible in order to ensure conservation and management of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks in their entirety. To this end, coastal States and States fishing on the high seas have a duty to cooperate for the purpose of achieving compatible measures in respect of such stocks. In determining compatible conservation and management measures, States shall:

(a) take into account the conservation and management measures adopted and applied in accordance with article 61 of the Convention in respect of the same stocks by coastal States within areas under national jurisdiction and ensure that measures established in respect of such stocks for the high seas do not undermine the effectiveness of such measures;

(b) take into account previously agreed measures established and applied for the high seas in accordance with the Convention in respect of the same stocks by relevant coastal States and States fishing on the high seas;

(c) take into account previously agreed measures established and applied in accordance with the Convention in respect of the same stocks by a subregional or regional fisheries management organization or arrangement;

(d) take into account the biological unity and other biological characteristics of the stocks and the relationships between the distribution of the stocks, the fisheries and the geographical particularities of the region concerned, including the extent to which the stocks occur and are fished in areas under national jurisdiction;

(e) take into account the respective dependence of the coastal States and the States fishing on the high seas on the stocks concerned; and

(f) ensure that such measures do not result in harmful impact on the living marine resources as a whole.

3. In giving effect to their duty to cooperate, States shall make every effort to agree on compatible conservation and management measures within a reasonable period of time.

4. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, any of the States concerned may invoke the procedures for the settlement of disputes provided for in Part VIII.

5. Pending agreement on compatible conservation and management measures, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature. In the event that they are unable to agree on such arrangements, any of the States concerned may, for the purpose of obtaining provisional measures, submit the dispute to a court or tribunal in accordance with the procedures for the settlement of disputes provided for in Part VIII.

6. Provisional arrangements or measures entered into or prescribed pursuant to paragraph 5 shall take into account the provisions of this Part, shall have due regard to the rights and obligations of all States concerned, shall not jeopardize or hamper the reaching of final agreement on compatible conservation and management measures and shall be without prejudice to the final outcome of any dispute settlement procedure.

7. Coastal States shall regularly inform States fishing on the high seas in the subregion or region, either directly or through appropriate subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, or through other appropriate means, of the measures they have adopted for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks within areas under their national jurisdiction.

8. States fishing on the high seas shall regularly inform other interested States, either directly or through appropriate subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, or through other appropriate means, of the

measures they have adopted for regulating the activities of vessels flying their flag which fish for such stocks on the high seas.”

จากข้อ 7 ของความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบคลุมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 นี้จะเห็นถึงรายละเอียดของหลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่งได้ ดังนี้

รัฐชายฝั่งยังคงมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ภายในบริเวณภายใต้เขตอำนาจของตนตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้ และรัฐทุกรัฐยังคงมีสิทธิสำหรับคนชาติตนที่จะเข้าทำประมงในทะเลหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยในกรณีของมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบคลุมเขตทางทะเล รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐอื่นที่มีคนชาติตนทำการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้ในบริเวณที่อยู่ประชิดกับทะเลหลวงต้องหาทางตกลงเกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ในบริเวณที่อยู่ประชิดกับทะเลหลวงไม่ว่าจะกระทำโดยตรงหรือโดยผ่านกลไกที่เหมาะสม ส่วนในกรณีของมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐอื่นที่มีคนชาติตนทำการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้อยู่ในภูมิภาคต้องร่วมมือกันเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการอนุรักษ์และการส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อย่างพอเหมาะของทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าวโดยทั่วถึงทั้งภายในและภายนอกบริเวณที่อยู่ภายในเขตอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะกระทำโดยตรงหรือโดยผ่านกลไกที่เหมาะสม

ในการพิจารณากำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้มีความสอดคล้องกันระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของรัฐชายฝั่งนั้น รัฐก็ต้อง

- พิจารณาถึงมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ โดยให้รัฐชายฝั่งมีการยอมรับมาตรการและนำมาตรการเหล่านั้นมาใช้บังคับตามข้อ 61 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกัน ภายในบริเวณที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจ

รัฐ และทำให้มั่นใจว่ามาตรการที่จัดทำเกี่ยวกับมลพิษน้ำดังกล่าว สำหรับในทะเลหลวงไม่บ่อนทำลายประสิทธิผลของมาตรการดังกล่าว

- พิจารณาถึงมาตรการที่ตกลงไว้แล้วให้รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมง ในทะเลหลวงที่เกี่ยวข้องจัดทำและนำมาใช้สำหรับทะเลหลวงในส่วนที่ เกี่ยวกับมลพิษน้ำชนิดเดียวกัน ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
- พิจารณาถึงมาตรการที่ตกลงไว้แล้วให้องค์การหรือความตกลงจัดการ ประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค จัดทำและนำมาใช้ตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในส่วนที่ เกี่ยวกับมลพิษน้ำชนิดเดียวกัน
- พิจารณาถึงเอกภาพทางชีวภาพและคุณลักษณะทางชีวภาพต่าง ๆ ของ มลพิษน้ำและความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของมลพิษน้ำ เหล่านี้ การทำประมง และลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคที่ เกี่ยวข้อง รวมไปถึงขอบเขตที่มลพิษน้ำเกิดขึ้นและทำการประมงใน บริเวณภายใต้เขตอำนาจรัฐ
- พิจารณาถึงการพึ่งพาอาศัยของแต่ละรัฐชายฝั่งและแต่ละรัฐที่ทำการ ประมงมลพิษน้ำชนิดนั้นในทะเลหลวง ที่เกี่ยวข้อง
- ทำให้มั่นใจว่ามาตรการเหล่านั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตราย ต่อทรัพยากรมีชีวิตในทะเลทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ หลักการของความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์และการ จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์ น้ำของรัฐชายฝั่งจึงเป็นอีกหลักการหนึ่งที่น่านำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงใน ทะหลวง

บทที่ 3

การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ในระบอบกฎหมายระหว่างประเทศ

ปัญหาที่เกิดจากการทำประมงในทะเลหลวงนั้นเป็นปัญหาร่วมกันของสังคมระหว่างประเทศ มิใช่ปัญหาของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือองค์การระหว่างประเทศองค์การใดองค์การหนึ่ง โดยเฉพาะ การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นแนวทางหนึ่งที่น่ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการทำประมงในทะเลหลวง ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ ต่างเข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาบทที่ว่าด้วยการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงบทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวงทั้งที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศ รวมไปถึงตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย (soft law) บทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า บทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคและในระดับโลก และมาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่น่ามาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

3.1 บทบาทของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นข้อเกิดอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งระบุไว้ในข้อ 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ* ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนำข้อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศไปค้นหา

* Article 38 of the Statute of International Court of Justice

"1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply :

(a) international conventions, whether general or particular , establishing rules expressly recognized by the contesting states ;

(b) international custom , as evidence of a general practice accepted as law ;

(c) the general principles of law recognized by civilized nations ;

(d) subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto."

กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อปรับใช้แก่คดี ข้อ 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนี้¹ได้ให้ความหมายของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าเป็นหลักฐานของการปฏิบัติโดยทั่วไป (general practice) ของรัฐ ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (accepted as law) กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจึงประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการ กล่าวคือ การปฏิบัติของรัฐโดยทั่วไป (general state practice) และความเชื่อว่าการปฏิบัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม (opinio juris sive necessitatis)

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ดังจะเห็นได้จากคดี Icelandic Fisheries * ในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เน้นถึงพันธกรณีระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงซึ่งเกิดจากความร่วมมือและความตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง มิได้เกิดจากการกระทำโดยฝ่ายเดียวของรัฐชายฝั่ง ไว้ดังนี้

“42. Account must also be taken of the fact that the Applicant has contended before the Court that to the extent that Iceland may, as a coastal State specially dependent on coastal fisheries for its livelihood or economic development, assert a need to procure the establishment of a special fisheries conservation régime (including such a régime under which it enjoys preferential rights) in the waters adjacent to its Coast but beyond the exclusive fisheries zone provided for by the 1961 Exchange of Notes, it can legitimately pursue that objective by collaboration and agreement with the other countries concerned, but not by the unilateral arrogation of exclusive rights within those waters. The exceptional dependence of Iceland on its fisheries and the principle of conservation of fish stocks having been recognized,”

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศมีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยแสดงให้เห็นถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องยอมรับในหลักการว่าเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นอาจถูกจำกัดได้เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง อย่างไรก็ตาม ในการที่จะจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้น หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียวไม่อาจจะกำหนดรายละเอียดของแนวทางในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงได้ รัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำความตกลงเพื่อ

* Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Report 1973

กำหนดแนวทางที่จะนำมาจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงต่อไป ทั้งนี้ หากรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันทำข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเป็นจำนวนมาก ก็จะทำให้เห็นถึงแนวปฏิบัติโดยทั่วไปของรัฐ (state practice) ที่ยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (opinion juris) และในที่สุด กฎเกณฑ์ที่เป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นก็ย่อมกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปด้วย รัฐที่เป็นภาคีในความตกลงเหล่านั้นย่อมมีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศและในขณะเดียวกันก็มีพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม ส่วนรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีในความตกลง แม้จะไม่มีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ก็ยังมีพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรมิได้ทำให้กฎหมายจารีตประเพณีนั้นหายไปแต่อย่างใด

3.2 บทบาทของข้อตกลงระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจำเป็นต้องมีข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ เข้ามาสร้างความผูกพันแก่รัฐภาคีของข้อตกลงนั้น ๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทะเลหลวงมีพื้นที่กว้างใหญ่และทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงก็มีความหลากหลายทางชีวภาพ ข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งฉบับใดไม่อาจจะกำหนดมาตรการในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงได้ทั้งหมด การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจึงต้องมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคของโลกและสัตว์น้ำแต่ละชนิดพันธุ์ ดังนั้น ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจึงมีทั้งในระดับโลกและในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสมของแต่ละภูมิภาค และนอกจากนี้ ข้อตกลงบางฉบับก็มีการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเฉพาะบางจำพวก เช่น วาฬ¹ ปลาทูน่า ปลาแซลมอน เป็นต้น

จากการที่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นมีหลายฉบับ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศ

¹ ตามหลักวิชาชีววิทยา “วาฬ โลมา พะยูน” เป็นสัตว์น้ำเลี้ยงลูกด้วยนม ไม่อยู่ในกลุ่มสัตว์ประเภทปลา จึงไม่เรียกว่า “ปลา” อ้างอิงจาก Wikipedia, สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม, [Online] Available from: <http://th.wikipedia.org/wiki> (05 May 2009)

เฉพาะที่มีความสำคัญที่ทำให้เห็นถึงแนวทางในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ได้แก่ อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995, ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993, อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการจับวาฬ ค.ศ. 1946 เป็นต้น

3.2.1 บทบาทของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง (Geneva Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas 1958) เข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการกระทำร่วมกันของรัฐที่เกี่ยวข้อง* ทั้งนี้ อนุสัญญาฉบับนี้มีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นแต่เพียงกำหนดหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) กำหนดให้รัฐทั้งปวงมีสิทธิสำหรับคนชาติตนที่จะทำประมงในทะเลหลวงได้อย่างจำกัด

ในข้อ 1 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีสิทธิสำหรับคนชาติตนที่จะทำประมงในทะเลหลวงได้อย่างจำกัด โดยกำหนดว่า

* Preamble of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"The States Parties to this Convention,

Considering that the development of modern techniques for the exploitation of the living resources of the sea, increasing man's ability to meet the need of the world's expanding for food, has exposed some of these resources to the danger of being over-exploited,

Considering also that the nature of the problems involved in the conservation of the living resources of the high seas is such that there is a clear necessity that they be solved, whenever possible, on the basis of international cooperation through the concerted action of all the States concerned,"

“1. All States have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas, subject (a) to their treaty obligations, (b) to the interests and rights of coastal States as provided for in this Convention, and (c) to the provisions contained in the following articles concerning conservation of the living resources of the high seas.”

จากข้อ 1 วรรค 1 นี้ แสดงให้เห็นว่าเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงของรัฐที่ทำประมงในทะเลหลวงอาจถูกจำกัดได้ 3 ช่องทาง กล่าวคือ พันธกรณีตามสนธิสัญญาของรัฐ ผลประโยชน์และสิทธิของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

การจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยพันธกรณีตามสนธิสัญญาของรัฐนั้นเป็นเรื่องของผลของสนธิสัญญา กล่าวคือ สนธิสัญญาจะมีผลบังคับกับจำกัดอยู่เพียงรัฐภาคีในสนธิสัญญาเท่านั้น สนธิสัญญาไม่อาจมีผลโดยตรงต่อรัฐที่สามหรือรัฐที่ไม่ใช่ภาคีในสนธิสัญญาโดยปราศจากความยินยอมของรัฐฝ่ายที่สาม ทั้งนี้ มาตรา 26 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ได้ประมวลหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยผลของสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันเฉพาะรัฐภาคีในสนธิสัญญา ซึ่งมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สนธิสัญญาผูกพันเฉพาะรัฐภาคีในสนธิสัญญาและไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐที่สามซึ่งมิใช่ภาคีในสนธิสัญญาตามสุภาษิตลาตินที่ว่า *res inter alios acta nec nocere nec prodesse*² อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาที่สร้างข้อผูกพันอาจมีผลขยายไปถึงรัฐที่สามได้โดยจะต้องได้รับการยอมรับอย่างชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐที่สามตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 35³ ปัญหานี้มักเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่สนธิสัญญาที่องค์การระหว่างประเทศทำขึ้นอาจก่อให้เกิดพันธกรณีแก่สมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้แม้จะไม่ได้เป็นภาคีในสนธิสัญญานั้นก็ตาม อย่างเช่นในคดีต่าง ๆ ของชาวประมงสเปนในศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of

² จตุรนต์ ธีระวัฒน์, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 139.

³ สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2548), หน้า 56.

Justice) * ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องขององค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การที่จะกำหนดเขตอำนาจของตนเอาไว้ ดังนั้นจึงต้องวิเคราะห์เป็นรายกรณีไป⁴

(2) กำหนดให้รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ที่จะวางมาตรการหรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการสำหรับคนชาติตนที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ในการกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ที่จะวางมาตรการหรือหน้าที่ที่จะร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการสำหรับคนชาติตนตามที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั้น ข้อ 1 วรรค 2 ** ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ได้กำหนดให้รัฐทั้งปวงจึงมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง กล่าวคือ หน้าที่ที่จะวางมาตรการสำหรับคนชาติของตนตามที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง หรือ หน้าที่ที่จะร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการสำหรับคนชาติของตนตามที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ส่วนแนวทางในการวางมาตรการหรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 3 *** และ 4 **** ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง กล่าวคือ ในกรณีของรัฐซึ่งคนชาติของตนประกอบการจับปลา หรือทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดใดในบริเวณทะเลหลวง ณ ที่ซึ่งคนชาติของรัฐอื่นมิได้ประกอบการเช่นนั้น รัฐนั้นจะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนในบริเวณนั้นเมื่อจำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตซึ่งถูก

* Joined Cases 21-24/72, *International Fruit Co. N.V. v. Produktschaap voor Groenten en Fruit* (No. 3) [1972] E.C.R. 1219, [1975] 2 C.M.L.R. 1 ; and Case 38/75, *Nederlands Spoorwegen v. Inspecteur der Invoerrechten* [1975] E.C.R. 1439, [1976] 1 C.M.L.R.167.

⁴ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, หน้า 140.

** Article 1 Paragraph 2 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"2. All States have the duty to adopt, or to cooperate with other States in adopting, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas."

*** Article 3 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"A State whose nationals are engaged in fishing any stock or stocks of fish or other living marine resources in any area of the high seas where the nationals of other States are not thus engaged shall adopt, for its own nationals, measures in that area when necessary for the purpose of the conservation of the living resources affected."

**** Article 4 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"1. If the nationals of two or more States are engaged in fishing the same stock or stocks of fish or other living marine resources in any area or areas of the high seas, these States shall, at the request of any of them, enter into negotiations with a view to prescribing by agreement for their nationals the necessary measures for the conservation of the living resources affected.

2. If the States concerned do not reach agreement within twelve months, any of the parties may initiate the procedure contemplated by article 9."

กระทบกระเทือน แต่ถ้าหากคนชาติของรัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น ประกอบการจับปลาหรือ
 ทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดเดียวกันในบริเวณหนึ่งหรือหลายบริเวณของทะเลหลวง
 เมื่อรัฐหนึ่งรัฐใดร้องขอ รัฐเหล่านั้นจะทำการเจรจาเพื่อที่จะทำความตกลงกำหนดมาตรการที่
 จำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตซึ่งถูกกระทบกระเทือน แต่ถ้ารัฐที่
 เกี่ยวข้องมิได้ตกลงกันภายใน 12 เดือน ภาควิหนึ่งภาควิใดอาจให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามที่
 กำหนดไว้ในข้อ 9* ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์
 ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ก็ได้

(3) กำหนดให้รัฐเจ้าของธงรัฐอื่นซึ่งประกอบารจับปลาหรือทรัพยากร
 ทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดเดียวกันในบริเวณหนึ่งหรือหลายบริเวณในทะเลหลวงใช้มาตรการ
 เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงบังคับแก่คนชาติของตน

หลังจากที่รัฐเจ้าของธงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต
 ในทะเลหลวงตามที่อ้างถึงในข้อ 3 และ 4 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมง
 และการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงแล้ว ถ้าคนชาติของรัฐเจ้าของธงรัฐอื่นประกอบาร
 จับปลาหรือทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดเดียวกันในบริเวณหนึ่งหรือหลายบริเวณใน

* Article 9 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"1. Any dispute which may arise between States under articles 4, 5, 6, 7 and 8 shall, at the request of any of the parties, be submitted for settlement to a special commission of five members, unless the parties agree to seek a solution by another method of peaceful settlement, as provided for in Article 33 of the Charter of the United Nations.

2. The members of the commission, one of whom shall be designated as chairman, shall be named by agreement between the States in dispute within three months of the request for settlement in accordance with the provisions of this article. Failing agreement they shall, upon the request of any State party, be named by the Secretary-General of the United Nations, within a further three-month period, in consultation with the States in dispute and with the President of the International Court of Justice and the Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, from amongst well-qualified persons being nationals of States not involved in the dispute and specializing in legal, administrative or scientific questions relating to fisheries, depending upon the nature of the dispute to be settled. Any vacancy arising after the original appointment shall be filled in the same manner as provided for the initial selection.

3. Any State party to proceedings under these articles shall have the right to name one of its nationals to the special commission, with the right to participate fully in the proceedings on the same footing as a member of the commission, but without the right to vote or to take part in the writing of the commission's decision.

4. The commission shall determine its own procedure, assuring each party to the proceedings a full opportunity to be heard and to present its case. It shall also determine how the costs and expenses shall be divided between the parties to the dispute, failing agreement by the parties on this matter.

5. The special commission shall render its decision within a period of five months from the time it is appointed unless it decides, in case of necessity, to extend the time limit for a period not exceeding three months.

6. The special commission shall, in reaching its decisions, adhere to these articles and to any special agreements between the disputing parties regarding settlement of the dispute.

7. Decisions of the commission shall be by majority vote."

ทะเลหลวง ให้รัฐเจ้าของธงรัฐอื่นนั้นใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงดังกล่าวซึ่งจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติทั้งในรูปของมาตรการและตามความเป็นจริงบังคับแก่คนชาติของตนไม่ช้ากว่า 7 เดือน ภายหลังจากที่ได้มีการแจ้งมาตรการนั้นไปยังผู้อำนวยการองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ แต่ถ้ารัฐเจ้าของธงรัฐอื่นไม่ยอมรับมาตรการที่กำหนดไว้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ภายใน 12 เดือน ภาควิชาผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามที่ระบุไว้ในข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5* ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

(4) กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีผลประโยชน์และสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ในการกำหนดให้รัฐชายฝั่งมีผลประโยชน์และสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั้น รัฐชายฝั่งมีผลประโยชน์เป็นพิเศษ (Special Interest) ในการอ้างไว้ซึ่งผลผลิตของทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณทะเลหลวงที่ติดกับทะเลอาณาเขตของตน และมีสิทธิเข้าร่วมในระบบการวิจัยและการวางข้อบังคับใดเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้น แม้ว่าคนชาติของรัฐชายฝั่งนั้นมิได้ทำการประมง ณ ที่นั้นก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 6 วรรค 1 และ 2** ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงได้กำหนดไว้

* Article 5 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"1. If, subsequent to the adoption of the measures referred to in articles 3 and 4, nationals of other States engage in fishing the same stock or stocks of fish or other living marine resources in any area or areas of the high seas, the other States shall apply the measures, which shall not be discriminatory in form or in fact, to their own nationals not later than seven months after the date on which the measures shall have been notified to the Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. The Director-General shall notify such measures to any State which so requests and, in any case, to any State specified by the State initiating the measure.

2. If these other States do not accept the measures so adopted and if no agreement can be reached within twelve months, any of the interested parties may initiate the procedure contemplated by article 9. Subject to paragraph 2 of article 10, the measures adopted shall remain obligatory pending the decision of the special commission."

** Article 6 Paragraph 1 and 2 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"1. A coastal State has a special interest in the maintenance of the productivity of the living resources in any area of the high seas adjacent to its territorial sea.

2. A coastal State is entitled to take part on an equal footing in any system of research and regulation for purposes of conservation of the living resources of the high seas in that area, even though its nationals do not carry on fishing there."

ในกรณีที่มีการเจรจาเพื่อทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ซึ่งเหมาะสมแก่พันธุ์ปลาหรือทรัพยากรมีชีวิตอย่างอื่นในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งกับรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมิได้ตกลงกันภายใน 6 เดือน รัฐชายฝั่งรัฐหนึ่งอาจกำหนดมาตรการฝ่ายเดียวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งนั้นได้ โดยมาตรการที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐอื่นจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ ต่อไปนี้ คือ

- มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการในการอนุรักษ์อย่างรีบด่วนเมื่อพิจารณาตามความรู้ทางการประมงที่มีอยู่
- มาตรการที่กำหนดขึ้นนั้นกระทำโดยอาศัยสิ่งที่ค้นพบทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสม
- มาตรการเช่นนั้นไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงต่างชาติทั้งในรูปของมาตรการและความเป็นจริง

ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของมาตรการที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้น มาตรการเหล่านั้นก็ยังคงใช้บังคับอยู่ในระหว่างที่รอการตกลงระงับข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของมาตรการเหล่านั้น และในกรณีที่รัฐอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับมาตรการที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้น ภาควิหนึ่งภาควิใดอาจใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 7* ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงได้กำหนดไว้

* Article 7 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"1. Having regard to the provisions of paragraph 1 of article 6, any coastal State may, with a view to the maintenance of the productivity of the living resources of the sea, adopt unilateral measures of conservation appropriate to any stock of fish or other marine resources in any area of the high seas adjacent to its territorial sea, provided that negotiations to that effect with the other States concerned have not led to an agreement within six months.

2. The measures which the coastal State adopts under the previous paragraph shall be valid as to other States only if the following requirements are fulfilled:

- (a) That there is a need for urgent application of conservation measures in the light of the existing knowledge of the fishery;
- (b) That the measures adopted are based on appropriate scientific findings;
- (c) That such measures do not discriminate in form or in fact against foreign fishermen.

3. These measures shall remain in force pending the settlement, in accordance with the relevant provisions of this Convention, of any disagreement as to their validity.

(5) กำหนดให้รัฐเจ้าของธงซึ่งคนชาติของตนประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งทำการเจรจาเพื่อทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ในการกำหนดให้รัฐเจ้าของธงซึ่งคนชาติของตนประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งทำการเจรจาเพื่อทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ข้อ 6 วรรค 3 และ 4* ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ยังได้กำหนดให้ รัฐเจ้าของธงซึ่งคนชาติของตนประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งรัฐหนึ่ง ทำการเจรจาเพื่อที่จะทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้นเมื่อได้รับคำร้องของรัฐชายฝั่งนั้น และไม่บังคับใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ในบริเวณนั้นซึ่งขัดกับมาตรการที่ได้กำหนดไว้แล้วโดยรัฐชายฝั่ง แต่อาจทำการเจรจากับรัฐชายฝั่งนั้น เพื่อที่จะทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้นได้ หากรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ตกลงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการอนุรักษ์ภายใน 12 เดือน ภาควิธีหนึ่งภาควิธีใดอาจให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 วรรค 5**

(6) กำหนดให้รัฐซึ่งมีผลประโยชน์เป็นพิเศษมีสิทธิร้องขอให้รัฐซึ่งมีคนชาติประกอบการประมงดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

4. If the measures are not accepted by the other States concerned, any of the parties may initiate the procedure contemplated by article 9. Subject to paragraph 2 of article 10, the measures adopted shall remain obligatory pending the decision of the special commission.

5. The principles of geographical demarcation as defined in article 12 of the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone shall be adopted when coasts of different States are involved."

* Article 6 Paragraph 3 and 4 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"3. A State whose nationals are engaged in fishing in any area of the high seas adjacent to the territorial sea of a State shall, at the request of that coastal State, enter into negotiations with a view to prescribing by agreement the measures necessary for the conservation of the living resources of the high seas in that area.

4. A State whose nationals are engaged in fishing in any area of the high seas adjacent to the territorial sea of a coastal State shall not enforce conservation measures in that area which are opposed to those which have been adopted by the coastal State, but may enter into negotiations with the coastal State with a view to prescribing by agreement the measures necessary for the conservation of the living resources of the high seas in that area."

** Article 6 Paragraph 5 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"5. If the States concerned do not reach agreement with respect to conservation measures within twelve months, any of the parties may initiate the procedure contemplated by article 9."

ในการกำหนดให้รัฐซึ่งมีผลประโยชน์เป็นพิเศษมีสิทธิร้องขอให้รัฐซึ่งมีคนชาติประกอบการประมงดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั้น รัฐซึ่งแม้ว่าคนชาติของตนไม่ได้ประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ไม่ประชิดกับฝั่งทะเลของตน แต่มีผลประโยชน์เป็นพิเศษในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้น อาจร้องขอให้รัฐซึ่งมีคนชาติประกอบการประมง ณ ที่นั้น ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ตามข้อ 3 และ 4 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ตามลำดับ โดยแถลงเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ซึ่งตนเห็นว่าจำเป็นและชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์พิเศษของตนในขณะเดียวกันด้วย และถ้าตกลงกันไม่ได้ภายใน 12 เดือน รัฐซึ่งมีผลประโยชน์พิเศษอาจให้ใช้วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8** ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ถึงแม้บทบัญญัติของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงจะได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการที่จะจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง แต่ก็ได้กำหนดตัวมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่จะนำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงไว้โดยตรง รัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันเจรจาตกลงกำหนดมาตรการในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงกันต่อไป

3.2.2 บทบาทของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

การเตรียมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1968 อนุสัญญานี้ได้รับการอนุมัติโดยที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1982 อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16

** Article 8 of Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas

"1. Any State which, even if its nationals are not engaged in fishing in an area of the high seas not adjacent to its coast, has a special interest in the conservation of the living resources of the high seas in that area, may request the State or States whose nationals are engaged in fishing there to take the necessary measures of conservation under articles 3 and 4 respectively, at the same time mentioning the scientific reasons which in its opinion make such measures necessary, and indicating its special interest.

2. If no agreement is reached within twelve months, such State may initiate the procedure contemplated by article 9."

พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 โดยในปัจจุบัน (เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552) มีรัฐภาคี 157 รัฐ⁵ อนุสัญญาฉบับนี้ผูกพันรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้แสดงความยินยอมเข้าผูกพันในอนุสัญญาฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ก็คือ บทบัญญัติจำนวนมากของอนุสัญญาฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงการจัดทำประมวลกฎหมายของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีอยู่ และบทบัญญัติอื่นหลายบทบัญญัติก็ได้รับการพิจารณาว่าได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศก่อนที่อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ เช่นนี้ยอมทำให้บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งบัญญัติในอนุสัญญาฉบับนี้ที่มีผลผูกพันต่อรัฐทุกรัฐแม้ว่ารัฐนั้นจะมีได้เป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea หรือ UNCLOS) มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวง กล่าวคือ เพื่อก่อให้เกิดระเบียบทางกฎหมายสำหรับทะเลและมหาสมุทร โดยส่งเสริมการใช้ทะเลอย่างสันติ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลและมหาสมุทรอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต* โดยได้กำหนดเรื่องการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงไว้ในตอนที่ 2 ของภาค 7 ซึ่งมีอยู่เพียง 5 มาตรา ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ดังนี้

(1) กำหนดให้รัฐที่ปวงมีสิทธิสำหรับคนชาติตนที่จะทำประมงในทะเลหลวงได้อย่างจำกัด

⁵ Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea, of the Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention and the Agreement for the implementation of the provisions of the Convention relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks [Online] Available from: <http://untreaty.un.org> (08 April 2009).

* Preamble of United Nations Convention on the Law of the Sea

"Recognizing the desirability of establishing through this Convention, with due regard for the sovereignty of all States, a legal order for the seas and oceans which will facilitate international communication, and will promote the peaceful uses of the seas and oceans, the equitable and efficient utilization of their resources, the conservation of their living resources, and the study, protection and preservation of the marine environment,"

ในการกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีสิทธิสำหรับคนชาติตนที่จะทำประมงในทะเลหลวง ได้อย่างจำกัดนั้น ข้อ 116* ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐทุกรัฐมีสิทธิที่คนชาติของตนจะทำประมงในทะเลหลวง ภายใต้บังคับ ดังต่อไปนี้

- พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน
- สิทธิและหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่กำหนดไว้ อาทิเช่น ในข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67
- บทบัญญัติแห่งภาค 7 ตอนที่ 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ในส่วนที่ข้อ 116 ได้กำหนดให้รัฐทุกรัฐมีสิทธิที่คนชาติของตนจะทำประมงในทะเลหลวงภายใต้บังคับพันธกรณีตามสนธิสัญญาของตนนั้น ในปัจจุบันนี้มีสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวงที่สำคัญ ได้แก่ ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบคลุมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 และความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993

ส่วนสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67 นั้น แม้ข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67 จะกำหนดไว้ในภาค 5 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แต่กลับเป็นบทบัญญัติที่มีผลสำคัญในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ข้อ 63 วรรค 2** เป็นกรณีที่มีมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกันและบรรดามวลสัตว์น้ำที่อยู่ร่วมกันทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

* Article 116 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"All States have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas subject to:

(a) their treaty obligations;

(b) the rights and duties as well as the interests of coastal States provided for, *inter alia*, in article 63, paragraph 2, and articles 64 to 67; and

(c) the provisions of this section."

** Article 63 Paragraph 2 of United Nations Convention on the Law of the Sea

รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่าในบริเวณที่ประชิดกันต้องหาทางตกลงกัน โดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสมในการวางมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ในบริเวณที่ประชิดกัน

ส่วนข้อ 64 ** ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการประมงใน ภูมิภาคเพื่อจับชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอตามบัญชีรายชื่อในภาคผนวกที่ 1 *** ในอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ต้องร่วมมือกันโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การ ระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์และส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ สูงสุดจากชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอนี้ทั่วภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ออกไป ทั้งนี้ ในกรณีที่ภูมิภาคนั้นไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม รัฐชายฝั่งและรัฐอื่น

"2. Where the same stock or stocks of associated species occur both within the exclusive economic zone and in an area beyond and adjacent to the zone, the coastal State and the States fishing for such stocks in the adjacent area shall seek, either directly or through appropriate subregional or regional organizations, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent area."

** Article 64 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"1. The coastal State and other States whose nationals fish in the region for the highly migratory species listed in Annex I shall cooperate directly or through appropriate international organizations with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of such species throughout the region, both within and beyond the exclusive economic zone. In regions for which no appropriate international organization exists, the coastal State and other States whose nationals harvest these species in the region shall cooperate to establish such an organization and participate in its work."

*** ANNEX I. HIGHLY MIGRATORY SPECIES of United Nations Convention on the Law of the Sea

- "1. Albacore tuna: *Thunnus alalunga*.
2. Bluefin tuna: *Thunnus thynnus*.
3. Bigeye tuna: *Thunnus obesus*.
4. Skipjack tuna: *Katsuwonus pelamis*.
5. Yellowfin tuna: *Thunnus albacares*.
6. Blackfin tuna: *Thunnus atlanticus*.
7. Little tuna: *Euthynnus alletteratus*; *Euthynnus affinis*.
8. Southern bluefin tuna: *Thunnus maccoyii*.
9. Frigate mackerel: *Auxis thazard*; *Auxis rochei*.
10. Pomfrets: Family *Bramidae*.
11. Marlins: *Tetrapturus angustirostris*; *Tetrapturus belone*; *Tetrapturus pfluegeri*; *Tetrapturus albidus*; *Tetrapturus audax*; *Tetrapturus georgei*; *Makaira mazara*; *Makaira indica*; *Makaira nigricans*.
12. Sail-fishes: *Istiophorus platypterus*; *Istiophorus albicans*.
13. Swordfish: *Xiphias gladius*.
14. Sauries: *Scomberesox saurus*; *Cololabis saira*; *Cololabis adocetus*; *Scomberesox saurus scombroides*.
15. Dolphin: *Coryphaena hippurus*; *Coryphaena equiselis*.
16. Oceanic sharks: *Hexanchus griseus*; *Cetorhinus maximus*; Family *Alopiidae*; *Rhincodon typus*; Family *Carcharhinidae*; Family *Sphyrnidae*; Family *Isurida*.
17. Cetaceans: Family *Physeteridae*; Family *Balaenopteridae*; Family *Balaenidae*; Family *Eschrichtiidae*; Family *Monodontidae*; Family *Ziphiidae*; Family *Delphinidae*.

ซึ่งคนชาติของตนจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคนั้นต้องร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ และเข้าร่วมงานขององค์การระหว่างประเทศ

ส่วนข้อ 65* เป็นกรณีสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม โดยกำหนดให้รัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศไม่ถูกจำกัดสิทธิหรืออำนาจที่จะห้าม จำกัด หรือวางกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมให้เข้มงวดขึ้นกว่าการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลอื่น และในกรณีสัตว์ประเภทวาฬอาจดำเนินการเป็นพิเศษผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่ออนุรักษ์ จัดการ และศึกษาสัตว์ประเภทนี้

ข้อ 66** เป็นกรณีมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำในฤดูวางไข่ ตัวอย่างเช่น ปลาแซลมอน ซึ่งรัฐซึ่งแม่น้ำของตนเป็นถิ่นกำเนิดของมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่จะมีผลประโยชน์ในลำดับแรกและมีความรับผิดชอบต่อมวลสัตว์

* Article 65 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"Nothing in this Part restricts the right of a coastal State or the competence of an international organization, as appropriate, to prohibit, limit or regulate the exploitation of marine mammals more strictly than provided for in this Part. States shall cooperate with a view to the conservation of marine mammals and in the case of cetaceans shall in particular work through the appropriate international organizations for their conservation, management and study."

** Article 66 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"1. States in whose rivers anadromous stocks originate shall have the primary interest in and responsibility for such stocks.

2. The State of origin of anadromous stocks shall ensure their conservation by the establishment of appropriate regulatory measures for fishing in all waters landward of the outer limits of its exclusive economic zone and for fishing provided for in paragraph 3(b). The State of origin may, after consultations with the other States referred to in paragraphs 3 and 4 fishing these stocks, establish total allowable catches for stocks originating in its rivers.

3. (a) Fisheries for anadromous stocks shall be conducted only in waters landward of the outer limits of exclusive economic zones, except in cases where this provision would result in economic dislocation for a State other than the State of origin. With respect to such fishing beyond the outer limits of the exclusive economic zone, States concerned shall maintain consultations with a view to achieving agreement on terms and conditions of such fishing giving due regard to the conservation requirements and the needs of the State of origin in respect of these stocks.

(b) The State of origin shall cooperate in minimizing economic dislocation in such other States fishing these stocks, taking into account the normal catch and the mode of operations of such States, and all the areas in which such fishing has occurred.

(c) States referred to in subparagraph (b), participating by agreement with the State of origin in measures to renew anadromous stocks, particularly by expenditures for that purpose, shall be given special consideration by the State of origin in the harvesting of stocks originating in its rivers.

(d) Enforcement of regulations regarding anadromous stocks beyond the exclusive economic zone shall be by agreement between the State of origin and the other States concerned.

4. In cases where anadromous stocks migrate into or through the waters landward of the outer limits of the exclusive economic zone of a State other than the State of origin, such State shall cooperate with the State of origin with regard to the conservation and management of such stocks.

5. The State of origin of anadromous stocks and other States fishing these stocks shall make arrangements for the implementation of the provisions of this article, where appropriate, through regional organizations."

น้ำเช่นว่า โดยให้กำหนดมาตรการข้อบังคับที่เหมาะสมสำหรับการประมงในน่านน้ำที่พึ่งพจากขอบเขตด้านนอกของเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนเข้ามายังแผ่นดิน และสำหรับกรณีที่มีรัฐอื่นได้ทำประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่านี้ด้วย รัฐถิ่นกำเนิดของมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในฤดูวางไข่ และรัฐอื่นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้จะต้องทำข้อตกลงเพื่อกำหนดมาตรการข้อบังคับที่เหมาะสมสำหรับการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้

ข้อ 67** เป็นกรณีสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปทะเลระหว่างฤดูวางไข่ โดยกำหนดให้รัฐชายฝั่งซึ่งน่านน้ำของตนเป็นที่ดำเนินวัฏจักรชีวิตส่วนใหญ่ของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปทะเลระหว่างฤดูวางไข่ จะมีความรับผิดชอบในการจัดการชนิดพันธุ์ และจะต้องประกันให้ปลาเข้าและออกน่านน้ำได้ ทั้งนี้ การจับสัตว์น้ำชนิดพันธุ์นี้ในระหว่างฤดูวางไข่จะทำได้แต่เฉพาะในน่านน้ำจากขอบเขตด้านนอกของเขตเศรษฐกิจจำเพาะเข้ามายังแผ่นดิน

(2) กำหนดให้รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงและจะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณทะเลหลวงและร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมง

รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยดำเนินการหรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการดำเนินมาตรการเช่นที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ตามข้อ 117* ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และรัฐจะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณทะเลหลวง โดยรัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงหาประโยชน์จาก

** Article 67 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"1. A coastal State in whose waters catadromous species spend the greater part of their life cycle shall have responsibility for the management of these species and shall ensure the ingress and egress of migrating fish.

2. Harvesting of catadromous species shall be conducted only in waters landward of the outer limits of exclusive economic zones. When conducted in exclusive economic zones, harvesting shall be subject to this article and the other provisions of this Convention concerning fishing in these zones.

3. In cases where catadromous fish migrate through the exclusive economic zone of another State, whether as juvenile or maturing fish, the management, including harvesting, of such fish shall be regulated by agreement between the State mentioned in paragraph 1 and the other State concerned. Such agreement shall ensure the rational management of the species and take into account the responsibilities of the State mentioned in paragraph 1 for the maintenance of these species."

* Article 117 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"All States have the duty to take, or to cooperate with other States in taking, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas."

ทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทในบริเวณเดียวกันจะต้องเจรจาเพื่อดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่เกี่ยวข้อง และร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสม ตามข้อ 118** ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

(3) กำหนดถึงการพิจารณากำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้และการพิจารณามาตรการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

การพิจารณากำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้และการพิจารณามาตรการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง เพื่ออ่าวหรือพื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับที่สามารถอำนวยผลผลิตได้อย่างสูงสุดตลอดไป โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ตามที่ข้อ 119* ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดซึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องมีอยู่
- ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม
- ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
- ความต้องการพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา
- แบบแผนการประมง

** Article 118 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"States shall cooperate with each other in the conservation and management of living resources in the areas of the high seas. States whose nationals exploit identical living resources, or different living resources in the same area, shall enter into negotiations with a view to taking the measures necessary for the conservation of the living resources concerned. They shall, as appropriate, cooperate to establish subregional or regional fisheries organizations to this end."

* Article 119 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"1. In determining the allowable catch and establishing other conservation measures for the living resources in the high seas, States shall:

(a) take measures which are designed, on the best scientific evidence available to the States concerned, to maintain or restore populations of harvested species at levels which can produce the maximum sustainable yield, as qualified by relevant environmental and economic factors, including the special requirements of developing States, and taking into account fishing patterns, the interdependence of stocks and any generally recommended international minimum standards, whether subregional, regional or global;

(b) take into consideration the effects on species associated with or dependent upon harvested species with a view to maintaining or restoring populations of such associated or dependent species above levels at which their reproduction may become seriously threatened.

2. Available scientific information, catch and fishing effort statistics, and other data relevant to the conservation of fish stocks shall be contributed and exchanged on a regular basis through competent international organizations, whether subregional, regional or global, where appropriate and with participation by all States concerned.

3. States concerned shall ensure that conservation measures and their implementation do not discriminate in form or in fact against the fishermen of any State."

- การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ
- มาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไป ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือในระดับโลก
- ผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันหรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกจับ โดยมุ่งจะอ้างไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันหรือพึ่งพาดังกล่าวให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

(4) กำหนดถึงการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล

หลวง

ในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลหลวง รัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศไม่ถูกจำกัดสิทธิหรืออำนาจที่จะห้าม จำกัด หรือวางกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมให้เข้มงวดขึ้นกว่าการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลอื่น และในกรณีสัตว์ประเภทวาฬอาจดำเนินการเป็นพิเศษผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่ออนุรักษ์ จัดการ และศึกษาสัตว์ประเภทนี้ ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 120* ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้นำข้อ 65 มาใช้บังคับกับการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลหลวงด้วย

ถึงแม้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และมีการระบุหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการกำหนดกรอบปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากทะเลหลวงมีอาณาเขตกว้างขวางและในบางบริเวณอาจประกอบด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำหลากหลายสายพันธุ์ ทำให้การอนุรักษ์และการจัดการจึงต้องตกอยู่ภายใต้องค์การในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้รัฐร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อบริหารจัดการกัน ในภายหลัง อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับนี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดจากการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตที่อยู่ระหว่างทะเลหลวงกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ รวมทั้งสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ อนุสัญญาฉบับนี้เพียงแต่ระบุให้รัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันเท่านั้นจึง

* Article 120 of United Nations Convention on the Law of the Sea

"Article 65 also applies to the conservation and management of marine mammals in the high seas."

อาจถือได้ว่าเรื่องสิทธิของชนชาติในการทำประมงในทะเลหลวงกับสิทธิรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตยังไม่ชัดเจน เป็นปัญหาที่อนุสัญญาฉบับนี้ยังไม่สามารถแก้ไขได้⁶

3.2.3 บทบาทของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995

ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์ในระยะยาวและการใช้อย่างยั่งยืนของมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 2* โดยมีบทบาทสำคัญในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ดังนี้

(1) กำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงใช้มาตรการที่จะทำให้มั่นใจถึงความยั่งยืนในระยะยาวของมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ และส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านี้ให้ได้ผลดีที่สุด

รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงต้องใช้มาตรการที่จะทำให้มั่นใจถึงความยั่งยืนในระยะยาวของมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ และส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านี้ให้ได้ผลดีที่สุด โดยมาตรการดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่

⁶ ชุมพร บัจจสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 164-165.

* Article 2 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"The objective of this Agreement is to ensure the long-term conservation and sustainable use of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks through effective implementation of the relevant provisions of the Convention."

จะหาได้ และรักษามวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่น อยู่เสมอในระดับที่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างยั่งยืนสูงสุด ตามปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมและทาง เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และคำนึงถึงรูปแบบการทำ ประมง การพึ่งพากันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานระหว่างประเทศขั้นต่ำที่ได้เสนอแนะ โดยทั่วไปทั้งในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลก ทั้งนี้เป็นไปตามที่ข้อ 5 วรรค (a) และ (b)* ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิด พันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้กำหนดไว้

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำวิธีการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนมา ปรับใช้เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทาง ทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำวิธีการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนมาปรับใช้ เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและ มวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ นั้น รัฐต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นหากข้อมูลนั้นไม่ แน่นอน เชื่อถือไม่ได้ หรือไม่เพียงพอ แต่การขาดข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอไม่อาจเป็น เหตุให้มีการเลื่อนหรือไม่ใช้มาตรการในการอนุรักษ์หรือจัดการ และรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 5 (c)** และข้อ 6*** ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของ

* Article 5 (a) and (b) of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"In order to conserve and manage straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, coastal States and States fishing on the high seas shall, in giving effect to their duty to cooperate in accordance with the Convention:

(a) adopt measures to ensure long-term sustainability of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and promote the objective of their optimum utilization;

(b) ensure that such measures are based on the best scientific evidence available and are designed to maintain or restore stocks at levels capable of producing maximum sustainable yield, as qualified by relevant environmental and economic factors, including the special requirements of developing States, and taking into account fishing patterns, the interdependence of stocks and any generally recommended international minimum standards, whether subregional, regional or global;"

** Article 5 (c) of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"(c) apply the precautionary approach in accordance with article 6;"

*** Article 6 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. States shall apply the precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks in order to protect the living marine resources and preserve the marine environment.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ เสมอได้กำหนดไว้

(3) กำหนดถึงความสอดคล้องกันของมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ มวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

ในกรณีมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเล รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐ อื่นที่มีคนชาติทำประมงมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์นั้นในบริเวณทะเลหลวงที่อยู่ประชิด ต้องแสวงหา การตกลงมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านั้นในบริเวณทะเลหลวงที่อยู่ประชิด และในกรณีมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐอื่นที่มีคนชาติทำ ประมงมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์นั้นในภูมิภาค ต้องร่วมมือกันทำให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์และส่งเสริม

2. States shall be more cautious when information is uncertain, unreliable or inadequate. The absence of adequate scientific information shall not be used as a reason for postponing or failing to take conservation and management measures.

3. In implementing the precautionary approach, States shall:

(a) improve decision-making for fishery resource conservation and management by obtaining and sharing the best scientific information available and implementing improved techniques for dealing with risk and uncertainty;

(b) apply the guidelines set out in Annex II and determine, on the basis of the best scientific information available, stock-specific reference points and the action to be taken if they are exceeded;

(c) take into account, inter alia, uncertainties relating to the size and productivity of the stocks, reference points, stock condition in relation to such reference points, levels and distribution of fishing mortality and the impact of fishing activities on non-target and associated or dependent species, as well as existing and predicted oceanic, environmental and socio-economic conditions; and

(d) develop data collection and research programmes to assess the impact of fishing on non-target and associated or dependent species and their environment, and adopt plans which are necessary to ensure the conservation of such species and to protect habitats of special concern.

4. States shall take measures to ensure that, when reference points are approached, they will not be exceeded. In the event that they are exceeded, States shall, without delay, take the action determined under paragraph 3 (b) to restore the stocks.

5. Where the status of target stocks or non-target or associated or dependent species is of concern, States shall subject such stocks and species to enhanced monitoring in order to review their status and the efficacy of conservation and management measures. They shall revise those measures regularly in the light of new information.

6. For new or exploratory fisheries, States shall adopt as soon as possible cautious conservation and management measures, including, inter alia, catch limits and effort limits. Such measures shall remain in force until there are sufficient data to allow assessment of the impact of the fisheries on the long-term sustainability of the stocks, whereupon conservation and management measures based on that assessment shall be implemented. The latter measures shall, if appropriate, allow for the gradual development of the fisheries.

7. If a natural phenomenon has a significant adverse impact on the status of straddling fish stocks or highly migratory fish stocks, States shall adopt conservation and management measures on an emergency basis to ensure that fishing activity does not exacerbate such adverse impact. States shall also adopt such measures on an emergency basis where fishing activity presents a serious threat to the sustainability of such stocks. Measures taken on an emergency basis shall be temporary and shall be based on the best scientific evidence available."

การใช้ประโยชน์มวลสัตว์น้ำเหล่านั้นอย่างเหมาะสมที่สุด ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณเขตอำนาจรัฐหรือนอกเขตอำนาจรัฐ ทั้งนี้ มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการซึ่งกำหนดเพื่อใช้ในทะเลหลวงและในเขตอำนาจของรัฐต้องสอดคล้องกันเพื่อที่จะทำให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในทั้งหมด และเพื่อที่บรรลุเป้าหมายนี้ รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำประมงในทะเลหลวงจึงมีหน้าที่ร่วมมือกันเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 7* ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมของ

* Article 7 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. Without prejudice to the sovereign rights of coastal States for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the living marine resources within areas under national jurisdiction as provided for in the Convention, and the right of all States for their nationals to engage in fishing on the high seas in accordance with the Convention:

(a) with respect to straddling fish stocks, the relevant coastal States and the States whose nationals fish for such stocks in the adjacent high seas area shall seek, either directly or through the appropriate mechanisms for cooperation provided for in Part III, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent high seas area;

(b) with respect to highly migratory fish stocks, the relevant coastal States and other States whose nationals fish for such stocks in the region shall cooperate, either directly or through the appropriate mechanisms for cooperation provided for in Part III, with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of such stocks throughout the region, both within and beyond the areas under national jurisdiction.

2. Conservation and management measures established for the high seas and those adopted for areas under national jurisdiction shall be compatible in order to ensure conservation and management of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks in their entirety. To this end, coastal States and States fishing on the high seas have a duty to cooperate for the purpose of achieving compatible measures in respect of such stocks. In determining compatible conservation and management measures, States shall:

(a) take into account the conservation and management measures adopted and applied in accordance with article 61 of the Convention in respect of the same stocks by coastal States within areas under national jurisdiction and ensure that measures established in respect of such stocks for the high seas do not undermine the effectiveness of such measures;

(b) take into account previously agreed measures established and applied for the high seas in accordance with the Convention in respect of the same stocks by relevant coastal States and States fishing on the high seas;

(c) take into account previously agreed measures established and applied in accordance with the Convention in respect of the same stocks by a subregional or regional fisheries management organization or arrangement;

(d) take into account the biological unity and other biological characteristics of the stocks and the relationships between the distribution of the stocks, the fisheries and the geographical particularities of the region concerned, including the extent to which the stocks occur and are fished in areas under national jurisdiction;

(e) take into account the respective dependence of the coastal States and the States fishing on the high seas on the stocks concerned; and

(f) ensure that such measures do not result in harmful impact on the living marine resources as a whole.

3. In giving effect to their duty to cooperate, States shall make every effort to agree on compatible conservation and management measures within a reasonable period of time.

4. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, any of the States concerned may invoke the procedures for the settlement of disputes provided for in Part VIII.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้กำหนดไว้

(4) กำหนดกลไกเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

สำหรับกลไกเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอนั้น รัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงต้องให้ความร่วมมือกันโดยตรงหรือโดยผ่านทางองค์การการจัดการประมงโดยคำนึงลักษณะเฉพาะของอนุภูมิภาคและภูมิภาค โดยต้องปรึกษาหารือกันด้วยความสุจริตและไม่ชักช้า โดยเฉพาะในกรณีที่น่าสงสัยว่ามวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอนั้นมีภัยคุกคามจากการแสวงหาประโยชน์มากเกินไปหรือมีการประมงใหม่ที่ได้พัฒนาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากมวลสัตว์น้ำเหล่านั้น เพื่อทำความเข้าใจที่เหมาะสม ในกรณีที่ต้องจัดการประมงหรือข้อตกลงอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลหรือมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมออยู่แล้ว รัฐที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำนั้นในทะเลหลวงและรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันโดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือภาคีในข้อตกลงดังกล่าว หรือปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการมวลสัตว์น้ำนั้น นอกจากนี้ รัฐที่มีผลประโยชน์อย่างแท้จริงในการประมงนั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการจัดการประมงนั้นหรือเป็นภาคีในข้อตกลงนั้นด้วย เงื่อนไขของการเข้าร่วมในองค์การหรือความตกลงนั้นต้องไม่กีดกันรัฐที่มีผลประโยชน์

5. Pending agreement on compatible conservation and management measures, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature. In the event that they are unable to agree on such arrangements, any of the States concerned may, for the purpose of obtaining provisional measures, submit the dispute to a court or tribunal in accordance with the procedures for the settlement of disputes provided for in Part VIII.

6. Provisional arrangements or measures entered into or prescribed pursuant to paragraph 5 shall take into account the provisions of this Part, shall have due regard to the rights and obligations of all States concerned, shall not jeopardize or hamper the reaching of final agreement on compatible conservation and management measures and shall be without prejudice to the final outcome of any dispute settlement procedure.

7. Coastal States shall regularly inform States fishing on the high seas in the subregion or region, either directly or through appropriate subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, or through other appropriate means, of the measures they have adopted for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks within areas under their national jurisdiction.

8. States fishing on the high seas shall regularly inform other interested States, either directly or through appropriate subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, or through other appropriate means, of the measures they have adopted for regulating the activities of vessels flying their flag which fish for such stocks on the high seas."

อย่างแท้จริงนั้นจากการเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วม ทั้งไม่ควรเลือกปฏิบัติต่อรัฐหรือกลุ่มของรัฐที่มีผลประโยชน์อย่างแท้จริง และเฉพาะรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงหรือเป็นภาคีในข้อตกลงหรือตกลงที่จะใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการซึ่งกำหนดโดยองค์การประมงหรือข้อตกลงเท่านั้นที่จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรประมงที่มาตรการนั้นใช้บังคับได้ แต่ในกรณีที่ไม่ใช้องค์การจัดการประมงหรือข้อตกลง รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนั้นต้องร่วมมือกันจัดตั้งองค์การจัดการประมงหรือทำข้อตกลงและเข้าร่วมในองค์การจัดการประมงหรือข้อตกลงนั้น ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 8* ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบคลุมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้กำหนดไว้

* Article 8 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. Coastal States and States fishing on the high seas shall, in accordance with the Convention, pursue cooperation in relation to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks either directly or through appropriate subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, taking into account the specific characteristics of the subregion or region, to ensure effective conservation and management of such stocks.

2. States shall enter into consultations in good faith and without delay, particularly where there is evidence that the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks concerned may be under threat of over-exploitation or where a new fishery is being developed for such stocks. To this end, consultations may be initiated at the request of any interested State with a view to establishing appropriate arrangements to ensure conservation and management of the stocks. Pending agreement on such arrangements, States shall observe the provisions of this Agreement and shall act in good faith and with due regard to the rights, interests and duties of other States.

3. Where a subregional or regional fisheries management organization or arrangement has the competence to establish conservation and management measures for particular straddling fish stocks or highly migratory fish stocks, States fishing for the stocks on the high seas and relevant coastal States shall give effect to their duty to cooperate by becoming members of such organization or participants in such arrangement, or by agreeing to apply the conservation and management measures established by such organization or arrangement. States having a real interest in the fisheries concerned may become members of such organization or participants in such arrangement. The terms of participation in such organization or arrangement shall not preclude such States from membership or participation; nor shall they be applied in a manner which discriminates against any State or group of States having a real interest in the fisheries concerned.

4. Only those States which are members of such an organization or participants in such an arrangement, or which agree to apply the conservation and management measures established by such organization or arrangement, shall have access to the fishery resources to which those measures apply.

5. Where there is no subregional or regional fisheries management organization or arrangement to establish conservation and management measures for a particular straddling fish stock or highly migratory fish stock, relevant coastal States and States fishing on the high seas for such stock in the subregion or region shall cooperate to establish such an organization or enter into other appropriate arrangements to ensure conservation and management of such stock and shall participate in the work of the organization or arrangement.

6. Any State intending to propose that action be taken by an intergovernmental organization having competence with respect to living resources should, where such action would have a significant effect on conservation and management measures already established by a competent subregional or regional fisheries management organization or arrangement, consult through that organization or arrangement with its members or participants. To the extent practicable, such consultation should take place prior to the submission of the proposal to the intergovernmental organization."

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์การจัดการประมงและข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์การจัดการประมงและข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคนั้น รัฐที่จัดตั้งองค์การจัดการประมงหรือจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศต้องตกลงในเรื่องมวลสัตว์น้ำที่จะใช้มาตรการโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางชีววิทยาของมวลสัตว์น้ำเหล่านั้นและลักษณะในการทำประมง บริเวณที่จะใช้มาตรการ ความสัมพันธ์กับองค์การประมงและข้อตกลงอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว และกลไกที่จะได้รับคำแนะนำทางวิทยาศาสตร์และทบทวนถึงสถานะของมวลสัตว์น้ำเหล่านั้น ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 9* ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในการร่วมมือกันผ่านทางองค์การจัดการประมงและข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐต้องมีหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐต้องตกลงและปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ รัฐต้องตกลงตามสมควรที่จะให้มีสิทธิในการมีส่วนร่วม เช่น การจัดสรรปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้ หรือระดับการลงแรงทำประมง รัฐต้องยอมรับและปฏิบัติตามมาตรฐานสากลขั้นต่ำเพื่อความรับผิดชอบในการทำประมง เป็นต้น ตามที่ข้อ 10** ของความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดไว้

* Article 9 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. In establishing subregional or regional fisheries management organizations or in entering into subregional or regional fisheries management arrangements for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, States shall agree, inter alia, on:

(a) the stocks to which conservation and management measures apply, taking into account the biological characteristics of the stocks concerned and the nature of the fisheries involved;

(b) the area of application, taking into account article 7, paragraph 1, and the characteristics of the subregion or region, including socio-economic, geographical and environmental factors;

(c) the relationship between the work of the new organization or arrangement and the role, objectives and operations of any relevant existing fisheries management organizations or arrangements; and

(d) the mechanisms by which the organization or arrangement will obtain scientific advice and review the status of the stocks, including, where appropriate, the establishment of a scientific advisory body.

2. States cooperating in the formation of a subregional or regional fisheries management organization or arrangement shall inform other States which they are aware have a real interest in the work of the proposed organization or arrangement of such cooperation."

** Article 10 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"In fulfilling their obligation to cooperate through subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, States shall:

(a) agree on and comply with conservation and management measures to ensure the long-term sustainability of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks;

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสีทธิในการมีส่วนร่วมสำหรับรัฐสมาชิกใหม่ในองค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือรัฐภาคีใหม่ในข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค

ในการที่จะพิจารณาสีทธิในการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิกใหม่ในองค์การจัดการประมงหรือรัฐเข้าร่วมใหม่ของข้อตกลงจัดการประมง รัฐต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ สถานะของมวลสัตว์น้ำและระดับที่เป็นอยู่ของการลงแรงทำประมง ผลประโยชน์ในการประมงแบบแผนการประมง และการปฏิบัติการประมง เงินช่วยเหลือ ความจำเป็นของชุมชนที่ทำการประมงชายฝั่ง ความจำเป็นของรัฐชายฝั่ง และผลประโยชน์ของรัฐกำลังพัฒนา ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ข้อ 11* ได้กำหนดไว้

(b) agree, as appropriate, on participatory rights such as allocations of allowable catch or levels of fishing effort;

(c) adopt and apply any generally recommended international minimum standards for the responsible conduct of fishing operations;

(d) obtain and evaluate scientific advice, review the status of the stocks and assess the impact of fishing on non-target and associated or dependent species;

(e) agree on standards for collection, reporting, verification and exchange of data on fisheries for the stocks;

(f) compile and disseminate accurate and complete statistical data, as described in Annex I, to ensure that the best scientific evidence is available, while maintaining confidentiality where appropriate;

(g) promote and conduct scientific assessments of the stocks and relevant research and disseminate the results thereof;

(h) establish appropriate cooperative mechanisms for effective monitoring, control, surveillance and enforcement;

(i) agree on means by which the fishing interests of new members of the organization or new participants in the arrangement will be accommodated;

(j) agree on decision-making procedures which facilitate the adoption of conservation and management measures in a timely and effective manner;

(k) promote the peaceful settlement of disputes in accordance with Part VIII;

(l) ensure the full cooperation of their relevant national agencies and industries in implementing the recommendations and decisions of the organization or arrangement; and

(m) give due publicity to the conservation and management measures established by the organization or arrangement."

* Article 11 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"In determining the nature and extent of participatory rights for new members of a subregional or regional fisheries management organization, or for new participants in a subregional or regional fisheries management arrangement, States shall take into account, inter alia:

(a) the status of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and the existing level of fishing effort in the fishery;

(b) the respective interests, fishing patterns and fishing practices of new and existing members or participants;

(c) the respective contributions of new and existing members or participants to conservation and management of the stocks, to the collection and provision of accurate data and to the conduct of scientific research on the stocks;

(d) the needs of coastal fishing communities which are dependent mainly on fishing for the stocks;

(e) the needs of coastal States whose economies are overwhelmingly dependent on the exploitation of living marine resources;

and

(f) the interests of developing States from the subregion or region in whose areas of national jurisdiction the stocks also occur."

(7) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกในองค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคและรัฐที่มีได้เข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค

รัฐภาคีในความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอที่มีได้เป็นสมาชิกในองค์การจัดการประมงและรัฐที่มีได้เข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงไม่หลุดพ้นจากพันธกรณีในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ และต้องไม่อนุญาตให้เรือที่ชักธงของตนทำการประมงมวลสัตว์น้ำซึ่งมีมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการกำหนดไว้โดยองค์การจัดการประมงหรือข้อตกลงจัดการประมง ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 17* กำหนดไว้

(8) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง

* Article 17 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. A State which is not a member of a subregional or regional fisheries management organization or is not a participant in a subregional or regional fisheries management arrangement, and which does not otherwise agree to apply the conservation and management measures established by such organization or arrangement, is not discharged from the obligation to cooperate, in accordance with the Convention and this Agreement, in the conservation and management of the relevant straddling fish stocks and highly migratory fish stocks.

2. Such State shall not authorize vessels flying its flag to engage in fishing operations for the straddling fish stocks or highly migratory fish stocks which are subject to the conservation and management measures established by such organization or arrangement.

3. States which are members of a subregional or regional fisheries management organization or participants in a subregional or regional fisheries management arrangement shall, individually or jointly, request the fishing entities referred to in article 1, paragraph 3, which have fishing vessels in the relevant area to cooperate fully with such organization or arrangement in implementing the conservation and management measures it has established, with a view to having such measures applied de facto as extensively as possible to fishing activities in the relevant area. Such fishing entities shall enjoy benefits from participation in the fishery commensurate with their commitment to comply with conservation and management measures in respect of the stocks.

4. States which are members of such organization or participants in such arrangement shall exchange information with respect to the activities of fishing vessels flying the flags of States which are neither members of the organization nor participants in the arrangement and which are engaged in fishing operations for the relevant stocks. They shall take measures consistent with this Agreement and international law to deter activities of such vessels which undermine the effectiveness of subregional or regional conservation and management measures."

รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ตามข้อ 18* ของความตกลงฉบับนี้ กล่าวคือ รัฐเจ้าของธง

* Article 18 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. A State whose vessels fish on the high seas shall take such measures as may be necessary to ensure that vessels flying its flag comply with subregional and regional conservation and management measures and that such vessels do not engage in any activity which undermines the effectiveness of such measures.

2. A State shall authorize the use of vessels flying its flag for fishing on the high seas only where it is able to exercise effectively its responsibilities in respect of such vessels under the Convention and this Agreement.

3. Measures to be taken by a State in respect of vessels flying its flag shall include:

(a) control of such vessels on the high seas by means of fishing licences, authorizations or permits, in accordance with any applicable procedures agreed at the subregional, regional or global level;

(b) establishment of regulations:

(i) to apply terms and conditions to the licence, authorization or permit sufficient to fulfil any subregional, regional or global obligations of the flag State;

(ii) to prohibit fishing on the high seas by vessels which are not duly licensed or authorized to fish, or fishing on the high seas by vessels otherwise than in accordance with the terms and conditions of a licence, authorization or permit;

(iii) to require vessels fishing on the high seas to carry the licence, authorization or permit on board at all times and to produce it on demand for inspection by a duly authorized person; and

(iv) to ensure that vessels flying its flag do not conduct unauthorized fishing within areas under the national jurisdiction of other States;

(c) establishment of a national record of fishing vessels authorized to fish on the high seas and provision of access to the information contained in that record on request by directly interested States, taking into account any national laws of the flag State regarding the release of such information;

(d) requirements for marking of fishing vessels and fishing gear for identification in accordance with uniform and internationally recognizable vessel and gear marking systems, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations Standard Specifications for the Marking and Identification of Fishing Vessels;

(e) requirements for recording and timely reporting of vessel position, catch of target and non-target species, fishing effort and other relevant fisheries data in accordance with subregional, regional and global standards for collection of such data;

(f) requirements for verifying the catch of target and non-target species through such means as observer programmes, inspection schemes, unloading reports, supervision of transshipment and monitoring of landed catches and market statistics;

(g) monitoring, control and surveillance of such vessels, their fishing operations and related activities by, inter alia:

(i) the implementation of national inspection schemes and subregional and regional schemes for cooperation in enforcement pursuant to articles 21 and 22, including requirements for such vessels to permit access by duly authorized inspectors from other States;

(ii) the implementation of national observer programmes and subregional and regional observer programmes in which the flag State is a participant, including requirements for such vessels to permit access by observers from other States to carry out the functions agreed under the programmes; and

(iii) the development and implementation of vessel monitoring systems, including, as appropriate, satellite transmitter systems, in accordance with any national programmes and those which have been subregionally, regionally or globally agreed among the States concerned;

(h) regulation of transshipment on the high seas to ensure that the effectiveness of conservation and management measures is not undermined; and

(i) regulation of fishing activities to ensure compliance with subregional, regional or global measures, including those aimed at minimizing catches of non-target species.

4. Where there is a subregionally, regionally or globally agreed system of monitoring, control and surveillance in effect, States shall ensure that the measures they impose on vessels flying their flag are compatible with that system."

ซึ่งเรือของตนทำการประมงในทะเลหลวงจักต้องใช้มาตรการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าเรือที่ชักธงของตนปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค และเรือนั้นจะไม่กระทำการใดให้มาตรการเหล่านั้นขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐต้องอนุญาตการใช้เรือที่ชักธงของตนทำการประมงในทะเลหลวงได้เฉพาะในบริเวณที่รัฐสามารถแสดงความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเรือเหล่านั้นภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลและความตกลงฉบับนี้ ทั้งนี้ มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าเรือที่ชักธงของตนปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค ได้แก่ การควบคุมเรือโดยใบอนุญาต การให้เรือประมงและเครื่องมือประมงต้องทำเครื่องหมาย การติดตามควบคุม ตรวจสอบเรือประมง เป็นต้น

(9) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามและการบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

ความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามและการบังคับใช้มาตรการไว้อย่างชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ ในข้อ 19 – ข้อ 23 ไว้ดังนี้

รัฐเจ้าของธงต้องปฏิบัติตามและบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการโดยให้บังคับใช้มาตรการไม่ว่าการฝ่าฝืนนั้นจะเกิด ณ ที่ใด ให้ทำการสอบสวนโดยทันทีและอย่างเต็มที่ ให้บังคับเรือที่ชักธงของตนให้ข้อมูลเพื่อการสอบสวน ให้ดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า และในกรณีเรือฝ่าฝืนมาตรการอย่างร้ายแรงต้องห้ามเรือนั้นมีให้ทำการประมงในทะเลหลวง จนกว่าจะได้รับการลงโทษ นอกจากนี้ การสอบสวนและการดำเนินคดีต้องไม่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย บทลงโทษต้องรุนแรงเพียงพอเพื่อที่จะให้มีการปฏิบัติตามอย่างได้ผลและยับยั้งมิให้มีการฝ่าฝืนที่อาจเกิดขึ้นในภายหน้าและต้องมีการริบผลประโยชน์ที่ผู้กระทำได้มาจากการฝ่าฝืนมาตรการด้วย ทั้งนี้ มาตรการลงโทษดังกล่าวให้รวมถึงการปฏิเสธ การเพิกถอน การริบใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้คุมเรือหรือนายเรือ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 19*

* Article 19 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. A State shall ensure compliance by vessels flying its flag with subregional and regional conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. To this end, that State shall:

(a) enforce such measures irrespective of where violations occur;

รัฐต้องร่วมมือกันในการบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านทางองค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 20*

(b) investigate immediately and fully any alleged violation of subregional or regional conservation and management measures, which may include the physical inspection of the vessels concerned, and report promptly to the State alleging the violation and the relevant subregional or regional organization or arrangement on the progress and outcome of the investigation;

(c) require any vessel flying its flag to give information to the investigating authority regarding vessel position, catches, fishing gear, fishing operations and related activities in the area of an alleged violation;

(d) if satisfied that sufficient evidence is available in respect of an alleged violation, refer the case to its authorities with a view to instituting proceedings without delay in accordance with its laws and, where appropriate, detain the vessel concerned; and

(e) ensure that, where it has been established, in accordance with its laws, a vessel has been involved in the commission of a serious violation of such measures, the vessel does not engage in fishing operations on the high seas until such time as all outstanding sanctions imposed by the flag State in respect of the violation have been complied with.

2. All investigations and judicial proceedings shall be carried out expeditiously. Sanctions applicable in respect of violations shall be adequate in severity to be effective in securing compliance and to discourage violations wherever they occur and shall deprive offenders of the benefits accruing from their illegal activities. Measures applicable in respect of masters and other officers of fishing vessels shall include provisions which may permit, inter alia, refusal, withdrawal or suspension of authorizations to serve as masters or officers on such vessels."

* Article 20 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. States shall cooperate, either directly or through subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, to ensure compliance with and enforcement of subregional and regional conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks.

2. A flag State conducting an investigation of an alleged violation of conservation and management measures for straddling fish stocks or highly migratory fish stocks may request the assistance of any other State whose cooperation may be useful in the conduct of that investigation. All States shall endeavour to meet reasonable requests made by a flag State in connection with such investigations.

3. A flag State may undertake such investigations directly, in cooperation with other interested States or through the relevant subregional or regional fisheries management organization or arrangement. Information on the progress and outcome of the investigations shall be provided to all States having an interest in, or affected by, the alleged violation.

4. States shall assist each other in identifying vessels reported to have engaged in activities undermining the effectiveness of subregional, regional or global conservation and management measures.

5. States shall, to the extent permitted by national laws and regulations, establish arrangements for making available to prosecuting authorities in other States evidence relating to alleged violations of such measures.

6. Where there are reasonable grounds for believing that a vessel on the high seas has been engaged in unauthorized fishing within an area under the jurisdiction of a coastal State, the flag State of that vessel, at the request of the coastal State concerned, shall immediately and fully investigate the matter. The flag State shall cooperate with the coastal State in taking appropriate enforcement action in such cases and may authorize the relevant authorities of the coastal State to board and inspect the vessel on the high seas. This paragraph is without prejudice to article 111 of the Convention.

7. States Parties which are members of a subregional or regional fisheries management organization or participants in a subregional or regional fisheries management arrangement may take action in accordance with international law, including through recourse to subregional or regional procedures established for this purpose, to deter vessels which have engaged in activities which undermine the effectiveness of or otherwise violate the conservation and management measures established by that organization or arrangement from fishing on the high seas in the subregion or region until such time as appropriate action is taken by the flag State."

ในบริเวณทะเลหลวงใดที่มีองค์การจัดการประมงในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคดูแลรัฐภาคีซึ่งเป็นสมาชิกในองค์การนั้นหรือเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวอาจสั่งให้เจ้าพนักงานของตนขึ้นไปบนเรือและตรวจค้นเรือประมงของรัฐอื่นที่เป็นภาคีของความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอนี้ ไม่ว่าจะรัฐที่เป็นภาคีนั้นจะเป็นสมาชิกในองค์การหรือเข้าร่วมในข้อตกลงอื่นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 21* โดยการขึ้นและตรวจค้นเรือนั้นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 22**

* Article 21 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. In any high seas area covered by a subregional or regional fisheries management organization or arrangement, a State Party which is a member of such organization or a participant in such arrangement may, through its duly authorized inspectors, board and inspect, in accordance with paragraph 2, fishing vessels flying the flag of another State Party to this Agreement, whether or not such State Party is also a member of the organization or a participant in the arrangement, for the purpose of ensuring compliance with conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks established by that organization or arrangement.

2. States shall establish, through subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, procedures for boarding and inspection pursuant to paragraph 1, as well as procedures to implement other provisions of this article. Such procedures shall be consistent with this article and the basic procedures set out in article 22 and shall not discriminate against non-members of the organization or non-participants in the arrangement. Boarding and inspection as well as any subsequent enforcement action shall be conducted in accordance with such procedures. States shall give due publicity to procedures established pursuant to this paragraph.

3. If, within two years of the adoption of this Agreement, any organization or arrangement has not established such procedures, boarding and inspection pursuant to paragraph 1, as well as any subsequent enforcement action, shall, pending the establishment of such procedures, be conducted in accordance with this article and the basic procedures set out in article 22.

4. Prior to taking action under this article, inspecting States shall, either directly or through the relevant subregional or regional fisheries management organization or arrangement, inform all States whose vessels fish on the high seas in the subregion or region of the form of identification issued to their duly authorized inspectors. The vessels used for boarding and inspection shall be clearly marked and identifiable as being on government service. At the time of becoming a Party to this Agreement, a State shall designate an appropriate authority to receive notifications pursuant to this article and shall give due publicity of such designation through the relevant subregional or regional fisheries management organization or arrangement.

5. Where, following a boarding and inspection, there are clear grounds for believing that a vessel has engaged in any activity contrary to the conservation and management measures referred to in paragraph 1, the inspecting State shall, where appropriate, secure evidence and shall promptly notify the flag State of the alleged violation.

6. The flag State shall respond to the notification referred to in paragraph 5 within three working days of its receipt, or such other period as may be prescribed in procedures established in accordance with paragraph 2, and shall either:

(a) fulfil, without delay, its obligations under article 19 to investigate and, if evidence so warrants, take enforcement action with respect to the vessel, in which case it shall promptly inform the inspecting State of the results of the investigation and of any enforcement action taken; or

(b) authorize the inspecting State to investigate.

7. Where the flag State authorizes the inspecting State to investigate an alleged violation, the inspecting State shall, without delay, communicate the results of that investigation to the flag State. The flag State shall, if evidence so warrants, fulfil its obligations to take

enforcement action with respect to the vessel. Alternatively, the flag State may authorize the inspecting State to take such enforcement action as the flag State may specify with respect to the vessel, consistent with the rights and obligations of the flag State under this Agreement.

8. Where, following boarding and inspection, there are clear grounds for believing that a vessel has committed a serious violation, and the flag State has either failed to respond or failed to take action as required under paragraphs 6 or 7, the inspectors may remain on board and secure evidence and may require the master to assist in further investigation including, where appropriate, by bringing the vessel without delay to the nearest appropriate port, or to such other port as may be specified in procedures established in accordance with paragraph 2. The inspecting State shall immediately inform the flag State of the name of the port to which the vessel is to proceed. The inspecting State and the flag State and, as appropriate, the port State shall take all necessary steps to ensure the well-being of the crew regardless of their nationality.

9. The inspecting State shall inform the flag State and the relevant organization or the participants in the relevant arrangement of the results of any further investigation.

10. The inspecting State shall require its inspectors to observe generally accepted international regulations, procedures and practices relating to the safety of the vessel and the crew, minimize interference with fishing operations and, to the extent practicable, avoid action which would adversely affect the quality of the catch on board. The inspecting State shall ensure that boarding and inspection is not conducted in a manner that would constitute harassment of any fishing vessel.

11. For the purposes of this article, a serious violation means:

- (a) fishing without a valid licence, authorization or permit issued by the flag State in accordance with article 18, paragraph 3 (a);
- (b) failing to maintain accurate records of catch and catch-related data, as required by the relevant subregional or regional fisheries management organization or arrangement, or serious misreporting of catch, contrary to the catch reporting requirements of such organization or arrangement;
- (c) fishing in a closed area, fishing during a closed season or fishing without, or after attainment of, a quota established by the relevant subregional or regional fisheries management organization or arrangement;
- (d) directed fishing for a stock which is subject to a moratorium or for which fishing is prohibited;
- (e) using prohibited fishing gear;
- (f) falsifying or concealing the markings, identity or registration of a fishing vessel;
- (g) concealing, tampering with or disposing of evidence relating to an investigation;
- (h) multiple violations which together constitute a serious disregard of conservation and management measures; or
- (i) such other violations as may be specified in procedures established by the relevant subregional or regional fisheries management organization or arrangement.

12. Notwithstanding the other provisions of this article, the flag State may, at any time, take action to fulfil its obligations under article 19 with respect to an alleged violation. Where the vessel is under the direction of the inspecting State, the inspecting State shall, at the request of the flag State, release the vessel to the flag State along with full information on the progress and outcome of its investigation.

13. This article is without prejudice to the right of the flag State to take any measures, including proceedings to impose penalties, according to its laws.

14. This article applies mutatis mutandis to boarding and inspection by a State Party which is a member of a subregional or regional fisheries management organization or a participant in a subregional or regional fisheries management arrangement and which has clear grounds for believing that a fishing vessel flying the flag of another State Party has engaged in any activity contrary to relevant conservation and management measures referred to in paragraph 1 in the high seas area covered by such organization or arrangement, and such vessel has subsequently, during the same fishing trip, entered into an area under the national jurisdiction of the inspecting State.

15. Where a subregional or regional fisheries management organization or arrangement has established an alternative mechanism which effectively discharges the obligation under this Agreement of its members or participants to ensure compliance with the conservation and management measures established by the organization or arrangement, members of such organization or participants in such arrangement may agree to limit the application of paragraph 1 as between themselves in respect of the conservation and management measures which have been established in the relevant high seas area.

16. Action taken by States other than the flag State in respect of vessels having engaged in activities contrary to subregional or regional conservation and management measures shall be proportionate to the seriousness of the violation.

ส่วนรัฐเจ้าของท่าอาจดำเนินการตรวจสอบเอกสาร เครื่องมือการทำประมง และ ปริมาณจับสัตว์น้ำที่พบบนเรือ เมื่อเรือเหล่านั้นสมควรใจเข้าเทียบท่าหรือเข้าจอดที่ท่าเทียบเรือ นอกฝั่งของตน และรัฐเจ้าของท่าอาจออกระเบียบให้เจ้าพนักงานของตนเพื่อห้ามมิให้มีการนำขึ้น ท่าหรือทำการขนส่งกลางทางเมื่อแน่ใจว่ามีการจับสัตว์น้ำในลักษณะที่ละเมิดต่อมาตรการอนุรักษ์ และจัดการประมง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 23***

17. Where there are reasonable grounds for suspecting that a fishing vessel on the high seas is without nationality, a State may board and inspect the vessel. Where evidence so warrants, the State may take such action as may be appropriate in accordance with international law.

18. States shall be liable for damage or loss attributable to them arising from action taken pursuant to this article when such action is unlawful or exceeds that reasonably required in the light of available information to implement the provisions of this article."

** Article 22 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

1. The inspecting State shall ensure that its duly authorized inspectors:

(a) present credentials to the master of the vessel and produce a copy of the text of the relevant conservation and management measures or rules and regulations in force in the high seas area in question pursuant to those measures;

(b) initiate notice to the flag State at the time of the boarding and inspection;

(c) do not interfere with the master's ability to communicate with the authorities of the flag State during the boarding and inspection;

(d) provide a copy of a report on the boarding and inspection to the master and to the authorities of the flag State, noting therein any objection or statement which the master wishes to have included in the report;

(e) promptly leave the vessel following completion of the inspection if they find no evidence of a serious violation; and

(f) avoid the use of force except when and to the degree necessary to ensure the safety of the inspectors and where the inspectors are obstructed in the execution of their duties. The degree of force used shall not exceed that reasonably required in the circumstances.

2. The duly authorized inspectors of an inspecting State shall have the authority to inspect the vessel, its licence, gear, equipment, records, facilities, fish and fish products and any relevant documents necessary to verify compliance with the relevant conservation and management measures.

3. The flag State shall ensure that vessel masters:

(a) accept and facilitate prompt and safe boarding by the inspectors;

(b) cooperate with and assist in the inspection of the vessel conducted pursuant to these procedures;

(c) do not obstruct, intimidate or interfere with the inspectors in the performance of their duties;

(d) allow the inspectors to communicate with the authorities of the flag State and the inspecting State during the boarding and inspection;

(e) provide reasonable facilities, including, where appropriate, food and accommodation, to the inspectors; and

(f) facilitate safe disembarkation by the inspectors.

4. In the event that the master of a vessel refuses to accept boarding and inspection in accordance with this article and article 21, the flag State shall, except in circumstances where, in accordance with generally accepted international regulations, procedures and practices relating to safety at sea, it is necessary to delay the boarding and inspection, direct the master of the vessel to submit immediately to boarding and inspection and, if the master does not comply with such direction, shall suspend the vessel's authorization to fish and order the vessel to return immediately to port. The flag State shall advise the inspecting State of the action it has taken when the circumstances referred to in this paragraph arise."

*** Article 23 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

(10) กำหนดถึงความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐกำลังพัฒนา

สำหรับเรื่องความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือรัฐที่กำลังพัฒนานั้น รัฐต้องให้การยอมรับอย่างเต็มที่ในความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ และการพัฒนาการทำประมงมวลสัตว์น้ำนั้น โดยการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐกำลังพัฒนาโดยตรง หรือผ่านทางโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (the United Nations Development Programme) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (the Food and Agricultural Organization of the United Nations) และทบวงการชำนัญพิเศษอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility) คณะกรรมาธิการการพัฒนอย่างยั่งยืน (the Commission on Sustainable Development) และองค์การและองค์การระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอื่น ๆ ที่เหมาะสม ทั้งนี้ ตามที่ข้อ 24* และข้อ 25** ได้กำหนดไว้

"1. A port State has the right and the duty to take measures, in accordance with international law, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures. When taking such measures a port State shall not discriminate in form or in fact against the vessels of any State.

2. A port State may, inter alia, inspect documents, fishing gear and catch on board fishing vessels, when such vessels are voluntarily in its ports or at its offshore terminals.

3. States may adopt regulations empowering the relevant national authorities to prohibit landings and transshipments where it has been established that the catch has been taken in a manner which undermines the effectiveness of subregional, regional or global conservation and management measures on the high seas.

4. Nothing in this article affects the exercise by States of their sovereignty over ports in their territory in accordance with international law."

* Article 24 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

"1. States shall give full recognition to the special requirements of developing States in relation to conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and development of fisheries for such stocks. To this end, States shall, either directly or through the United Nations Development Programme, the Food and Agriculture Organization of the United Nations and other specialized agencies, the Global Environment Facility, the Commission on Sustainable Development and other appropriate international and regional organizations and bodies, provide assistance to developing States.

2. In giving effect to the duty to cooperate in the establishment of conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, States shall take into account the special requirements of developing States, in particular:

(a) the vulnerability of developing States which are dependent on the exploitation of living marine resources, including for meeting the nutritional requirements of their populations or parts thereof;

(b) the need to avoid adverse impacts on, and ensure access to fisheries by, subsistence, small-scale and artisanal fishers and women fishworkers, as well as indigenous people in developing States, particularly small island developing States; and

ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับโลกที่มีความสำคัญในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอทุกภูมิภาคในโลก

3.2.4 บทบาทของความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas) มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง โดยกำหนดให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าเรือประมงซึ่งชักธงของตนปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมี

(c) the need to ensure that such measures do not result in transferring, directly or indirectly, a disproportionate burden of conservation action onto developing States.”

** Article 25 of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

“1. States shall cooperate, either directly or through subregional, regional or global organizations:

(a) to enhance the ability of developing States, in particular the least-developed among them and small island developing States, to conserve and manage straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and to develop their own fisheries for such stocks;

(b) to assist developing States, in particular the least-developed among them and small island developing States, to enable them to participate in high seas fisheries for such stocks, including facilitating access to such fisheries subject to articles 5 and 11; and

(c) to facilitate the participation of developing States in subregional and regional fisheries management organizations and arrangements.

2. Cooperation with developing States for the purposes set out in this article shall include the provision of financial assistance, assistance relating to human resources development, technical assistance, transfer of technology, including through joint venture arrangements, and advisory and consultative services.

3. Such assistance shall, inter alia, be directed specifically towards:

(a) improved conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks through collection, reporting, verification, exchange and analysis of fisheries data and related information;

(b) stock assessment and scientific research; and

(c) monitoring, control, surveillance, compliance and enforcement, including training and capacity-building at the local level, development and funding of national and regional observer programmes and access to technology and equipment.”

ชีวิตในทะเลหลวงอย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่ข้อ 3 วรรค 1 (a) ของความตกลงฉบับนี้ซึ่งได้กำหนดว่า

“Each Party shall take such measures as may be necessary to ensure that fishing vessels entitled to fly its flag do not engage in any activity that undermines the effectiveness of international conservation and management measures.”

ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีรัฐใดที่จะอ้างอธิปไตยเหนือส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงได้ มีแต่รัฐเจ้าของธงเท่านั้นที่จะอ้างเขตอำนาจเหนือเรือที่ชักธงของตนได้ ไม่ว่าเรือลำนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม รัฐเจ้าของธงจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมให้เรือที่ชักธงของตนปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง เช่น การควบคุมใบอนุญาตทำประมง การทำทะเบียนเรือประมง การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับรัฐภาคีอื่น เป็นต้น

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมงได้กำหนดห้ามมิให้รัฐภาคีใดอนุญาตให้เรือประมงที่ชักธงของตนเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง เว้นแต่รัฐภาคีแสดงได้ว่าตนสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อเรือนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ความตกลงฉบับนี้ โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงที่มีระหว่างรัฐเจ้าของธงและเรือประมงนั้น ตามที่ข้อ 3 วรรค 3 ได้กำหนดว่า

“No Party shall authorize any fishing vessel entitled to fly its flag to be used for fishing on the high seas unless the Party is satisfied that it is able, taking into account the links that exist between it and the fishing vessel concerned, to exercise effectively its responsibilities under this Agreement in respect of that fishing vessel.”

นอกจากนี้ เมื่อเรือประมงได้เข้าท่าเรือของรัฐภาคีอื่นตามความตกลงฉบับนี้ที่มีรัฐเจ้าของธง โดยสมัครใจ หากรัฐภาคีนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเรือประมงนั้นได้ถูกใช้เพื่อทำการประมงฝ่าฝืนต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการระหว่างประเทศ รัฐภาคีนั้นต้องแจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยทันที ทั้งนี้รัฐภาคีอาจทำข้อตกลงเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าในการ

ดำเนินมาตรการสอบสวนเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่าเรือประมงนั้นกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามความตกลงนี้หรือไม่ ตามที่ข้อ 5 วรรค 2 ได้กำหนดว่า

“2. When a fishing vessel is voluntarily in the port of a Party other than its flag State, that Party, where it has reasonable grounds for believing that the fishing vessel has been used for an activity that undermines the effectiveness of international conservation and management measures, shall promptly notify the flag States accordingly. Parties may make arrangements regarding the undertaking by port States of such investigatory measures as may be considered necessary to establish whether the fishing vessel has indeed been used contrary to the provisions of this Agreement.”

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมงนี้ มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยสร้างพันธกรณีให้รัฐใช้อำนาจควบคุมเรือประมงของตนให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยถือว่าการชักธงเรือหลายสัญชาติเป็นวิธีการที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ถ้าหากรัฐไม่สามารถจะควบคุมเรือที่ชักธงหลายสัญชาติได้ ก็เท่ากับว่าเป็นความล้มเหลวของรัฐเจ้าของธงในการที่จะต้องสร้างความรับผิดชอบในเรื่องการทำประมงในทะเลหลวง

3.2.5 บทบาทของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ค.ศ. 1992

เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพมีความสำคัญต่อวิวัฒนาการ และต่อการรักษาระบบที่ยั่งยืนของชีวมณฑล (biosphere) แต่ความหลากหลายทางชีวภาพกำลังลดลงโดยกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ มนุษยชาติจึงมีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐภาคีจึงได้ตกลงกันตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ทรัพยากรทางชีวภาพนั้นอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 จึงมีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยให้มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ทรัพยากรทางชีวภาพนั้นอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน

ข้อ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ตามหลักการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ส่วนข้อ 4 ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ใช้กับส่วนของความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งอยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐภาคี และกระบวนการและกิจกรรมซึ่งกระทำขึ้นภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคี ไม่ว่าจะผลกระทบจากกระบวนการหรือกิจกรรมนั้นจะเกิด ณ ที่ใดก็ตาม ทะเลหลวงเป็นบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ แต่หากเรือที่ชักธงของรัฐภาคีได้ทำการประมงในทะเลหลวง กิจกรรมทำประมงนั้นย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐภาคี รัฐเจ้าของธงที่เป็นรัฐภาคีจึงมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ทั้งนี้ รัฐภาคีต้องร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นโดยตรงหรือโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศเพื่ออนุรักษ์และใช้ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ข้อ 5 ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดไว้ ตามหลักความร่วมมือระหว่างประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 นี้ เข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงต้องกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนต้องคำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย

3.2.6 บทบาทของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจับวาฬ ค.ศ. 1946

บทบาทของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจับวาฬ ค.ศ. 1946 (International Convention for the Regulation of Whaling) ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ก็คือ จำกัดการดำเนินการจับวาฬโดยสร้างระบบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงวาฬ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (common interest) ของชาติต่าง ๆ ของโลก ในการอนุรักษ์วาฬซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่เพื่อคนรุ่นภายภาคหน้า (future generations) เพราะในช่วงอดีตที่ผ่านมามีการจับวาฬมากเกินไปในพื้นที่ต่าง ๆ และในวาฬสายพันธุ์ต่าง ๆ จนถึงระดับที่จำเป็นต้องปกป้องวาฬทุกสายพันธุ์จากการจับมากเกินไป ทั้งนี้ หากมีการควบคุมที่ถูกต้อง วาฬก็สามารถเพิ่มขึ้นได้เองตามธรรมชาติ และการเพิ่มจำนวนของวาฬอาจจะทำให้สามารถจับวาฬได้โดยไม่ทำให้วาฬสูญพันธุ์ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องจำกัดการดำเนินการ

จับวาท เพื่อให้อวาทมีจำนวนอยู่ในระดับที่ได้ผลดีที่สุด (optimum level) อย่างเร็วที่สุดโดยไม่ก่อให้เกิดความลำบากทางเศรษฐกิจและทางโภชนาการต่อประชาชนทั้งหลาย

เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ได้อย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงขอแสดงตารางแสดงบทบาทของข้อตกลงระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ดังนี้

ตารางที่ 1 บทบาทของข้อตกลงระหว่างประเทศในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

ชื่อข้อตกลงระหว่างประเทศ	บทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง
1. อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง	กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง
2. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982	กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงและหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยเป็นกรอบแนวการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ
3. ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุชาติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995	กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอเพื่อให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์ในระยะยาวและการใช้ที่ยั่งยืน
4. ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำกรประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993	กำหนดกฎเกณฑ์ในการบังคับให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง
5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992	กำหนดหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง
6. อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจับวาฬ ค.ศ. 1946	จำกัดการจับวาฬเพื่อให้วาฬมีจำนวนอยู่ในระดับที่ได้ผลดีที่สุดโดยเร็วที่สุด

3.3 บทบาทของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

ถึงแม้ในอดีตนานาชาติจะถือเป็นหลักการว่า *de lege ferenda* เป็นเพียง *law as it should be* ซึ่งหมายความว่า เป็นเพียงสิ่งที่พึงปรารถนาเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็น *lex lata* ที่จะใช้บังคับได้โดยทั่วไป (*erga omnes*) แต่ในยุคปัจจุบันแนวโน้มในทางปฏิบัติของนานาชาติเห็นได้ชัดว่า สิ่งที่เป็นอดีตเป็นเพียงสิ่งที่พึงปรารถนาเท่านั้น ปัจจุบันกลับมีแนวคิดที่ให้ถือว่า *lex ferenda* เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ อันเป็นที่มาของแนวความคิดที่ให้ถือว่า *lex ferenda* เป็น *Soft Law* ซึ่งประเทศมหาอำนาจทั้งหลายโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มักใช้เขตอำนาจบีบบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ประเทศอื่นต้องถือปฏิบัติตาม และในกรณีของสหรัฐอเมริกา ถึงกับมีกฎหมาย (มาตรา 301 ของ Omnibus Trade Act) ซึ่งให้อำนาจสหรัฐอเมริกากลางโทษทางเศรษฐกิจกับประเทศที่ไม่ถือปฏิบัติตาม *Soft Law* ได้ด้วย กล่าวคือภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ผวนกับความกดดันระดับการทูต อันเป็นผลทำให้ประเทศประมง เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ต้องยุติกิจกรรมประมงบางอย่าง เช่น การใช้แห อวน ที่ไม่ได้มาตรฐานระหว่างประเทศในทะเลหลวง ทั้งนี้ การที่นานาชาติได้จัดให้มีการประชุมสากลเพื่อประกาศเจตนารมณ์ร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง แม้ในทางกฎหมายตราสารระหว่างประเทศเหล่านี้จะไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย แต่ก็สะท้อนความเห็นของนานาชาติที่แสดงออกถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง

3.3.1 บทบาทของปฏิญญาแคนคูนว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1992

รัฐบาลประเทศเม็กซิโกด้วยความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้จัดการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (the International Conference on Responsible Fishing) ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก ตั้งแต่วันที่ 6 ถึง 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 เพื่ออภิปรายประเด็นที่สำคัญจำนวนมากเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงโดยใช้อวนลอยปลาผิวน้ำขนาดใหญ่ (large-scale pelagic drift net) และผลกระทบของอวนชนิดนี้ต่อทรัพยากรมีชีวิตในมหาสมุทรและทะเลของโลก และเพื่อตอบสนองต่อมติจำนวนมากของสหประชาชาติ ตัวอย่างเช่น มติของสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติที่ 44/225 และ 45/197

การประชุมครั้งนี้ได้ยอมรับปฏิญญาแคนคูนว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ได้เสนอต่อองค์การสหประชาชาติว่า ช่วงปี ค.ศ. 1993-2002 จะเป็นทศวรรษแห่งการทำประมงอย่างรับผิดชอบโดยได้รับการสนับสนุนภายใต้กรอบทางกฎหมายของความร่วมมือระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เพื่อยังผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงอย่างยั่งยืน

ปฏิญญาแคนคูนว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Cancún Declaration on Responsible Fishing) ค.ศ. 1992 มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยกำหนดหลักการในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ เนื่องจากผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญสำหรับประชาชนทั่วโลกและการทำประมงในทะเลหลวงได้มีการขยายตัว แต่การจัดการประมงในทะเลหลวงโดยการยอมรับ ตรวจสอบและบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ ยังไม่เพียงพอในพื้นที่ต่าง ๆ และในบางพื้นที่ก็มีการแสวงหาประโยชน์มากเกินไปทำให้เกิดความกังวลต่อรัฐเกี่ยวกับผลกระทบต่อการทำประมงของรัฐเหล่านั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินการประมงและการจัดการประมงเพื่อหลีกเลี่ยงการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำมากเกินไปและสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้การทำประมงดำเนินการต่อไปและพัฒนาภายใต้ระบบที่สมบูรณ์และมีสมดุลภายใต้แนวความคิด “การทำประมงอย่างรับผิดชอบ” ทั้งนี้ แนวความคิด “การทำประมงอย่างรับผิดชอบ” ประกอบด้วย การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนกลมกลืนไปกับสิ่งแวดล้อม การใช้วิธีการจับสัตว์น้ำและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ ทรัพยากรสัตว์น้ำ และคุณภาพของทรัพยากรสัตว์น้ำ การเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประมงโดยกระบวนการแปรรูปที่ได้มาตรฐานถูกหลักอนามัย และวิธีการในการดำเนินการทางการค้าเพื่อให้ลูกค้าสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพดี

ข้อเสนอที่ได้เสนอภายใต้กรอบของคณะกรรมการอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการทำประมง (FAO's Committee on Fisheries) ระหว่างการประชุมในเดือนเมษายน ค.ศ. 1991 เกี่ยวกับการร่างจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวง ได้แก่

- รัฐควรยอมรับแผนการประมงที่มีประสิทธิภาพและมาตรฐานการจัดการภายในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจะส่งเสริมการรักษาจำนวนคุณภาพ ความหลากหลายและการหาซื้อได้ของทรัพยากรประมง เพื่อให้

มั่นใจถึงความเพียงพอของผลิตภัณฑ์ประมงที่จะเลี้ยงประชากรในปัจจุบันและในอนาคต

- รัฐควรดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อปรับปรุงระบบการจัดการประมงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำประมงอย่างรับผิดชอบ โดยตระหนักถึงหลักการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตในทะเลอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบายการจัดการที่ดี โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของการทำประมงแต่ละชนิด
- รัฐควรปรับปรุงความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับชีววิทยา ความอุดมสมบูรณ์ การกระจายตัว ความผันผวนของทรัพยากรประมง ทั้งในเขตอำนาจของรัฐและในทะเลหลวง โดยคำนึงถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิอากาศ
- รัฐควรส่งเสริมและขยายการเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการอนุรักษ์และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมง
- ในการออกแบบและแนะนำเครื่องมือและวิธีการใหม่ที่ใช้ในการทำประมง รัฐควรคำนึงถึงการประเมินผลกระทบต่อความยั่งยืนของการประมง ตามลักษณะเฉพาะและความหลากหลายของพื้นที่ประมงที่แตกต่างกัน
- รัฐควรร่วมมือกันในระดับภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับพหุภาคี ในการสร้าง เสริมสร้างและนำไปปฏิบัติซึ่งวิธีการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจถึงการทำประมงอย่างรับผิดชอบในทะเลหลวง ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
- เสรีภาพของรัฐในการทำประมงในทะเลหลวงต้องได้คู่กับพันธกรณีในการร่วมมือกับรัฐอื่นเพื่อให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์และการจัดการที่สมเหตุสมผลของทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

- รัฐต้องกระทำการบริหารจัดการถือหลายสัญชาติของเรือในฐานะที่เป็นวิธีการเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การอนุรักษ์และการจัดการสำหรับกิจกรรมประมงในทะเลหลวง

เป็นต้น

ปฏิญญาฉบับนี้ได้เสนอต่อที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ณ เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 และเสนอต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ แล้วถูกส่งต่อให้ที่ประชุมปรึกษาหารือทางเทคนิคขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยเรื่องการทำประมงในทะเลหลวง (the FAO Technical Consultation on High Seas Fisheries) หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สมัยประชุมที่ 102 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ได้ริเริ่มให้ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติทำการร่างจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ

3.3.2 บทบาทของปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.

1992

สหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED) หรือการประชุมสุดยอดของโลก (Earth Summit) ณ เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 การประชุมครั้งนี้เป็นผลมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ที่ Stockholm ในปี ค.ศ. 1972 และการประชุมโลกว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the World Conference on Environment and Development) เป้าหมายของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนานี้เพื่อบูรณาการการพัฒนาและวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนานี้ทำให้บรรลุถึงปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 (Agenda 21) และ

อนุสัญญาสองฉบับ ฉบับหนึ่งเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและอีกฉบับเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

ปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเกี่ยวข้องกับจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ได้แก่

- มนุษย์เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาอย่างยั่งยืน มนุษย์มีสิทธิที่จะมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและเกิดประโยชน์กลมกลืนกับธรรมชาติ (ข้อ 1)
- ตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้มั่นใจว่ากิจกรรมที่กระทำภายใต้การควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ (ข้อ 2)
- สิทธิที่จะพัฒนาต้องบรรลุถึงความต้องการทางการพัฒนาและทางด้านสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตอย่างเป็นธรรม (ข้อ 3)
- การคุ้มครองทางด้านสิ่งแวดล้อมต้องเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนา และสามารถแยกออกจากการพัฒนาได้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ข้อ 4)
- สถานการณ์และความต้องการพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและประเทศที่ถูกทำลายทางธรรมชาติได้ง่ายที่สุดจะได้รับลำดับความสำคัญพิเศษ การกระทำระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาควรแก้ไขปัญหาผลประโยชน์และความต้องการของประเทศทั้งหลาย (ข้อ 6)
- รัฐต่าง ๆ ควรร่วมมือกันในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโลกเพื่อที่จะอนุรักษ์คุ้มครองและรักษาความแข็งแรงและความเป็นหนึ่งเดียวของระบบนิเวศ โดยรัฐต่าง ๆ มีความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities) ประเทศที่พัฒนาแล้วมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมทั่วโลกมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา (ข้อ 7)

- รัฐควรนำแนวทางการระมัดระวังเพื่อปกป้องไว้ก่อนมาใช้เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อม แต่ขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่นอน (ข้อ 15)

เป็นต้น

3.3.3 บทบาทของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 (Agenda 21)

ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาได้บรรลุถึงแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 (Agenda 21) โดยบทที่ 17 (Chapter 17) ของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 ได้อธิบายถึงรายละเอียดของยุทธศาสตร์และโครงการที่จะกระทำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของทรัพยากรมีชีวิตทางทะเล ที่อยู่ในมหาสมุทร ทะเล และบริเวณชายฝั่ง

แผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 เป็นแผนปฏิบัติการที่ไม่มีผลผูกพันรัฐ แผนปฏิบัติการนี้ได้ก่อให้เกิดกรอบแนวคิดเพื่อให้สังคมโลกวางนโยบายและยุทธศาสตร์ที่จำเป็นต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนและน่านโยบายและยุทธศาสตร์นั้นไปปฏิบัติและเร่งให้เกิดกระบวนการทางการทูตที่จำเป็นต่อการนำนโยบายและยุทธศาสตร์นั้นไปปฏิบัติ

ส่วน C ของบทที่ 17 ของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 ว่าด้วยเรื่องการใช้ที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงได้เน้นถึงการจัดการประมงในทะเลหลวง ซึ่งรวมถึงการยอมรับ การตรวจสอบ และการบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ ซึ่งไม่เพียงพอในหลายพื้นที่ และทรัพยากรบางชนิดได้ถูกใช้เกินการผลิตของธรรมชาติ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการทำประมงโดยไม่ควบคุม การลงแรงทำประมงมากเกินไป ขนาดกองเรือใหญ่เกินไป การถือสัญชาติหลายสัญชาติของเรือที่ทำประมงในทะเลหลวงเพื่อสะดวกต่อการหนีจากการควบคุม เครื่องมือทำประมงที่คิดสรรได้มีไม่เพียงพอ ข้อมูลที่ไม่สามารถเชื่อถือได้ และการขาดความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐ การปฏิบัติของรัฐซึ่งคนชาติหรือเรือของตนทำประมงในทะเลหลวงและความร่วมมือในระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาคและระดับโลกเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะต่อทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอและชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขต ทั้งนี้ ส่วน C ของบทที่ 17 ของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 นี้ ได้กล่าวไว้ว่า รัฐต้องดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำให้มั่นใจว่าได้มีการจัดการประมงในทะเลหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 ของที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ได้มีบทบาทในการ

เรียกร้องให้สหประชาชาติจัดการประชุมระดับรัฐบาลโดยการสนับสนุนของสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องมลพิษน้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมลพิษน้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

นอกจากนี้ ในบทที่ 37 ของแผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 ว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างความสามารถได้กล่าวถึงกลไกในให้ทุนสนับสนุนเพื่อนำแผนปฏิบัติการนี้ไปปฏิบัติ ตาม รวมไปถึงตัวช่วยทางสิ่งแวดล้อมทั่วโลก (Global Environmental Facility หรือ GEF) ซึ่งธนาคารโลก (the World Bank) UNDP และ UNEP ได้จัดการร่วมกัน แผนการ GEF ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1990 ได้จัดหาเงินทุนสำหรับโครงการช่วยเหลือทางสิ่งแวดล้อมและทางเทคนิคในเรื่องสำคัญ 4 เรื่อง กล่าวคือ ภาวะโลกร้อน ความหลากหลายทางชีวภาพ การปกป้องน่านน้ำระหว่างประเทศ และความเสื่อมโทรมของชั้นบรรยากาศ คณะกรรมการด้านการประมง (COFI) สมัยประชุมที่ 20 ณ กรุงโรม เดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 ได้ผลักดันให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติร่วมทำงานกับ GEF ในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง

ด้วยเหตุนี้ แผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21 จึงมีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยอธิบายถึงรายละเอียดของยุทธศาสตร์และโครงการที่จะกระทำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของทรัพยากรมีชีวิตทางทะเล และการให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมทั่วโลก

3.3.4 บทบาทของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1995

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้จัดประชุมเกี่ยวกับการจัดทำกรอบปฏิบัติในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบขึ้นหลายครั้งในระหว่าง ค.ศ. 1992 – 1995 จนในที่สุด เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1995 ที่ประชุมสมัชชาขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สมัยที่ 28 ได้ให้ความเห็นชอบต่อจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบโดยเอกฉันท์ เพื่อให้เป็นกรอบปฏิบัติในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบทั้งในระดับชาติและระดับสากลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตในน้ำอย่างยั่งยืนและกลมกลืนไปกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบได้กำหนดหลักการและมาตรฐานสากลที่พึงปฏิบัติอย่างรับผิดชอบในการอนุรักษ์ การจัดการและการพัฒนาทรัพยากรที่มีชีวิตในน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ

ถึงแม้จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบจะมีได้ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่บางส่วนของจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบนี้มีพื้นฐานมาจากตราสารอื่นที่ได้มีผลผูกพันไปแล้วซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ อันได้แก่

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 และความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993 ทั้งนี้ ความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993 ถือเป็นส่วนหนึ่งของจรรยาบรรณนี้ ตามมติของที่ประชุมสมัชชาขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ที่ 15/93 วรรค 3 นอกจากนี้ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบมีขอบเขตครอบคลุมทั่วโลกและมุ่งหมายต่อประเทศสมาชิกและประเทศที่มิได้เป็นสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ นิติบุคคลทางด้านการประมง องค์การระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ตาม รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และการจัดการและการพัฒนาการประมง เช่น ชาวประมง บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูปและการตลาดของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำและผู้ใช้สิ่งแวดล้อมทางน้ำเกี่ยวกับการทำประมง ทั้งนี้ เป็นไปตามที่มาตรา 1 แห่งจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบได้กำหนดไว้

จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบมีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยกำหนดหลักการและมาตรฐานสากลในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมง ปรากฏตามข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐและผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตในน้ำควรอนุรักษ์ระบบนิเวศทางน้ำ โดยทำการประมงอย่างรับผิดชอบ สิทธิในการทำประมงนั้นนำมาซึ่งพันธกรณีที่จะต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบเพื่อให้มั่นใจว่าการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในน้ำนั้นมีประสิทธิผล โดยรัฐซึ่งอนุญาตให้เรือประมงและเรือที่สนับสนุนการทำประมงใช้ธงของตนควรควบคุมเรือเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐควรป้องกันการทำประมงเกินกำลังการผลิตของทรัพยากรประมงและความสามารถในการทำประมงมากเกินไป โดยนำมาตรการจัดการมาใช้บังคับเพื่อให้มีการลงแรงทำประมงเหมาะสมกับกำลังการผลิตของทรัพยากรประมงและมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐควรใช้มาตรการเพื่อฟื้นฟูประชากรสัตว์น้ำให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามความเหมาะสม และการจัดการประมงควรส่งเสริมให้เกิดการรักษาทรัพยากรประมงทั้งในด้านคุณภาพ ความหลากหลาย และการคงอยู่ในปริมาณที่เพียงพอสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต ในบริบทของความมั่นคงทางด้านอาหาร การบรรเทาความยากจนและการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐควรใช้มาตรการเพื่อป้องกันหรือกำจัดความสามารถทำประมงเกินควร และควรทำให้มั่นใจว่า ระดับของการลงแรงประมงนั้นได้สัดส่วนกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จากทรัพยากรประมงในฐานะวิธีการที่ทำให้มั่นใจถึงประสิทธิภาพของมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ

รัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงควรยอมรับมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในระยะยาวและมาตรการเพื่อการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน ผ่านทางกรอบของนโยบาย กฎหมาย และองค์การที่เหมาะสม มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการประมงควรมีฐานมาจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่สามารถหาได้ และควรกำหนดขึ้นเพื่อทำให้มั่นใจถึงความยั่งยืนในระยะยาวของทรัพยากรประมงในระดับที่สนับสนุนเป้าหมายในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างเหมาะสมที่สุด และรักษาความคงอยู่ของทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นในอนาคต โดยคำนึงถึงความรู้ดั้งเดิมเกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิตและแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรมีชีวิตเหล่านั้นและปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม

มาตรการในการจัดการไม่ควรมุ่งแต่อนุรักษ์ชนิดพันธุ์เป้าหมาย แต่รวมไปถึงชนิดพันธุ์ที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกันหรืออยู่ร่วมกันหรือพึ่งพาชนิดพันธุ์เป้าหมายนั้นด้วย รัฐและผู้ใช้ระบบนิเวศทางน้ำควรลดการสูญเสีย การจับสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีใช้เป้าหมาย และผลกระทบของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันหรือพึ่งพากัน

รัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐชายฝั่งที่มีสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับทะเลหลวงและที่อพยพย้ายถิ่นไกล ควรร่วมมือกันในการทำให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยก่อตั้งองค์การหรือจัดทำความตกลงระดับทวิภาคี อนุภูมิภาค และภูมิภาคตามความเหมาะสม และรัฐควรร่วมมือกันในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลกผ่านทางองค์การการจัดการประมง ความตกลงระหว่างประเทศ ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐและเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการจัดการ ทำให้มั่นใจถึงการประมงอย่างรับผิดชอบ และทำให้มั่นใจถึงการอนุรักษ์และการปกป้องทรัพยากรมีชีวิตในน้ำอย่างมีประสิทธิภาพในทุกแห่งที่มีทรัพยากรเหล่านั้น โดยคำนึงถึงความต้องการมาตรการที่สอดคล้องกันในบริเวณที่อยู่ทั้งในและนอกเขตอำนาจของรัฐ

องค์การหรือความตกลงจัดการการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคควรมีผู้แทนจากรัฐซึ่งมีทรัพยากรประมงเหล่านั้นอยู่ในเขตอำนาจ รวมทั้งผู้แทนจากรัฐซึ่งมีผลประโยชน์

อย่างแท้จริงในการประมงหรือทรัพยากรประมงที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ ในกรณีที่ต้องจัดการหรือความตกลงจัดการการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนั้นเมื่ออยู่แล้วและองค์การและความตกลงเหล่านั้นมีความสามารถที่จะจัดทำมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการ รัฐเหล่านั้นควรร่วมมือโดยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การนั้นหรือเข้าร่วมในความตกลง และร่วมงานขององค์การหรือความตกลงนั้นโดยไม่ชักช้า ถึงกระนั้น รัฐที่ยังมิได้เป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค หรือมิได้เป็นภาคีในความตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ก็ควรร่วมมือตามความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงที่เกี่ยวข้อง โดยทำให้มาตรการใด ๆ ในการอนุรักษ์และการจัดการที่ได้รับการยอมรับโดยองค์การหรือความตกลงมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ ผู้แทนจากองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประมงควรได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการประชุมขององค์การและความตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคในฐานะผู้สังเกตการณ์หรือในฐานะอื่นใดที่เหมาะสมตามกระบวนการขององค์การหรือความตกลงที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเหล่านี้ควรได้รับการเข้าถึงบันทึกและรายงานการประชุมในเวลาที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับระเบียบวิธีในการเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น

รัฐและองค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคควรนำวิธีการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) มาใช้อย่างเต็มที่ในการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรมีชีวิตในน้ำ เพื่อปกป้องทรัพยากรมีชีวิตในน้ำและรักษาสีงแวดล้อมทางน้ำ โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าที่หาได้ ทั้งนี้ การขาดข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอไม่ควรเป็นเหตุให้มีการเลื่อนหรือการไม่ดำเนินการใช้มาตรการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในน้ำชนิดพันธุ์เป้าหมาย ชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันหรือพึ่งพากัน และชนิดพันธุ์ที่มีไข่เป้าหมาย รวมไปถึงสิ่งแวดล้อมของทรัพยากรเหล่านั้น

เครื่องมือและวิธีการปฏิบัติการประมงที่คัดเลือกสัตว์น้ำได้และปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมควรได้รับการพัฒนาและนำไปใช้เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ อนุรักษ์โครงสร้างประชากรของทรัพยากรมีชีวิตในน้ำและระบบนิเวศทางน้ำ และปกป้องคุณภาพของสัตว์น้ำ กรณีที่เครื่องมือและวิธีการปฏิบัติการประมงที่คัดเลือกสัตว์น้ำได้และปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเมื่ออยู่แล้วก็ควรได้รับการยอมรับและความยินยอมเป็นลำดับก่อนในการจัดทำมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการประมง

รัฐควรทำให้มั่นใจถึงการปฏิบัติตามและการบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการและสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพตามความเหมาะสม เพื่อตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมของเรือประมงและเรือที่สนับสนุนการทำประมง ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐและเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมไปถึงภายในกรอบขององค์การหรือความตกลงการอนุรักษ์และการจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค รัฐควรสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ การสอดส่องดูแล การควบคุม และการบังคับใช้ ภายในขอบเขตอำนาจและความสามารถของรัฐ เพื่อให้มั่นใจถึงการปฏิบัติตามมาตรการของรัฐในการอนุรักษ์และการจัดการ รวมทั้งมาตรการที่ได้รับการยอมรับโดยองค์การหรือความตกลงการอนุรักษ์และการจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค

ในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (the International Conference on Responsible Fishing) ณ ประเทศเม็กซิโก ในปี ค.ศ. 1992 ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ได้ยกประเด็นเรื่องการทำประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ตามกรอบของแผนปฏิบัติการที่ 21 และในสมัยประชุมที่ 102 ของคณะกรรมการอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1993 ได้เรียกร้องให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติให้ความสนใจต่อประเด็นของการถือธงหลายสัญชาติ (reflagging) ของเรือที่ทำประมงในทะเลหลวงให้กลายเป็นธงที่สะดวก (flags of convenience) ต่อการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมงที่ได้ตกลงไว้ และให้หาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมต่อประเด็นดังกล่าว

เพื่อสนองตอบข้อเรียกร้องของคณะกรรมการอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เลขาธิการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติด้วยความช่วยเหลือของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเล็ก ๆ ที่ได้ปรึกษาหารือกันในกรุงโรม ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ได้ร่างขึ้น คณะกรรมการด้านการประมง (COFI) ได้พิจารณาร่างความตกลงฉบับนี้ในสมัยประชุมที่ 20 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 แต่ในปัจจุบันความตกลงฉบับนี้ได้กลายเป็นส่วนที่สำคัญในจรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ยังมีคู่มือวิชาการเพื่อการประมงอย่างรับผิดชอบ จัดทำโดยกองทรัพยากรประมงและกองนโยบายและแผนการทำประมง กรมประมง องค์การอาหารและเกษตร

แห่งสหประชาชาติ (เอฟเอโอ) ซึ่งมีได้มีสถานะทางกฎหมายแต่อย่างใดแต่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการนำจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบมาใช้ปฏิบัติให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมาย

3.3.5 บทบาทของปฏิญญาเกียวโตและแผนปฏิบัติการว่าด้วยการเพิ่มอย่างยั่งยืนของทรัพยากรประมงเพื่อให้ความมั่นคงทางด้านอาหาร

รัฐบาลญี่ปุ่นโดยความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการเพิ่มอย่างยั่งยืนของทรัพยากรประมงเพื่อให้ความมั่นคงทางด้านอาหาร ณ เกียวโต ประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่วันที่ 4 ถึง 9 ธันวาคม ค.ศ. 1995 โดยมีผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ 95 ประเทศ เข้าร่วมประชุม ที่ประชุมได้เน้นถึงความสำคัญของการประมงที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรายได้ต่ำและขาดแคลนอาหาร (low-income food-deficit countries หรือ LIFDCs) และได้มติเป็นเอกฉันท์ยอมรับเป็นปฏิญญาเกียวโตและแผนปฏิบัติการว่าด้วยการเพิ่มอย่างยั่งยืนของทรัพยากรประมงเพื่อให้ความมั่นคงทางด้านอาหาร (Kyoto Declaration and Plan of Action on the Sustainable Contribution of Fisheries to Food Security) โดยเชื้อเชิญให้ประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการที่ประชาคมโลกได้กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของการพัฒนาการประมง อันก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชากรในโลกและอนุชนรุ่นหลังต่อไป

3.3.6 บทบาทของมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

มติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีบทบาทที่สำคัญ คือ ข้อมติของสหประชาชาติ ที่ 44/225 Large-scale pelagic driftnet fishing and its impact on the living marine resources of the world's Ocean and Sea 15 March 1990 เนื่องจากปรากฏว่ามีการใช้อวนลอยที่มีความยาวมากในการจับสัตว์น้ำในทะเลหลวงในบางครั้ง อวนลอยขนาดใหญ่ ซึ่งมักเป็นเครื่องมือในการจับปลาทูน่ามีความยาวถึง 60 กิโลเมตร อวนลอยชนิดนี้เพิ่มปริมาณอย่างรวดเร็วมากในปี ค.ศ.1987-1988 การใช้อวนลอยซึ่งมีขนาดยาวมากเป็นตัวทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ จำพวกวาฬ โลมา นกทะเล เต่าทะเล และปลาทูน่าชนิดต่าง ๆ ด้วย เมื่อชาวประมงประสงค์แต่เฉพาะปลาที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ปลาทูน่า ส่วนสัตว์น้ำประเภทอื่น ซึ่งมีได้เป็นกลุ่มเป้าหมายก็จะทิ้งไป ทำให้เกิดความสูญเปล่าของทรัพยากรสัตว์น้ำ ด้วยเหตุนี้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้ออกข้อมติให้ใช้อวนลอยขนาดใหญ่ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่

ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้ และถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐและองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายที่จะนำเอาหลักการในข้อมติของสหประชาชาติฉบับนี้ไปปฏิบัติตาม (Commending the unilateral regional and international efforts that have been undertaken by members of the international community and international organizations to implement and support the objectives of resolution 44/225)

จากการพิจารณาถึงตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายจะพบว่า ตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเหล่านี้ มีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติที่สังคมระหว่างประเทศยอมรับเกี่ยวกับการทำการประมงในทะเลหลวงนั่นเอง และเพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงอย่างเด่นชัด ผู้เขียนจึงขอแสดงตารางสรุปบทบาทของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ดังนี้

ตารางที่ 2 บทบาทของตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

ตราสารระหว่างประเทศ ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย	บทบาทในการจำกัดเสรีภาพ ในการทำประมงในทะเลหลวง
1. อนุสัญญาแคนคูนว่าด้วยการทำประมงอย่าง รับผิดชอบ ค.ศ. 1992	กำหนดหลักการการทำประมงอย่างรับผิดชอบ
2. อนุสัญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการ พัฒนา ค.ศ. 1992	วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน
3. แผนปฏิบัติการตามวาระที่ 21	กำหนดแผนงานให้มีการใช้และอนุรักษ์ ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงอย่างยั่งยืน
4. จรรยาบรรณในการทำประมงอย่าง รับผิดชอบ ค.ศ. 1995	กำหนดหลักการและมาตรฐานสากลที่พึง ปฏิบัติอย่างรับผิดชอบในการอนุรักษ์ การ จัดการและการพัฒนาทรัพยากรมีชีวิตในน้ำ อย่างมีประสิทธิภาพ
5. อนุสัญญาเกียวโตและแผนการปฏิบัติว่าด้วย การเพิ่มอย่างยั่งยืนของทรัพยากรประมงเพื่อให้ มีความมั่นคงทางด้านอาหาร ค.ศ. 1995	เชื้อเชิญให้ประเทศต่าง ๆ และองค์การที่ เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการที่ประชาคม โลกได้กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของ ทรัพยากรประมง
6. มติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 44/225 เกี่ยวกับอวนลอยขนาดใหญ่	วางแนวทางให้แก่รัฐ องค์การระหว่างประเทศ ต่าง ๆ กำหนดห้ามมิให้ใช้อวนลอยขนาดยาว มากเกินไปกว่า 2.5 กิโลเมตร

หลักกฎหมายต่าง ๆ ในตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งแม้จะถือว่าอยู่ในระดับ *lex ferenda* ที่เรียกว่า Soft Law หลักกฎหมายเหล่านี้ก็สามารถมีผลในทางปฏิบัติได้แล้วโดยพฤตินัย ตามแนวความคิดของมาตรฐานสากลขั้นต่ำ (Universal Minimum Standard) ที่ประเทศมหาอำนาจต่างก็พยายามบีบบังคับและผลักดันให้ประเทศอื่น ๆ ยอมถือปฏิบัติตาม และถึงกับลงโทษประเทศที่มีทางปฏิบัติซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าสิ่งที่ประเทศเหล่านั้นถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่ชาวโลกยอมรับได้⁷

สำหรับกลุ่มของกฎหมายที่เรียกว่า Soft law หรือกลุ่มของกฎหมายที่มีได้สร้างข้อผูกพันทางกฎหมายนั้นเป็นเรื่องพิเศษในกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะกฎหมายโดยทั่วไปโดยเฉพาะกฎหมายภายในจะเป็นกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภาและมีผลใช้บังคับอย่างเห็นได้ชัดเจน แต่สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว สภาพของสังคมระหว่างประเทศแตกต่างจากสภาพของสังคมภายในรัฐ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่หลวม ๆ ยืดหยุ่นไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ จะช่วยทำให้รัฐต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการพัฒนาแนวปฏิบัติของรัฐ (state practice) หรือนำเอาแนวทางต่าง ๆ มากำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศก็ได้ เช่น ข้อมติของสหประชาชาติที่ออกมาโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในเรื่องการพัฒนาประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่แล้วข้อมติเหล่านี้จะไม่มีผลใช้บังคับ แต่เป็นแนวทางที่ถูกต้องที่รัฐต่าง ๆ อาจยอมรับไปปฏิบัติในอนาคตก็ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายที่เรียกว่า Soft Law นี้เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์ต่อผลที่น่าจะเกิดขึ้น (Droit de Finalité)⁸

ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าอนุสัญญา, เอกสารทางกฎหมาย และความตกลงต่าง ๆ นี้ไม่ว่าจะมีผลผูกพันทางกฎหมาย หรือเป็นข้อเสนอแนะให้รัฐนำไปพิจารณาวางแผนนโยบายหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาที่ยั่งยืน จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องการอนุรักษ์และจัดการประมง โดยมีสาระสำคัญคือ มีมาตรการที่จะรักษาระดับการประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับกำลังผลิตของประชากรสัตว์น้ำ นอกจากนี้ความตกลงต่าง ๆ ยังได้เน้นถึงความสำคัญและบทบาทขององค์กรในอนุภูมิภาคและภูมิภาคในการอนุรักษ์และจัดการประมงเพื่อให้บังเกิดผลประโยชน์ที่ยั่งยืนจากทรัพยากรประมงน้ำ⁹

⁷ จตุรงค์ ธีระวัฒน์, *อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 183.

⁸ ชุมพร บัจจุสานนท์, *กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง*, หน้า 179.

⁹ เทพ มานะเศวต, *การพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประมงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*, ในรายงานการสัมมนาวิชาการเรื่องมรดกสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมรดกสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ, 25-26 กรกฎาคม, ณ. ห้องประชุมอานนท์ กรมประมง, พ.ศ.2539 หน้า 100-101.

3.4 บทบาทของรัฐเจ้าของธงในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ทะเลหลวงเป็นดินแดนที่ไม่อาจมีรัฐใดอ้างความเป็นเจ้าของ หรืออำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว การที่เรือประมงเข้าไปทำประมงในทะเลหลวง รัฐซึ่งจะเป็นผู้ใช้เขตอำนาจรัฐเหนือเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงก็คือ รัฐเจ้าของธงนั่นเอง รัฐอื่นใดไม่อาจแทรกแซง (non-interference) หรือใช้เขตอำนาจรัฐเหนือเรือที่ไม่ได้ชักธงชาติของตนได้ ยกเว้นการกระทำความผิดบางประเภทที่เป็นความผิดสากล เช่น เรือนั้นกระทำการอันเป็นโจรสลัด เรือกระทำการค้าทาสค้ำมนุษย์ เป็นต้น

สำหรับกรณีของการทำประมงในทะเลหลวง รัฐเจ้าของธงจึงเป็นรัฐที่มีเขตอำนาจแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive Jurisdiction) เหนือเรือที่ชักธงชาติของตน ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐเจ้าของธงนั้นเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการให้สัญชาติและให้สิทธิในการชักธงของตนแก่เรือ โดยคำนึงถึงความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างรัฐกับเรือนั้น (Genuine Link) ดังนั้นรัฐเจ้าของธงจึงสามารถใช้เขตอำนาจรัฐและการควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนมิให้กระทำการที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เพราะหากเรือประมงที่มีสัญชาติของตน และชักธงชาติของตนได้กระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐเจ้าของธงจะต้องมีความรับผิดชอบในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ ทั้งนี้ การที่รัฐเจ้าของธงมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อรัฐมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อรัฐมีพันธกรณีในทางระหว่างประเทศ การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของรัฐซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีซึ่งรัฐมีอยู่นั้น รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศด้วย

รัฐเจ้าของธงสามารถที่จะลงโทษแก่เรือที่ชักธงของตน แม้ว่าเรือนั้นจะเข้าไปกระทำผิดอยู่ในสถานที่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐอื่น มาตรการในการลงโทษที่จะลงโทษเรือประมงที่กระทำความผิดนี้อาจเป็นไปได้ทั้งมาตรการในการลงโทษทางอาญา มาตรการในการลงโทษทางแพ่ง และมาตรการในการปกครอง

มาตรการในการลงโทษทางอาญา เช่น การลงโทษปรับ ยึดอุปกรณ์ในการทำประมง หรืออาจเป็นโทษถึงขั้นจำคุก

มาตรการในการลงโทษทางแพ่ง เช่น การชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง

มาตรการในทางปกครอง ได้แก่ การยึดใบอนุญาตในการทำประมง การพักใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การห้ามทำการประมง

3.5 บทบาทของรัฐชายฝั่งในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

เนื่องจากรัฐชายฝั่งที่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะประชิดกับทะเลหลวงมักเป็นแหล่งเพาะพันธุ์หรือเป็นที่อยู่อาศัยของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ยังไม่โตเต็มวัย รัฐชายฝั่งได้รับสิทธิก่อนรัฐอื่น (preferential right) ในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรประมงในทะเลหลวงในพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตาม นโยบายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงของรัฐชายฝั่งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐชายฝั่งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศแคนาดาต้องการที่จะรักษาทรัพยากรประมงเอาไว้ให้คนในชาติของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จึงเริ่มต้นใช้มาตรการควบคุมอย่างเคร่งครัดในน่านน้ำของตนเอง หลังจากนั้นก็พยายามผลักดันให้ประเทศอื่น ๆ ที่ทำการประมงอยู่ในภูมิภาคนั้นต้องยอมรับหลักการที่จะใช้ในการอนุรักษ์และควบคุมการทำประมงในน่านน้ำสากลที่ถัดจากน่านน้ำของแคนาดาออกไปอย่างเคร่งครัด เท่าเทียมกันกับมาตรการที่ใช้บังคับในน่านน้ำของแคนาดาเองซึ่งมีผลเสมือนเป็นการขยายอำนาจของรัฐชายฝั่งเข้าไปในทะเลหลวงส่วนนั้น ซึ่งเป็นบริเวณที่แต่เดิมมาตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงมาก่อน¹⁰ ส่วนรัฐชายฝั่งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนานั้น สังคมระหว่างประเทศกลับต้องผลักดันให้มาตรการที่ใช้บังคับในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งสอดคล้องและได้มาตรฐานเดียวกันกับมาตรการที่ใช้ในทะเลหลวงที่ถัดออกไปนอกน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้น ๆ¹¹

3.6 บทบาทของรัฐเจ้าของท่าในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้น หากเรือนั้นแล่นอยู่ในทะเลหลวง รัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงไม่อาจแทรกแซงหรือใช้เขตอำนาจเหนือเรือลำนั้นได้ เว้นแต่รัฐเจ้าของธงจะให้ความยินยอม อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เรือประมงนั้นได้เข้ามาจอดที่ท่าเรือโดยสมัครใจถือได้ว่าเรือลำนั้นได้เข้ามาอยู่ในเขตอำนาจของรัฐเจ้าของท่าที่เป็นเจ้าของดินแดนที่เป็นท่าเรือนั้นก็ตาม แต่การกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการนั้นเกิดขึ้นในทะเลหลวง ไม่ได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐเจ้าของท่า รัฐเจ้าของท่าจึงไม่มีสิทธิที่จะขึ้นเรือหรือตรวจค้นเรือประมงนั้น เว้นแต่

¹⁰ จตุรงค์ ภิระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ, หน้า 171.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

จะได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของธง ด้วยเหตุนี้ กฎหมายระหว่างประเทศรัฐเจ้าของท่าอาจเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐเจ้าของธงโดยแจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยมิชักช้าเกี่ยวกับกิจกรรมของเรือประมงที่ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการระหว่างประเทศ และอาจดำเนินการสอบสวนเท่าที่จำเป็น หากได้รับการร้องขอจากรัฐเจ้าของธง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพันธกรณีที่รัฐเจ้าของท่านั้นมีต่อรัฐเจ้าของธงได้

3.7 บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศในการออกมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการเสรีภาพ องค์กรต่าง ๆ จึงเข้ามามีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ซึ่งในปัจจุบัน องค์กรเหล่านี้มีอยู่หลายองค์กรในหลายภูมิภาคของโลกและมีอำนาจหน้าที่ต่างกัน บางองค์กรมีอำนาจออกมาตรการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงของรัฐสมาชิกได้ บางองค์กรมีอำนาจเพียงแค่แนะนำให้รัฐสมาชิกร่วมมือออกมาตรการบางอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ องค์กรที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ได้แก่ องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์กรระดับภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย องค์กรระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยแต่ละองค์กรมีบทบาทในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ดังนี้

3.7.1 บทบาทขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1943 โดยตามอารัมภบทของธรรมนูญจัดตั้งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ดังนี้

- เพื่อยกระดับโภชนาการและมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายใต้เขตอำนาจรัฐที่ประชาชนเหล่านั้นอาศัยอยู่
- เพื่อประกันการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและแจกจ่ายอาหารและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร
- เพื่อให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ในชนบทดีขึ้น
- เพื่อแจกจ่ายอาหารผ่านทางการขยายเศรษฐกิจของโลกและทำให้มั่นใจถึงเสรีภาพของมนุษยชาติจากความหิวโหย

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเป็นทบวงการชำนัญพิเศษที่มีบทบาทโดยตรงเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่รัฐสมาชิก โดยที่ประชุมขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐภาคีทุกรัฐ แต่ด้วยเหตุที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเป็นเพียงทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ มิได้เป็นองค์การระหว่างประเทศ ทำให้ไม่มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกและไม่สามารถที่จะออกข้อมติที่จะใช้บังคับกับรัฐสมาชิกได้

3.7.2 บทบาทขององค์การระดับภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย

องค์การจัดการประมงระดับภูมิภาคในมหาสมุทรอินเดียที่สำคัญ ก็คือ คณะกรรมาธิการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission = IOTC)¹² ซึ่งเป็นหน่วยงานในกรอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO โดยจะปฏิบัติงานแทนหน่วยงานที่เรียกว่า โครงการพัฒนาและจัดการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก (Indo – Pacific Tuna Development and Management Programme = IPTP) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมาก่อนแล้ว โดยได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการเพื่อการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Programme = UNDP) ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และประเทศสมาชิกอื่น ๆ¹³

ในการประชุมสภาองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO Council Meeting) สมัยที่ 105 ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2536 ที่ประชุมได้ให้การรับรองความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission) และเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคี ซึ่งความตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม 2539 ภายหลังจากประเทศที่ 10 เข้าร่วมการเป็นภาคีความตกลงฯ¹⁴

คณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียถือว่าเป็นองค์การระหว่างรัฐ (Intergovernmental Organization) ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 ของธรรมนูญองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เพื่อจัดการทรัพยากรปลาทูน่าและสัตว์น้ำที่มีลักษณะคล้ายปลาทูน่า

¹² จตุรนต์ ธีระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ, หน้า 177 – 178.

¹³ ถาวร ทองย้อย, “ผลกระทบจากการเข้าร่วมของไทยในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมาธิการบริหารและจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 41-42.

¹⁴ สมิต ธรรมเชื้อ, การพัฒนาการทำประมงปลาทูน่าของไทยในทะเลหลวง (กรุงเทพฯ : กรมประมง, 2548), หน้า 21.

(Tuna and Tuna-Like Species) ในมหาสมุทรอินเดีย และทะเลที่ประชิดโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการทำให้เกิดความมั่นใจว่า มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์สัตว์น้ำภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียอย่างเต็มที่ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน¹⁵ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ปลาทูน่าและสัตว์น้ำที่มีลักษณะคล้ายปลาทูน่าสูงสุดอย่างเหมาะสม

คณะกรรมการฯ มีหน้าที่หลัก¹⁶ ดังต่อไปนี้

1. ติดตาม ตรวจสอบ สถานะของสัตว์น้ำภายใต้ความตกลงฯ รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ สถิติการประมง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรและการทำประมง
2. ส่งเสริม แนะนำ และร่วมมือในงานวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำและการประมง ตลอดจนกิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการฯ เห็นชอบ รวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการฝึกอบรม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมเท่าเทียมกันของประเทศสมาชิก และความห่วงใยหรือความสนใจพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา
3. กำหนดและให้การรับรองมาตรฐานการอนุรักษ์และจัดการ บนพื้นฐานการสนับสนุนด้วยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ อันจะเป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเต็มที่ทั้งภูมิภาค
4. ทบทวนข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องกับการประมง โดยคำนึงถึงความสนใจของประเทศกำลังพัฒนา

ตามข้อ 9 ของความตกลงฯ มาตรการอนุรักษ์และจัดการที่จะมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิก ต้องได้รับการรับรองเสียงส่วนใหญ่ 2 ใน 3 ในการลงคะแนนเสียงในที่ประชุม ทั้งนี้ มาตรการจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก 120 วัน หลังจากที่ได้รับแจ้งข้อมติที่ประชุมเป็นทางการ ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศสมาชิกสามารถคัดค้าน อย่างไรก็ตามหากจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือถอนข้อคัดค้านของตนในอนาคต สามารถกระทำได้ตลอดเวลาหนึ่งหากมี

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

ประเทศคัดค้านข้อมติมากกว่า 1 ใน 3 จะทำให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการไม่มีผลบังคับใช้ต่อประเทศอื่นด้วย¹⁷

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมเพื่อให้การรับรองข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการอีกด้วย¹⁸

คณะกรรมการฯ ดำเนินการจัดทรัพยากรปลาทูน่าในพื้นที่ FAO 51 และ 57 ซึ่งเป็นพื้นที่สำหรับจัดเก็บข้อมูลทางสถิติ รวมทั้งทะเลที่ประชิดด้านเหนือของประเทศแอนตาร์ติก (Antarctic Convergence) ซึ่งพบว่าเป็นพื้นที่ซึ่งปลาทูน่าเดินทางเข้าและออกจากมหาสมุทรอินเดีย¹⁹

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 24 ประเทศได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย จีน โคโมโรส เจริเทีย ประชาคมยุโรป มาดากัสการ์ ปากีสถาน ซูดาน ศรีลังกา วานูวาตู ฝรั่งเศส อินเดีย อิหร่าน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ โอมาน มาเลเซีย มอริเชียส ฟิลิปปินส์ ซีเชลล์ ไทย อังกฤษ เคนยาและกินี ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการฯเรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่ปี 2540 โดยเมื่อ วันที่ 11 มีนาคม 2540 คณะรัฐมนตรี มีมติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฯ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ลงนามในเอกสารการตอบรับเข้าเป็นภาคี²⁰

ในการประชุมคณะกรรมการฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Committee) ขึ้น ตามผลการประชุมคณะกรรมการฯ สมัยที่ 1 โดยกำหนดให้คณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์ ทำหน้าที่พิจารณาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสถานการณ์และแนวโน้มของทรัพยากรปลาทูน่า ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลทางทรัพยากรปลาทูน่าแก่คณะกรรมการฯ เพื่อการตัดสินใจบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์เกิดประสิทธิผลสูงสุด จึงมีการพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานขึ้นจำนวน 7 คณะ ได้แก่ คณะทำงานปลาทูน่าเขตร้อน (Working Party on Tropical Tunas) คณะทำงานปลาทูน่าเขตอบอุ่น (Working Party on Temperate Tunas) คณะทำงานปลาทูน่าขนาดเล็ก (Working Party on Neritic Tunas) คณะทำงานด้านการเก็บข้อมูลและสถิติ (Working Party on Data Collection and Statistics) คณะทำงานด้านวิธีการประเมิน (Working Party on Methods)

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰ เรื่องเดียวกัน

คณะทำงานปลาทูทะเล (Working Party on Billfish) คณะทำงานติดเครื่องหมาย (Working Party on Tagging) นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง คณะกรรมการอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อมติของ คณะกรรมการฯ (IOTC Compliance Committee) และคณะกรรมการด้านการบริหารและการเงิน (Standing Committee on Administration and Finance) โดยกำหนดให้ทำหน้าที่ของ คณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อมติของคณะกรรมการฯ ให้พิจารณาทบทวน การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการ ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ และเสนอแนะแนวทางที่ทำให้เกิดประสิทธิผล พิจารณาทบทวนมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการ ติดตาม ตรวจสอบ และควบคุม ตลอดจนการบังคับใช้ และเสนอแนะแนวทางที่ทำให้เกิด ประสิทธิภาพ กำหนด พัฒนา และจัดทำข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบ ให้แก่ คณะกรรมการฯ ติดตาม ทบทวนและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการของประเทศ ที่ไม่ใช่สมาชิกซึ่งละเมิดข้อมติของคณะกรรมการฯ เพื่อให้การละเมิดยุติลง พิจารณาการ ดำเนินการที่จะทำให้โปรแกรมที่เกี่ยวข้องกับสถิติประสิทธิผล ดำเนินกิจกรรมตามที่ได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการฯ ส่วนคณะกรรมการด้านการบริหารและการเงิน รับผิดชอบ เกี่ยวกับ งานบริหารและการเงินขององค์กร และพิจารณาตรวจสอบงบประมาณในแต่ละปี ตลอดจนจัดทำร่างงบประมาณในปีถัดไป พร้อมทั้งจัดทำรายงานการประชุม และนำเสนอคณะ กรรมการฯ เพื่อการพิจารณารับรอง ทั้งนี้ การประชุมคณะกรรมการฯ ทั้งสอง จะมีขึ้นใน ระหว่างการประชุมประจำปี ของคณะกรรมการฯ²¹

คณะกรรมการฯ ได้ประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกปี และ ตั้งแต่การประชุมสมัย ที่ 3 ในปี 2541 ถึงการประชุมสมัยที่ 8 ในปี 2546 คณะกรรมการฯ ได้เห็นชอบร่วมกันในข้อมติ และข้อเสนอแนะเพื่อการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย โดยแบ่ง ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ การดำเนินการจัดการและยุติการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดกฎระเบียบควบคุมในมหาสมุทรอินเดีย การอนุรักษ์ทรัพยากรปลาทูน่าและสัตว์น้ำที่มี ลักษณะคล้ายปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย การเก็บรวบรวมสถิติ การเชิญชวนรัฐที่ยังไม่ได้เป็น สมาชิกคณะกรรมการฯ ให้เป็นสมาชิกคณะกรรมการฯ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการฯ²²

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-29.

มติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการและยุติการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดกฎระเบียบควบคุมในมหาสมุทรอินเดีย ได้แก่

- ข้อมติที่ 02/05 การจัดทำรายชื่อเรือประมงที่มีขนาดความยาวมากกว่า 24 เมตร ที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการประมงปลาทูน่าในพื้นที่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการฯ
- ข้อมติที่ 02/06 การบังคับใช้ข้อมติ 02/05 การจัดทำรายชื่อเรือประมงที่มีขนาดความยาวมากกว่า 24 เมตรที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการประมงปลาทูน่าในพื้นที่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการฯ
- ข้อมติที่ 02/07 มาตรการในการป้องกันการเปลี่ยนแปลงปริมาณผลจับของเรือประมงเบ็ดราวขนาดใหญ่
- ข้อมติที่ 03/02 หลักเกณฑ์ในการได้รับการพิจารณาให้เป็นประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกแต่ให้ความร่วมมือ
- ข้อมติที่ 03/03 การแก้ไขแบบฟอร์มเอกสารสถิติของคณะกรรมการฯ
- ข้อมติที่ 03/04 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การเพิ่มประสิทธิผลของมาตรการต่างๆในการบริหารจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และ ขาดกฎระเบียบควบคุม
- ข้อมติที่ 03/05 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางการค้า

ข้อมติและข้อเสนอแนะเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรปลาทูน่าและสัตว์น้ำที่มีลักษณะคล้ายปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่

- ข้อมติที่ 99/01 การจัดการความสามารถในการทำประมง และ การลดจับปลาทูน่าตาโตวัยอ่อน โดยเรือประมงที่ทำการประมงปลาทูน่าเขตร้อนในมหาสมุทรอินเดีย รวมถึงเรือที่แสดงสัญชาติธงตามความสะดวก (Flag of Convenience)

- ข้อมติที่ 01/04 การควบคุม กำลังลงแรง สำหรับจับปลาทูน่าตาโต ของ กองเรือประมงประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก
- ข้อมติที่ 01/06 เอกสารสถิติปลาทูน่าตาโตของ IOTC
- ข้อมติที่ 02/08 การอนุรักษ์ปลาทูน่าตาโตและปลาทูน่าครีบเหลืองใน มหาสมุทรอินเดีย
- ข้อมติที่ 03/01 การควบคุม ขีดความสามารถ ในการทำประมง ของ ประเทศสมาชิกและประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกแต่ให้ความร่วมมือ

ข้อมติที่เกี่ยวข้องกับเก็บรวบรวมสถิติ ได้แก่

- ข้อมติที่ 98/01 ข้อมูลสถิติที่ต้องการจากประเทศสมาชิก
- ข้อมติที่ 98/02 นโยบายและกระบวนการเกี่ยวกับความลับของข้อมูล
- ข้อมติที่ 98/04 การจดทะเบียน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรือประมง ที่ ทำการประมงปลาทูน่าเขตร้อน (Tropical Tunas) ในมหาสมุทรอินเดีย
- ข้อมติที่ 00/01 ข้อมูลสถิติที่ต้องการจากประเทศสมาชิก และการขอ ความร่วมมือจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก
- ข้อมติที่ 01/05 ข้อมูลสถิติที่ต้องการจากประเทศสมาชิก
- ข้อมติที่ 01/06 เอกสารสถิติปลาทูน่าตาโตของ IOTC

ข้อมติเกี่ยวกับการเชิญชวนเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการฯ ได้แก่

- ข้อมติที่ 98/05 ความร่วมมือกับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก
- ข้อมติที่ 99/04 สถานะของประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกแต่ให้ความร่วมมือ
- ข้อมติที่ 03/02 หลักเกณฑ์ในการได้รับการพิจารณาให้เป็นประเทศที่ ไม่ใช่สมาชิกแต่ให้ความร่วมมือ

3.7.3 บทบาทขององค์การระดับภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก

คณะกรรมการประมงภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก (Asia – Pacific Fishery Commission = APFIC) ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1948 โดยมีชื่อว่า Indo - Pacific Fishery Commission ซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น Asia – Pacific Fishery Commission (APFIC) การดำเนินงานของ APFIC จะดำเนินการผ่านองค์กรย่อยของ APFIC รวมทั้งคณะทำงานร่วมเรื่องเทคโนโลยีสัตว์น้ำและการตลาด คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการประมงน้ำจืด คณะทำงานเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และคณะทำงานเกี่ยวกับการประมงทะเล ทั้งนี้ ผลการประชุมสมัยประชุมที่ 25 ระหว่างวันที่ 15 – 24 ตุลาคม พ.ศ.2539 ณ กรุงโซล ประเทศเกาหลี ได้อนุมัติให้องค์กรเปลี่ยนแปลงหน้าที่ และมีอำนาจในการควบคุมและจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเอเชีย – แปซิฟิก²³

3.8 มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงที่นำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในทะเลหลวงอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามแต่ละภูมิภาคของโลก และแต่ละชนิดพันธุ์ของทรัพยากรทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง แต่โดยทั่วไปแล้วมาตรการที่เป็นข้อจำกัดเสรีภาพในทะเลหลวงนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท²⁴ ได้แก่

- มาตรการควบคุมทางเทคนิค
- มาตรการควบคุมการเข้าไปทำการประมง
- มาตรการควบคุมปริมาณผลจับ

ทั้งนี้ การทำประมงอาจถูกควบคุมโดยการใช้มาตรการที่เป็นข้อจำกัดเหล่านี้หลาย ๆ ประเภท ประกอบกัน โดยมาตรการแต่ละประเภทมีสาระสำคัญ ดังนี้

²³ ดาวร ทองย้อย, “ผลกระทบจากการเข้าร่วมของไทยในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 42-43.

²⁴ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, *การบริหารจัดการประมง* (กรุงเทพฯ : องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, 2546), หน้า 70-77.

3.8.1 มาตรการควบคุมทางเทคนิค

มาตรการควบคุมทางเทคนิคเป็นมาตรการที่เป็นข้อจำกัดที่ใช้ควบคุมผลผลิตที่ได้จากการลงแรงประมงในปริมาณที่กำหนด เช่น การจำกัดชนิดพันธุ์ที่จะทำการประมง การจำกัดการใช้เครื่องมือประมงบางชนิด การห้ามทำการประมงในระยะเวลาที่กำหนด และการห้ามทำการประมงในพื้นที่ที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการโดยทั่วไปที่พยายามลดประสิทธิภาพในการทำประมง

ก. ข้อจำกัดในเรื่องชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำที่จะทำการประมง

ข้อจำกัดในเรื่องชนิดพันธุ์ของทรัพยากรมีชีวิตที่จะทำการประมง เป็นมาตรการควบคุมมิให้มีการทำประมงทรัพยากรมีชีวิตสัตว์น้ำบางชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือมีจำนวนน้อย เพื่อให้ทรัพยากรมีชีวิตชนิดพันธุ์นั้นยังสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้

ข. ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง

ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงมีผลต่อชนิด ลักษณะ และวิธีการใช้ของเครื่องมือที่ทำการประมง เครื่องมือบางชนิดถูกห้ามโดยทันทีเพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มความสามารถในการทำประมงโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจับ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อขนาดหรือชนิดพันธุ์ที่ค้าขายไม่ได้ หรือถิ่นที่อยู่อาศัยที่สำคัญ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีผลเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งสิทธิในการแสวงหาประโยชน์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกี่ยวข้องกับผู้ที่เข้าร่วมใหม่) การควบคุมลักษณะของเครื่องมือในการทำประมง ได้แก่ ขนาดตาอวน หรือความกว้างของปากอวนหรือลอบ ได้นำมาใช้เพื่อควบคุมการตายอันเนื่องมาจากการทำประมงของทรัพยากรมีชีวิตบางชนิดพันธุ์ ซึ่งได้แก่ สัตว์น้ำที่มีขนาดเล็ก เช่น ตัวอ่อนของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์เป้าหมาย หรือสัตว์น้ำที่ไม่ใช่ชนิดพันธุ์เป้าหมายที่พลอยถูกจับมาพร้อมกัน ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือนี้อาจกำหนดไว้เพื่อลดปริมาณผลจับโดยลดประสิทธิภาพของเครื่องมือ เช่น ห้ามใช้เครื่องมือที่กวาดได้ถึงก้นทะเลในการทำประมงซึ่งกระทบต่อสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เกาะตามพื้นทะเล ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือในการทำประมงมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเหมาะสม แต่ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือในการทำประมงเพียงอย่างเดียวไม่อาจจะทำให้มั่นใจถึงการทำประมงอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ข้อจำกัดประสิทธิภาพของเครื่องมืออาจเพิ่มต้นทุนในการทำประมงของกองเรือและอาจสร้างความกดดันให้มีการจับสัตว์น้ำเพิ่มขึ้นเพื่อรักษาระดับรายได้

ข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือในการทำประมงมีแนวโน้มที่จะให้จับสัตว์น้ำเฉพาะบางชนิดพันธุ์ เพราะขนาดตาอวนที่ออกแบบมาจับสัตว์น้ำชนิดพันธุ์หนึ่งที่โตเต็มวัยแล้วอาจจะยังจับสัตว์น้ำสายพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่กว่าที่อยู่ร่วมกับสัตว์น้ำเป้าหมายนั้นแต่ยังไม่โตเต็มวัยไปด้วย องค์การจัดการประมงควรนำการให้เครื่องมือเสริม เช่น เครื่องมือลดจำนวนผลจับสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีไซ้เป้าหมาย (by-catch reduction devices หรือ BRDs) เครื่องมือแยกเต่าทะเล (turtle excluder devices หรือ TEDs) และตะแกรงกัน มาใช้หากจำเป็น โดยเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการประมงอย่างรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีสัตว์น้ำที่ถูกจับมากเกินไปหรือสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามถูกพลอยจับมา ซึ่งมีผลกระทบทางลบต่อมวลสัตว์น้ำ

ค. ข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ที่จะทำการประมง

ข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ที่จะทำการประมงสามารถคุ้มครองมวลสัตว์น้ำได้บางส่วนเท่านั้น เช่น สัตว์น้ำที่เป็นพ่อแม่พันธุ์ หรือสัตว์น้ำวัยอ่อน ไม่สามารถควบคุมการตายจากการทำประมงทั้งหมด อย่างไรก็ตาม องค์การจัดการประมงต้องตรวจสอบการลงแรงประมงและกำหนดพื้นที่ปิดที่เหมาะสมที่การลงแรงประมงที่ใช้ในพื้นที่เปิดจะไม่เกินระดับความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ หรือไม่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายระดับการลงแรงประมงไปยังที่อื่นเกินกว่าระดับที่พึงประสงค์

พื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine protected areas) มีบทบาทสำคัญในการทำประมงอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ชายฝั่งหรือสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่ พื้นที่คุ้มครองทางทะเลสามารถใช้เพื่อรักษามวลสัตว์น้ำให้คงอยู่เหนือระดับซึ่งจำเป็นต่อการเป็นหลักประกันของการเกิดทรัพยากรสัตว์น้ำรุ่นใหม่ พื้นที่คุ้มครองทางทะเลยังมีบทบาทในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยที่สำคัญ หรือสัตว์น้ำวัยอ่อน องค์การจัดการประมงจำเป็นต้องทำให้มั่นใจถึงการระบุตำแหน่งและการขยายพื้นที่คุ้มครองทางทะเลซึ่งมีพื้นฐานบนวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ และมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างเพียงพอ

ง. ข้อจำกัดในเรื่องฤดูกาลที่จะทำการประมง

ข้อจำกัดในเรื่องฤดูกาลที่จะทำการประมงสามารถคุ้มครองมวลสัตว์น้ำได้บางส่วนเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมการตายจากการทำประมงทั้งหมด เช่นเดียวกับข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ที่จะทำการประมง องค์การจัดการประมงต้องตรวจสอบการลงแรงประมงและกำหนด

ฤดูกาลที่เหมาะสมที่ไม่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายระดับการลงแรงประมงไปยังที่อื่นเกินกว่าระดับที่พึงประสงค์

จ. ข้อจำกัดในเรื่องขนาดสัตว์น้ำที่จะทำการประมง

ข้อจำกัดขนาดสัตว์น้ำต่ำสุดและตัวเต็มวัยที่อนุญาตให้จับได้นำมาใช้เพื่อลดการตายจากการทำประมงในช่วงของชีวิตที่จำเป็นต้องมีการปกป้องเป็นพิเศษ การใช้ข้อจำกัดเช่นนี้จำเป็นต้องมีการปล่อยสัตว์น้ำกลับลงสู่แหล่งน้ำ ดังนั้น องค์การจัดการประมงจึงจำเป็นต้องตรวจสอบถึงการรอดชีวิตของสัตว์น้ำที่ปล่อยกลับเพื่อประเมินผลของมาตรการนี้

3.8.2 มาตรการควบคุมการเข้าไปทำการประมง

มาตรการในการควบคุมการเข้าไปทำการประมงเป็นมาตรการควบคุมปริมาณลงแรงที่ใช้ในการทำประมง ได้แก่ การควบคุมจำนวนเรือที่จะทำการประมง โดยการจำกัดจำนวนอาชญาบัตรหรือใบอนุญาตที่ออกให้ การกำหนดขนาดของเรือที่จะทำการประมง และการกำหนดระยะเวลาในการทำประมงของเรือแต่ละลำ

ก. ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนเรือที่จะทำการประมง

ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนเรือที่จะทำการประมงเป็นการกำหนดจำนวนหน่วยการประมงในพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจขององค์การจัดการประมง เพื่อให้เกิดการทำประมงอย่างยั่งยืน แล้วจึงนำจำนวนเรือที่กำหนดนี้มาแบ่งสรรปันส่วนให้แก่แต่ละรัฐที่เป็นสมาชิกในองค์การจัดการประมง

ข. ข้อจำกัดในเรื่องขนาดของเรือที่จะทำการประมง

แม้ว่าจะมีการกำหนดให้เรือทำประมงได้จำนวนเท่าใดก็ตาม แต่เรือแต่ละลำมีขนาดของเรือไม่เท่ากัน ทำให้ผลรวมของจำนวนลงแรงทำประมงในพื้นที่นั้นอาจเกินระดับที่คาดการณ์ไว้ จึงจำเป็นต้องมีข้อจำกัดในเรื่องขนาดของเรือที่จะทำการประมงด้วย

ค. ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการทำประมงของเรือแต่ละลำ

เนื่องจากการทำประมงในระยะเวลาที่นานขึ้น ทำให้มีการลงแรงทำประมงเพิ่มมากขึ้น มาตรการควบคุมการเข้าไปทำการประมง ซึ่งต้องการจำกัดการลงแรงทำประมงจึงต้องมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการทำประมงของเรือแต่ละลำไว้รวมอยู่ด้วย

3.8.3 มาตรการควบคุมปริมาณผลจับ

มาตรการควบคุมปริมาณผลจับที่ได้จากการทำประมง เป็นมาตรการควบคุมผล (output) หลังจากที่ได้มีการลงแรงทำประมงแล้ว มาตรการนี้เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดการประมงที่ใช้กันแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงขนาดใหญ่ และมีการนำมาตรการนี้มาประยุกต์ใช้เพิ่มมากขึ้น ควบคู่ไปกับมาตรการควบคุมการเข้าไปทำการประมง

3.9 สถานการณ์การทำประมงของประเทศไทยภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

ประเทศไทยได้พัฒนาการประมงทะเลเมื่อประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ปริมาณการผลิตสัตว์น้ำของประเทศเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ระหว่างปี พ.ศ. 2503-2515 ผลผลิตสัตว์น้ำของประเทศไทยเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่า จนทำให้เกิดการประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของชาติขึ้น ในที่สุดทำให้ประเทศไทยติดอันดับ 1 ใน 10 ประเทศแรกของโลกที่มีผลการผลิตสัตว์น้ำสูงสุด แต่เมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำในประเทศลดลง กองเรือประมงไทยจึงจำเป็นต้องทำการประมงไกลขึ้น จนกระจัดกระจายไปทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ โดยเรือประมงไทยทำการประมงอยู่บริเวณตอนใต้ของทะเลจีนใต้ ไหล่ทวีปซุนดา (บริเวณตอนใต้ของประเทศเวียดนาม), ฝั่งตะวันออกของมาเลเซีย, ซาราวัก, น่านน้ำอินโดนีเซีย, ช่องแคบมะละกา, มะริด, อ่าวเมาะตะมะ, ฝั่งอาระกัน, ตอนใต้ของบังคลาเทศ, อินเดียฝั่งตะวันออก และมหาสมุทรอินเดีย²⁵

ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ทำการประมงระยะไกล (Distant-Water Fishing Nation) ในช่วงต้นทศวรรษที่ 70 แต่การทำประมงของประเทศไทยอย่างเสรีในบริเวณดังกล่าวต้องยุติลง เมื่อประเทศต่าง ๆ ทายอดกันประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล การทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศเหล่านั้นกลายเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมายของประเทศนั้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ได้ปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์โดยเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นภายใต้รูปแบบทำการประมงต่างๆ ที่ได้ตกลงกันกับประเทศคู่สัญญา ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า กัมพูชา เยเมน โซมาเลีย มาดากัสการ์ และบังคลาเทศ ทั้งนี้ แม้ว่าเรือประมงไทยจะเดินทางไปทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ แต่เนื่องจากเครื่องมือประมงของเรือประมงไทยส่วนใหญ่ยังขาดเทคโนโลยีที่

²⁵ สมิต ธรรมเชื้อ, การพัฒนาการทำประมงปลาทูน่าของไทยในทะเลหลวง, หน้า 3.

จะทำการประมงน้ำลึก (Deep Sea) ได้ เรือประมงไทยจึงไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของต่างประเทศในลักษณะการประมงน้ำตื้น หรืออาจเรียกว่าประมงโคลน ซึ่งโดยปกติเรือประมงไทยทำการประมงในบริเวณน้ำลึก 120-200 เมตรเท่านั้น ไม่สามารถออกไปทำการประมงน้ำลึกบริเวณทะเลหลวง²⁶ แต่การทำประมงของประเทศไทยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นก็ประสบปัญหา ประเทศต่าง ๆ เริ่มมีกระแสนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรุนแรงขึ้น มีความหวงแหนในทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน พยายามออกมาตรการกีดกันต่าง ๆ โดยกำหนดค่าสัมปทานให้สูงขึ้น หรือเรียกร้องให้มีการตอบแทนเป็นผลประโยชน์ทางด้านอื่น เช่น ให้มีการร่วมลงทุนทำอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้ครบวงจร เพื่อเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ และเปิดโอกาสให้ชาวประมงของตนได้เรียนรู้เทคโนโลยีทางการประมงที่เหนือกว่า หรือกำหนดให้ต้องนำสัตว์น้ำที่จับได้ขึ้นที่ท่าหรือแปรรูปในประเทศของตน²⁷ อย่างไรก็ตาม แม้การทำประมงระยะไกลของประเทศไทยจะประสบปัญหา แต่ชาวประมงไทยส่วนหนึ่งก็ยังคงหาทางที่จะออกไปทำการประมงระยะไกลต่อไป ซึ่งทางเลือกหนึ่งที่ชาวประมงไทยให้ความสนใจ คือ การทำประมงจับปลาทูน่าน้ำลึกในทะเลหลวง เนื่องจากประเทศไทยอยู่ใกล้แหล่งทำการประมงปลาทูน่าที่สำคัญอย่างมหาสมุทรอินเดีย และมีโรงงานแปรรูปปลาทูน่าขนาดใหญ่ ซึ่งผลิตปลาทูน่าส่งตลาดต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป แอฟริกา ตะวันออกกลาง ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีโรงงานผลิตปลาทูน่ากระป๋อง 30 แห่ง กระจายตามพื้นที่จังหวัดชายทะเลซึ่งโรงงานเหล่านี้ต้องการวัตถุดิบปริมาณสูงในแต่ละปี แต่ปลาทูน่าที่นำมาป้อนเข้าโรงงานกลับต้องนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ ประเทศกลุ่มอาเซียน มาร์แชลไอแลนด์ ปาปัวนิวกินี เป็นต้น ทั้งนี้ จากเงื่อนไขในการเจรจาเขตการค้าเสรี (FTA) กับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปและการเจรจาทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) ในประเด็นเกี่ยวกับกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดของสินค้า (Rule of Origin)²⁸ สำหรับสินค้าประเภทปลาทูน่ากระป๋องนั้นกำหนดว่าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตปลาทูน่ากระป๋องจะต้องเป็นวัตถุดิบที่ผลิตได้ในประเทศไทย หรือจับได้โดยเรือประมงของไทย ที่มีหุ้นส่วนเป็นคนไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และมีผู้ควบคุมเรือ เจ้าหน้าที่ และลูกเรือ ที่มีสัญชาติไทยหรือสัญชาติในประเทศสมาชิกอาเซียน รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 จึงจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP)²⁹ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ภาคเอกชนไทยโดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการผลิตปลาทูน่ากระป๋องจึงได้พยายามผลักดันเพื่อให้ประเทศไทยมีกองเรืออวนล้อม

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

²⁷ วีระ โศภณพันธ์, การศึกษาแนวทางการพัฒนาการทำประมงจับปลาทูน่าของไทย (กรุงเทพฯ : กรมประมง, 2551), หน้า 3.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

จับปลาหน้าของประเทศไทยเองเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้ ในการจัดหาของเรือจับปลาหน้าของไทยเพื่อออกไปทำการประมงในทะเลหลวงนั้น สามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลาหน้าได้เป็น 2 แนวทาง³⁰ คือ

- การจัดหาของเรือประมงเบ็ดราวปลาหน้า มีวัตถุประสงค์ในการจับปลาหน้าตาโต ปลาหน้าครีบเหลือง และปลาหน้าครีบยาว เพื่อการส่งออกและใช้บริโภคเป็นปลาดิบ (Sashimi)
- การจัดหาของเรือประมงอวนล้อมจับปลาหน้า มีวัตถุประสงค์ในการจับปลาหน้าท้องแถบ และปลาหน้าครีบเหลือง เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปลาหน้ากระป๋อง

การทำประมงจับปลาหน้าน้ำลึกของภาคเอกชนไทยได้เริ่มต้นอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เมื่อสหกรณ์ประมงทูน่าน้ำลึกไทย จำกัด ได้ตกลงทำสัญญาซื้ออวนล้อมจับปลาหน้าซึ่งเป็นเรือเก่าอายุการใช้งานมาแล้ว 18 ปี จากประเทศญี่ปุ่น พร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ทำการประมง 1 ลำ ในราคา 130 ล้านบาท เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2541 โดยให้ชื่อเรือลำนี้ว่า “เรือมุกมณี” และได้เริ่มออกดำเนินการจับปลาหน้าน้ำลึกในเขตทะเลหลวงของมหาสมุทรอินเดีย บริเวณด้านตะวันตกของเกาะสุมาตราเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ดี เรือมุกมณีได้ดำเนินการจับปลาหน้าได้เพียง 3 ปีเศษก็ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อันเนื่องมาจาก

- เรือมุกมณีเป็นเรือเก่า ใช้งานมานาน เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ชำรุดเสียหายบ่อย ทำให้เสียเวลาและโอกาสในการจับปลา และมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสูง
- เรือมุกมณีทำงานเพียงลำเดียวทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำประมง โดยต้องเสียเวลาในการแล่นหาฝูงปลา หาแพ และเสียค่าใช้จ่ายสูง
- เกิดวิกฤตราคาปลาหน้าตกต่ำทั่วโลก ในช่วงเริ่มโครงการในปีพ.ศ. 2541 ราคาปลาหน้าเฉลี่ย 1,200 เหรียญสหรัฐต่อตัน แล้วลดลงเหลือเพียง 400

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

เหรียญสหรัฐต่อตันในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นช่วงที่เรือมุกมณีจับปลาได้มาก ประกอบกับราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น

- ชาตบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการจับปลาทูน่า จึงต้องจ้างชาวญี่ปุ่นในอัตราค่าจ้างสูงมาก ทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูง

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้เรือมุกมณีไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงต้องยุติกิจการลงในปี พ.ศ. 2544

ต่อมา กรมประมงได้เริ่มส่งเสริมและผลักดันให้เกิดกองเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าในปี พ.ศ. 2545 โดยได้จัดทำโครงการพัฒนาประมงน้ำลึกในลักษณะต่าง ๆ เช่น โครงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำประมงปลาโอมาจับปลาทูน่าน้ำลึก โครงการจัดหากองเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าจากประเทศจีนด้วยการแลกเปลี่ยนกับสินค้าเกษตรของไทย โครงการจัดตั้งบริษัทไทยทูน่า จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนไทย จนถึงโครงการ Tuna Fishing Fleets ภายใต้โครงการสร้างพันธมิตรเพื่อการพัฒนา ด้วยการเชิญชวนให้ต่างประเทศมาร่วมลงทุนด้วย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2548 การทำประมงอวนล้อมจับปลาทูน่าของไทยได้เริ่มอีกครั้ง เมื่อภาคเอกชนไทยได้ร่วมลงทุนกับประเทศสิงคโปร์จัดหากองเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าจากประเทศปานามา จำนวน 6 ลำ มาจดทะเบียนเป็นเรือสัญชาติไทย และได้รับอนุญาตจากประเทศไทยให้ออกไปทำการประมงจับปลาทูน่าในทะเลหลวงของมหาสมุทรตะวันตกได้อย่างถูกต้องตามบันทึกของคณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย ได้แก่

เรือพรอชเพอระวัช เป็นของบริษัทสยาม ดีฟซี ฟิชซิง จำกัด เป็นเรือที่ซื้อมาจาก International Fishing Group S.A. ประเทศปานามา โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Amazon Victory จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึกชั้น 1 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2548 เรือมีความยาวตลอดลำ 79.00 เมตร ความกว้าง 13.50 เมตร ลึก 8.90 เมตร และขนาด 2,027 ตันกรอส

เรือไกลเด็น ชัคเซส เป็นของบริษัทสยาม ดีฟซี ฟิชซิง จำกัด เป็นเรือที่ซื้อมาจาก International Fishing Group S.A. ประเทศปานามา โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Imperial Concord จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึกชั้น 1 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2548 เรือมีความยาวตลอดลำ 72.50 เมตร ความกว้าง 13.60 เมตร ลึก 5.70 เมตร และขนาด 1,413.00 ตันกรอส

เรืออิเทอนิทิ เป็นของบริษัทไทย ดีฟซี ฟิชซิง จำกัด เป็นเรือที่ซื้อมาจาก International Fishing Group S.A. ประเทศปานามา โดยมีชื่อเดิมว่า Majestic Fortune จด

ทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึกชั้น 1 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2548 เรือมีความยาวตลอดลำ 79.00 เมตร ความกว้าง 13.50 เมตร ลึก 8.90 เมตร และขนาด 2,027 ตันกรอส

เรือลอนเจฟวิที เป็นของบริษัทไทย ดีพีซี พีชซิ่ง จำกัด เป็นเรือที่ซื้อมาจาก International Fishing Group S.A. ประเทศปานามา โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Royal Rainbow จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึกชั้น 1 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 เรือมีความยาวตลอดลำ 79.00 เมตร ความกว้าง 13.50 เมตร ลึก 8.90 เมตร และขนาด 2,027 ตันกรอส

เรือคริสตัล คราวน์ เป็นของบริษัทไทยทูน่า พีชซิ่ง จำกัด เป็นเรือที่ซื้อมาจาก International Fishing Group S.A. ประเทศปานามา โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Seagull Express จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึกชั้น 1 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2548 เรือมีความยาวตลอดลำ 85.00 เมตร ความกว้าง 15.00 เมตร ลึก 9.20 เมตร และขนาด 2,660 ตันกรอส

เรือกลอเรียส ฮาโมนี เป็นของบริษัทไทยทูน่า พีชซิ่ง จำกัด เป็นเรือที่ซื้อมาจาก International Fishing Group S.A. ประเทศปานามา โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Success Voyager จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึกชั้น 1 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 เรือมีความยาวตลอดลำ 85.00 เมตร ความกว้าง 15.00 เมตร ลึก 9.20 เมตร และขนาด 2,660 ตันกรอส

อย่างไรก็ดี เนื่องจากเรือคริสตัล คราวน์ และเรือกลอเรียส ฮาโมนี มีอายุการใช้งานมานาน เครื่องมือและอุปกรณ์ไม่สมบูรณ์ ทำการประมงได้ไม่เต็มที่ และเรืออยู่ในสภาพชำรุดมากไม่คุ้มค่ากับการซ่อมบำรุงเพื่อดำเนินการต่อไป จึงมีการปลดระวางเรือคริสตัล คราวน์ และเรือกลอเรียส ฮาโมนี ดังนั้น กองเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าจึงเหลือเพียง 4 ลำ ที่ดำเนินการจับปลาทูน่าอยู่ โดยในช่วงประมาณ 2 ปีที่ผ่านมา กองเรืออวนล้อมทั้ง 4 ลำสามารถจับปลาทูน่าได้รวมทั้งสิ้น 35,204 ตัน และได้มีการเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นเรือไทยยูเนียน 1 เรือไทยยูเนียน 2 เรือไทยยูเนียน 3 และเรือไทยยูเนียน สตาร์

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ทำประมงจับปลาทูน่าในทะเลหลวงบริเวณมหาสมุทรอินเดีย โดยเรือประมงเบ็ดราวทูน่าที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง ตามบันทึกของคณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (IOTC) นั้น มีอยู่ 3 ลำ คือ เรือมุกอันดามัน 018 เรือมุกอันดามัน 028 และเรือ Tuna Hunter-1

เรือมุกอันดามัน 018 เป็นเรือที่ซื้อมาจาก Marine Star Shipping S. DE. R. L. ประเทศฮอนดูรัส โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Corona จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึก

ชั้น 1 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2543 เรือมีความยาวตลอดลำ 53.57 เมตร ความกว้าง 8.8 เมตร ลึก 3.70 เมตร และขนาด 434 ตันกรอส

เรือมุกอันดามัน 028 เป็นเรือที่ซื้อมาจาก Marine Star Shipping S. DE. R. L. ประเทศฮอนดูรัส โดยมีชื่อเรือเดิมว่า Cosmo จดทะเบียนเป็นเรือไทย ประเภทลประมงทะเลลึก ชั้น 1 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 เรือมีความยาวตลอดลำ 52.10 เมตร ความกว้าง 8.4 เมตร ลึก 3.40 เมตร และขนาด 372 ตันกรอส

เรือ Tuna Hunter-1 เป็นเรือประมงเบ็ดราวทูน่าลำแรกที่ต่อโดยเรือในประเทศไทย เรือมีความยาวตลอดลำ 28 เมตร ความกว้าง 7 เมตร ระวัง 151 ตันกรอส

โดยสรุป ในปัจจุบันมีเรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงปลาทูน่าน้ำลึกอยู่ในเขตทะเลหลวงของมหาสมุทรอินเดีย จำนวนรวม 7 ลำ เป็นเรือเบ็ดราวจำนวน 3 ลำ เรืออวนล้อม 4 ลำ ทั้งนี้ มีเรือสนับสนุนการจับปลาของเรืออวนล้อม 1 ลำ และมีเรือสำรวจทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย 3 ลำ³¹

สำหรับผลกระทบของข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงต่อการทำประมงของประเทศไทยนั้น การที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ด้รับรองเสรีภาพของรัฐในการทำประมงในทะเลหลวง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดหน้าที่ในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงไว้เพื่อให้ทรัพยากรมีชีวิตเหล่านั้นยังยืนเพียงพอสำหรับประชากรโลกรุ่นต่อ ๆ ไปด้วย หากรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงไม่ร่วมมือกันและไม่ยอมเสียสละบ้าง รัฐทั้งปวงก็จะสูญเสียผลประโยชน์จากการประมงทั้งหมดต่อไปเพราะทรัพยากรมีชีวิตเหล่านี้ย่อมจะสูญพันธุ์ไปในที่สุด³² อย่างไรก็ดี บทบัญญัติข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กล่าวถึงรายละเอียดในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงไว้ ดังนั้น เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้กรอบขององค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ข้อ 17 ของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์และการบริหารทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย

³¹ ข้อมูลจาก การทำประมงนอกน่านน้ำไทย กลุ่มบริหารการทำประมงและเศรษฐกิจน่านน้ำ กองประมงต่างประเทศ กรมประมง 21 เมษายน 2552

³² ดาวร ทองย้อย, "ผลกระทบจากการเข้าร่วมของไทยในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย," หน้า 93-94.

ทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่
 ครอบงำเขตทางทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 จึงได้กำหนดให้รัฐที่เป็น
 ภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการ
 อนุรักษ์และการจัดการมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบงำเขตทางทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้าย
 ถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ทั้งที่เป็นสมาชิกและมีได้เป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงระดับอนุ
 ภูมิภาคหรือภูมิภาค ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเล
 หลวงที่ได้กำหนดไว้ภายใต้กรอบขององค์การจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค

ทั้งนี้ ถึงแม้บทบัญญัติของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์และการอนุรักษ์ของ
 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์
 และการจัดการมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบงำเขตทางทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่
 เสมอ ค.ศ. 1995 จะไม่มีผลบังคับกับประเทศไทยตามสนธิสัญญา เพราะประเทศไทยมิได้เป็นภาคี
 ในความตกลงฉบับนี้ก็ตาม แต่ความตกลงฉบับนี้มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่ส่งผล
 กระทบต่อรัฐที่ไม่ใช่ภาคีของความตกลงฉบับนี้ด้วย โดยรัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่
 สอดคล้องกับความตกลงฉบับนี้และกฎหมายระหว่างประเทศในอันที่จะยับยั้งกิจกรรมของ
 เรือประมงซึ่งชักธงของรัฐที่ไม่ใช่ภาคีแห่งความตกลงฉบับนี้ เพื่อมิให้การดำเนินการให้เป็นไปตาม
 ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์และการอนุรักษ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่
 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบงำเขตทาง
 ทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 อย่างมีประสิทธิภาพต้องเสื่อมเสียไป
 ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 33³³ มาตรการที่นำมาใช้ในการยับยั้งกิจกรรมของเรือประมงซึ่งชักธง
 ของรัฐที่ไม่ใช่ภาคีในความตกลงฉบับนี้ได้แก่ มาตรการของรัฐเจ้าของท่าที่ห้ามมิให้มีการนำ
 ขึ้นท่าหรือทำการขนส่งกลางทางเมื่อแน่ใจว่ามีการจับสัตว์น้ำในลักษณะที่ละเมิดต่อมาตรการ
 อนุรักษ์และจัดการประมง มาตรการกีดกันทางการค้าในสินค้าที่มีวัตถุประสงค์มาจากการทำประมงที่
 ผิดด้วยกฎหมาย ขาดการควบคุม และขาดการรายงาน เป็นต้น

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย
 กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์และการอนุรักษ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติ
 ว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวนสัตว์
 น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบงำเขตทางทะเลและมวนสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 และ

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95.

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993 แต่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งมีชื่อเป็นทางการว่า Indian Ocean Tuna Commission หรือมีชื่อเรียกโดยย่อว่า IOTC โดยประเทศไทยได้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงเพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 ประเทศไทยและชาวประมงไทยจะได้รับสิทธิประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียโดยจะมีสิทธิในการทำประมงปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียตามโควต้า (quota) ที่จะได้รับจากคณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดียเป็นรายปีอย่างเสมอภาคและยั่งยืน ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีโควต้าจำนวนเรือที่จะเข้าไปทำการประมงทูน่าในมหาสมุทรอินเดียจำนวน 15 ลำ

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของคณะกรรมการทูน่าในมหาสมุทรอินเดียจะสามารถเข้าทำการประมงในเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการทูน่าในมหาสมุทรอินเดียได้ ตามหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งได้รับรองไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แต่ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่ประเทศสมาชิกขององค์การได้ให้การรับรองมิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU fishing) ซึ่งองค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคจะจัดทำบัญชีรายชื่อของเรือที่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม และมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการประมงของเรือประมงเหล่านี้³⁴ ได้แก่

- การให้รัฐสมาชิกและรัฐที่ให้ความร่วมมือ ดำเนินการเพื่อไม่ให้เรือประมงเรือแม่ และหรือเรือสินค้าที่ซักธงของตนไปเกี่ยวข้องกับ หรือลำเลียงปลาที่จับจากเรือที่อยู่ในบัญชีเรือที่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม
- ในกรณีที่เรือในบัญชีเรือที่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุมนั้น เข้ามาเทียบท่าของรัฐสมาชิก หรือรัฐที่ให้ความร่วมมือ รัฐสมาชิก หรือรัฐที่ให้ความร่วมมือ ต้องไม่อนุญาตให้มีการนำปลาลง หรือขนย้ายปลาจากเรือดังกล่าว

³⁴ มติคณะกรรมการทูน่าในมหาสมุทรอินเดียที่ 02/04

- รัฐสมาชิก หรือรัฐที่ให้ความร่วมมือ ต้องไม่เข้าเรือ หรือรับจดทะเบียนเรือที่มีรายชื่อในบัญชีเรือที่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม และ
- รัฐสมาชิก หรือรัฐที่ให้ความร่วมมือ ต้องห้ามการนำเข้า การนำปลาลง หรือขนถ่ายปลาจากเรือที่มีชื่อในบัญชีเรือที่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม

เป็นต้น

ทั้งนี้ มติคณะกรรมการอนุสัญญาในมหาสมุทรอินเดียที่ 02/04 ได้กำหนดไว้โดย คณะกรรมการอนุสัญญาแห่งมหาสมุทรอินเดียจัดเป็นตัวอย่างขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่ได้รับอำนาจในการบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลมาจาก ความตกลงสหประชาชาติ ค.ศ. 1995 ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการ จัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 เพียงแต่กำหนดกรอบการใช้อำนาจขององค์การในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค รวมทั้ง กำหนดบทบาทของรัฐประเภทต่าง ๆ เท่านั้น แต่ผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ตามที่ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์ น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ได้กำหนดไว้ นั่นคือตัวองค์การในระดับอนุภูมิภาคหรือ ภูมิภาคเองแล้วแต่กรณี ดังนั้น ในกรณีของคณะกรรมการอนุสัญญาแห่งมหาสมุทรอินเดีย ซึ่ง ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก และเข้าร่วมการประชุมภาคีสมาชิกเป็นประจำทุกปี จึงมี บทบาทและความสำคัญต่อการพัฒนาการประมงทูน่าของไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะประเทศไทย จะได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือความตกลง เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 หรือความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการ ประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993 แล้วหรือยังก็ตาม

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมาย เกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

การศึกษปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ก็คือ การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงนั่นเอง ดังนั้น การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงจึงต้องพิจารณาจากมาตรการในการอนุรักษ์ถึงปัญหาในการบังคับใช้หรือการนำเอาบทบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงมาใช้นั่นเอง เพื่อให้เกิดการศึกษาอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงขอแสดงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงตามที่ปรากฏในอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากอนุสัญญาหรือข้อตกลงหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวง อันได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 และความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993 ตามลำดับ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ในเรื่องต่าง ๆ อันได้แก่ การกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในการจัดการประมงระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค การบังคับให้รัฐเจ้าของธงควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง การควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยรัฐเจ้าของธง และการควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงโดยรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธง ดังนั้น ผู้เขียนจะขอประเมินปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงโดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

หากพิจารณาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ข้อ 119 วรรค 1 กำหนดเรื่องการพิจารณากำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ (Total Allowable Catch หรือ TAC) และการวางมาตรการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง รัฐจะใช้มาตรการซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดซึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องมีอยู่ เพื่ออ้างไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างสูงสุดตลอดไป โดยในวรรค 2 ของข้อ 119 นี้เอง ก็ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการเผยแพร่ และแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและกิจกรรมการประมง รวมทั้งข้อมูลอื่นที่มีอยู่ ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำอย่างสม่ำเสมอโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือ ระดับโลกตามที่เหมาะสม และโดยให้รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวงมีส่วนร่วมด้วย

จากข้อ 119 พบว่า ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เกี่ยวกับการจับปลา หรือการเจริญพันธุ์ วงชีวิตของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง มีความสำคัญอย่างยิ่ง มิฉะนั้นจะไม่สามารถมีรากฐานทางวิทยาศาสตร์ที่จะมาอ้างหรือยืนยันว่า ปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ควรจะอยู่ในระดับใด การทราบถึงวงจรชีวิตของทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ทำให้ทราบถึงวิธีการอนุรักษ์จัดการที่ถูกต้อง ฤดูใดควรจะมีการห้ามมิให้จับปลา อาณาบริเวณใดควรจะมีการควบคุม ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จากการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล ซึ่งใช้เวลามากพอสมควรในการหาข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายสูงด้วย¹ การมีข้อจำกัดต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ลำพังแต่รัฐใดรัฐหนึ่งเพียงรัฐเดียวไม่สามารถที่จะมีข้อมูลต่าง ๆ ได้ครบถ้วน การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางด้านการประมงนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐหลาย ๆ รัฐที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่าง ๆ โดยองค์การระหว่างประเทศอาจจะเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานก็ได้ หรือองค์การระหว่างประเทศจะเป็นผู้จัดการเก็บรวบรวมข้อมูล สิ่งทีกล่าวมาในข้อ 119 นี้ มีเพื่ออ้างไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกัน หรือพึ่งพากัน ให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรง ทั้งนี้

¹ Gulland J.A., Some Problems of the Management of Shared Stock, FAO Technical Paper No.206 (Rome : FAO, 1980), pp. 8-12 อ้างถึงใน ชุมพร บัณฑิตานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 153.

การปฏิบัติตามข้อ 119 มิใช่จะง่ายหรือสะดวกโดยปราศจากอุปสรรคแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ ประเด็นปัญหาของการทำประมงในทะเลหลวง ก็คือการหาสถิติ ข้อมูลและการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง²

Report of the Technical Consultation on High Sea Fishing* ซึ่งเป็นเอกสารขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงปัญหาของการวิจัยและสถิติของการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเอาไว้ โดยสรุปว่า คณะกรรมการให้คำปรึกษาทางเทคนิคเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงเห็นว่า สถิติที่แม่นยำและถูกต้องเกี่ยวกับการประมงในทะเลหลวงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นปัจจัยในการพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุม กำกับตลอดจนประเมินการจับทรัพยากรสัตว์น้ำ มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถประเมินจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่ในทะเลหลวงได้ (High Sea Stocks) สถิติที่เกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงจะต้องเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการจับปลา, ปลาหรือชนิดพันธุ์ที่เป็นชนิดพันธุ์เป้าหมาย, ปลาหรือชนิดพันธุ์อื่นที่มีชื่อกลุ่มเป้าหมาย (Non targeted Species), การทิ้งปลา (discards), เครื่องมือที่ใช้ในการจับและอาณาบริเวณที่แสวงหาประโยชน์³ ทั้งนี้ ในปัจจุบันนี้ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้พยายามที่จะรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำประมงในโลกนี้ แต่ข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงยังไม่สมบูรณ์ ข้อมูลทางสถิติจะเกิดขึ้นได้จะต้องเกิดจากการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางด้านการประมง

เนื่องจากประชากรในโลกเพิ่มมากขึ้น การจับปลาในทะเลส่วนที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะและส่วนที่เป็นทะเลหลวงจึงมีมากขึ้นเรื่อยๆ และบางชนิดพันธุ์ได้มีการแสวงหาประโยชน์เกินสมควร ดังนั้นการที่จะประเมินจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำในแต่ละชนิดพันธุ์ในทะเลหลวงจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น ซึ่งปัจจุบันนี้ จำนวนของทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตบางชนิดพันธุ์ที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มีการประเมินโดยการทำวิจัยอยู่บ้าง⁴ เช่น สัตว์จำพวกทูน่า ในมหาสมุทรแอตแลนติก และแปซิฟิก แต่ชนิดพันธุ์อื่น ๆ เช่น หมึก** (squids), ปลาทูน่าขนาด

² ชุมพร ปัจจุบันนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 153.

* โปรดดู Report of the Technical Consultation on High Seas Fishing, Rome, 7-15 September 1992, FAO Fisheries Report No.484, 1992

³ ชุมพร ปัจจุบันนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 154.

⁴ เรื่องเดียวกัน

** ตามหลักวิชาชีววิทยา "หมึก" เป็นสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังที่อยู่ในไฟลัมมอลลัสกา (Mollusca) ไม่อยู่ในกลุ่มสัตว์ประเภทปลา จึงไม่เรียกว่า "ปลา" อ้างอิงจาก Wikipedia, มอลลัสกา, [Online] Available from: <http://th.wikipedia.org/wiki> [05 May 2009]

เล็ก ฯลฯ ยังมีได้มีการทำการวิจัยศึกษาถึงประชากรของชนิดพันธุ์เหล่านี้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในทะเลที่อยู่ในแถบเขตร้อนซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์น้ำซึ่งมีชนิดพันธุ์มากมายหลายชนิดเพราะมีความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้ยากต่อการประเมินจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำ

นอกจากนี้ การหาสถิติข้อมูลและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางการประมง ยังมีปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการวิจัย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะนำเงินสนับสนุนในการวิจัยในเรื่องนี้มาจากที่ใด ในปัญหานี้ คณะกรรมการให้คำปรึกษาทางเทคนิคเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงได้เสนอแนะว่า ค่าใช้จ่ายในการวิจัยจะต้องเฉลี่ยกันไป (The cost of research should be shared) ระหว่างรัฐที่ทำการประมงในน่านน้ำไกล (DWFNs) ซึ่งก็คือรัฐที่ทำประมงในทะเลหลวงกับรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง⁵ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงและรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องต่างมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงต้องการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด ในขณะที่รัฐชายฝั่งต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำไว้ การที่จะให้รัฐร่วมมือโดยออกค่าใช้จ่ายเฉลี่ยกันจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากอีกเช่นกัน

โดยสรุปแล้ว ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ได้แก่ ปัญหาในการหาสถิติข้อมูลและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางการประมงซึ่งพบว่ายังมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์โดยเฉพาะในหลาย ๆ ชนิดพันธุ์ในทะเลหลวง ผลที่ตามมาคือกฎหมายเพียงระบุหลักการเอาไว้ แต่มีปัญหาในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย⁶

4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการประมงโดยองค์การระหว่างประเทศในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค

ทะเลหลวงเป็นพื้นที่ทางทะเลที่มีอาณาบริเวณกว้างขวางมาก ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีความคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะเกิดขึ้น พื้นที่ทางทะเลที่อยู่นอกทะเลอาณาเขตย่อมเป็นทะเลหลวงทั้งสิ้น แต่เมื่อได้มีกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศใหม่ซึ่งถูกบัญญัติรับรองไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับความสามารถของรัฐชายฝั่งในการอ้างสิทธิเหนือบริเวณ 200 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐานได้ การที่พื้นที่ของทะเลหลวงเปลี่ยนแปลง

⁵ ชุมพร บัจจสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 155.

⁶ เรื่องเดียวกัน

ไปส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งทำให้มีปัญหาในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเล (straddling stocks) ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับทะเลหลวง หรือระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ เกิดขึ้น

บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กล่าวถึงมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอไว้ในข้อ 63 (2) และข้อ 64 โดยในข้อ 63 (2) ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่ทำการประมงในทะเลหลวง โดยกำหนดกรอบให้รัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันโดยหาทางตกลงกันไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงในบริเวณที่ประชิดกัน ส่วนในข้อ 64 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอนั้น กฎหมายได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการประมงในภูมิภาคเพื่อจับสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอต้องร่วมมือกันโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และส่งเสริมการใช้ประโยชน์สูงสุดจากชนิดพันธุ์ที่ว่าตลอดภูมิภาค และในกรณีนี้ในภูมิภาคนั้นยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคนั้นร่วมกันจัดตั้งองค์การและเข้าร่วมงานขององค์การ ทั้งนี้บทบัญญัติเหล่านี้กำหนดขึ้นมาโดยคาดหวังว่าการที่รัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ให้ความร่วมมือกันจะเป็นกลไกในการนำไปสู่การกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิของรัฐใดดีกว่ากันระหว่างรัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่ทำการประมงในทะเลหลวง ส่งผลให้เกิดปัญหาในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าวในหลายภูมิภาคทั่วโลก

แม้ข้อ 118 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีพันธกรณีทั่วไปในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยรัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทในบริเวณเดียวกันต้องร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสมเพื่อเจรจาในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่เกี่ยวข้องไว้ก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น องค์การระหว่างประเทศในการจัดการประมงในระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาคจะมีแต่เฉพาะภูมิภาคที่ประเทศที่พัฒนาแล้วร่วมกันจัดตั้งและจะเน้นเฉพาะชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เช่น

แหลมมอน และทูนา ส่วนภูมิภาคอื่นที่รัฐเจ้าของชายฝั่งเป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ก็จะมีองค์การเช่นนี้น้อยมาก และถ้าไม่มีองค์การหรือความตกลงเช่นนี้ มาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็จะทำได้ยากเพราะถ้าหากรัฐเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นี้ก็มิได้มีกลไกในการบังคับใช้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลประโยชน์ของรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงนั้นขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัฐเจ้าของพื้นที่หรือรัฐชายฝั่ง รัฐผู้เสียผลประโยชน์อย่างรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็อาจไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติไว้กว้าง ๆ ขึ้นอยู่กับรัฐคู่ภาคีที่เกี่ยวข้อง หากรัฐคู่ภาคีไม่ดำเนินการอย่างใดในเรื่องนี้ ก็ไม่ได้กำหนดว่าจะมีผลอย่างไร ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรบัพัตติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995

จากการศึกษาความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรบัพัตติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 นี้ ในข้อ 8 ได้มีการบัญญัติให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมง เพื่อให้สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสม เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องจัดการประมงหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอบางชนิดพันธุ์ขึ้นมา โดยเฉพาะได้ ความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์นั้นในทะเลหลวงและรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือกันโดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงนั้นหรือโดยการตกลงที่จะใช้มาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามที่องค์การจัดการประมงหรือข้อตกลง

นั้นได้กำหนดขึ้น แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าความตกลงนี้ยังได้เปิดโอกาสให้รัฐที่มีผลประโยชน์ที่แท้จริงในการทำประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงนั้นได้ ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขของการเข้าร่วมในองค์การหรือข้อตกลงว่าจะต้องไม่เป็นการกีดกันรัฐอื่นในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงนั้น รวมทั้งจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อรัฐหรือกลุ่มของรัฐซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการทำประมงนั้น ๆ อย่างไรก็ดี เฉพาะรัฐซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวหรือเห็นด้วยในการยินยอมที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการตามข้อกำหนดการจัดการประมงหรือข้อตกลงกำหนดขึ้นเท่านั้นจึงจะมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำนั้น โดยมีมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้ ความตกลงฉบับนี้ยังได้มีการกำหนดว่า ในกรณีที่ไม่มีองค์การจัดการประมงหรือข้อตกลงในการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์มวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ให้รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงร่วมมือกันจัดตั้งองค์การจัดการประมงขึ้นมาหรือจัดทำข้อตกลงในการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสมเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต รวมทั้งจะต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การจัดการประมงด้วย

ทั้งนี้ ในการจัดตั้งองค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในการจัดทำข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนี้ รัฐต่าง ๆ ที่ได้ร่วมมือในการจัดตั้งองค์การจัดตั้งจัดการประมงหรือข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้รัฐอื่นซึ่งมีผลประโยชน์ได้เสียอย่างแท้จริงเกี่ยวกับการทำงานขององค์การจัดการประมง หรือข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค เช่นว่านั้นด้วย และเมื่อรัฐต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การหรือจัดทำข้อตกลงขึ้นมาแล้ว จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีเกี่ยวกับความร่วมมือกันโดยผ่านองค์การจัดการประมงหรือข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค โดยมีหน้าที่ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 10

การที่กฎหมายระหว่างประเทศต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงตามที่ได้กำหนดขึ้นมา เพื่อกีดกันมิให้รัฐอื่นเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง เนื่องจากรัฐที่เข้าทำการประมงต่างมีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์จากการทำประมงนี้ รวมทั้ง องค์การจัดการประมงทั้งในส่วนภูมิภาคและอนุภูมิภาคส่วนใหญ่และข้อตกลงต่าง ๆ ได้กำหนดให้รัฐที่สามที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการประมงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การจัดการประมงหรือข้อตกลงที่อนุญาตให้ทำการประมงได้อย่างถาวรนั้น จึงทำให้มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้น กล่าวคือ ในกรณีถ้ารัฐที่สามที่เข้ามามีผลประโยชน์

เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวงปฏิเสศที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงจะมีผลอย่างไร หรือในกรณีที่รัฐที่สามไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้จะอย่างไร และผลจากการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนี้ จะมีผลเป็นการห้ามมิให้รัฐที่สามทำการประมงในบริเวณที่อยู่ภายใต้อำนาจจัดการขององค์การจัดการประมงส่วนอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือข้อตกลงหรือไม่ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 63 (2), 64, 118 กำหนดพันธกรณีให้รัฐต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งได้แก่ มวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าในการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้จะต้องไม่เป็นการต่อต้านชาวประมงของรัฐใดรัฐหนึ่ง ตามที่กำหนดในบทบัญญัติ ข้อ 119 (3) อีกด้วย

อนึ่ง จากการที่ประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำได้เสื่อมความสำคัญลง เพราะเหตุว่ารัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงบางรัฐไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จึงมีผลทำให้รัฐเหล่านั้นไม่ต้องมีความผูกพันต่อการตัดสินใจใด ๆ ในการทำประมง จากกรณีดังกล่าวนี้จะถือได้ว่าเป็นผลเสียต่อระบบในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งจะเป็นผลทำให้ความพยายามในการทำประมงอย่างยั่งยืนประสบความสำเร็จได้ยากเพราะทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางการประมงอาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหาย อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การ หรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลง ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้ว่าการทำประมงโดยไม่มีกฎเกณฑ์ใดมาควบคุมจะมีผลเป็นการทำลายผลประโยชน์ อันจะพึงได้รับจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาควบคุม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และส่งเสริมให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้ได้ผลดีที่สุด

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อบทแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในเรื่องกฎเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่งเจ้าของเศรษฐกิจจำเพาะและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าว หากทางตกลงกันโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศในระดับอนุภูมิภาค

หรือภูมิภาค ซึ่งปัญหาที่น่าพิจารณา คือ ถ้าหากรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่สามารถตกลงกันได้หรือปฏิเสธที่จะไม่ตกลงกันแล้ว อนุสัญญาฯ ได้มีบทบัญญัติแก้ไขเรื่องนี้ไว้ หรือในกรณีถ้ารัฐที่เกี่ยวข้องไม่ตกลงกันโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ อนุสัญญาฯ ก็ได้บัญญัติแนวทางแก้ไขไว้เช่นเดียวกันเพราะอนุสัญญาฯ มีแต่เพียงการบัญญัติให้รัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวหาทางตกลงกันหรือร่วมมือกันเกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าว โดยทางตรงหรือโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศทั้งในส่วนอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคเท่านั้น อนึ่ง ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีที่รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าว ได้หาทางตกลงกันโดยทางตรงหรือโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศทั้งในส่วนอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคขึ้นมาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ก็มีได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิของรัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การการจัดการประมงส่วนอนุภูมิภาคและภูมิภาคหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาด้วย ดังนั้น จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐที่สามที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการทำประมงดังกล่าวว่า ควรจะมีสิทธิอย่างไร

ดังนั้น บทบัญญัติแห่งความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 จึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของรัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงขึ้นมาในข้อ 17 โดยมีหลักการสำคัญดังนี้ คือ รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกในองค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลง และรัฐดังกล่าวไม่ยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ทั้งสอง ตามที่องค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือตามข้อตกลงที่ได้กำหนดขึ้น รัฐดังกล่าวนี้จะต้องถูกผูกพันในการที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ และตามความตกลงฉบับนี้ รวมทั้ง รัฐดังกล่าวนี้จะต้องไม่อนุญาตให้เรือประมงที่ชักธงของตนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ทั้งสองด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้รัฐสมาชิกร้องขอให้รัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำด้วย รวมไปถึงจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของเรือประมงที่ชักธงของรัฐอื่นที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมในข้อตกลงนี้ด้วย

นอกจากนี้รัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การหรือเข้าร่วมในข้อตกลงจะต้องนำมาตรการตามที่ปรากฏใน ความตกลงนี้ และบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไปใช้ บังคับเพื่อขัดขวางกิจกรรมต่าง ๆ ของเรือประมง ซึ่งอาจจะมีผลทำให้มาตรการในการอนุรักษ์และ การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามที่องค์การจัดการในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือตาม ข้อตกลงที่ได้กำหนดขึ้นนั้นไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ ความร่วมมือในการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์ น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้มีการกำหนดเงื่อนไขด้วยว่าเฉพาะรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การหรือ เข้าร่วมในข้อตกลง รวมถึงรัฐที่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่องค์การจัดการประมงในระดับ อนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือข้อตกลงได้กำหนดขึ้นเท่านั้น จึงจะมีสิทธิในการเข้าไปทำการประมงใน ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ดังกล่าวได้

จากการพิจารณาบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ในการเข้าไปทำการ ประมงในทะเลหลวงเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของรัฐที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็น สมาชิกขององค์การจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือมิได้เข้าร่วมในข้อตกลง ได้เข้า ไปทำการประมงมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ เสมอ ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ Southern bluefin tuna ใน ค.ศ. 1993 และ อนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร Pollock ในทะเล Bering โดยอนุสัญญา ดังกล่าวเหล่านี้ได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องร่วมมือกันตามความเหมาะสมโดยคำนึงหลักเกณฑ์ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศเพื่อที่จะขัดขวางหรือกีดกันกิจกรรม ในการทำประมงของรัฐที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามอนุสัญญาดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาหลายประการ กล่าวคือ บทบัญญัติที่กล่าวในความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวล์สัตว์น้ำชนิด พันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 นี้จะถูกบัญญัติ ขึ้นมาเพื่อยืนยันถึงหลักเสรีภาพในทะเลหลวงหรือไม่ และจะถือว่าบทบัญญัติตามความตกลง ดังกล่าวนี้นี้ขัดกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือไม่ กล่าวคือ จะถือว่าเป็นการละเมิดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ข้อ 119 (3) ซึ่งกล่าวถึง การที่รัฐที่ เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวงต้องประกันว่ามาตรการในการอนุรักษ์และการปฏิบัติตาม มาตรการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงของรัฐใด ๆ หรือไม่

ถึงแม้ว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเลจะกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีสิทธิในการทำประมงในทะเลหลวง แต่ในบางครั้งจะสังเกตเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับรัฐที่เข้ามาทำการประมงใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นที่จะเข้ามาทำการประมงโดยแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการทำประมงของรัฐที่เข้ามาทำการประมงใหม่เหล่านั้น โดยกำหนดไว้ในความตกลง ข้อ 10 ว่า ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในการให้ความร่วมมือกัน โดยผ่านองค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ให้รัฐสมาชิกเห็นด้วยกับการพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางการประมงของรัฐสมาชิกใหม่ในองค์การจัดการประมงหรือผู้เข้าร่วมใหม่ในข้อตกลงในการจัดการประมงนั้น

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดถึง สิทธิในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ (participatory rights) ขององค์การจัดการประมงหรือเข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค โดยกำหนดไว้ในข้อ 11 และจากการศึกษาข้อ 11 พบว่า กฎเกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การหรือการเข้าร่วมในข้อตกลงใหม่ได้เน้นถึงการพิจารณา “ปัจจัยที่สำคัญที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ” เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบทในอนุสัญญา ข้อ 61 (3) ข้อ 62 (3) และข้อ 119 โดยปัจจัยที่สำคัญที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจนี้จะเป็นตัวกำหนดให้รัฐคำนึงถึงสถานะทรัพยากรสัตว์น้ำและระดับการลงแรงประมงที่มีอยู่, ผลประโยชน์, รูปแบบทางการประมงและวิธีการทำประมงของรัฐสมาชิกใหม่และรัฐสมาชิกเดิม, การให้ความช่วยเหลือของรัฐสมาชิกใหม่และรัฐสมาชิกในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ในการรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่ต้องการและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ ตลอดจนผลประโยชน์เป็นพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งทรัพยากรสัตว์น้ำอยู่ในเขตอำนาจ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาถึงลักษณะและขอบเขตของสิทธิในการเข้าร่วมของรัฐสมาชิกใหม่ ตามข้อ 11 จะชี้ให้เห็นถึงความสมดุลในเรื่องสิทธิของรัฐทั้งปวงต่อการทำการประมงในทะเลหลวง ซึ่งรัฐสมาชิกเหล่านี้สามารถกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคได้ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ถ้ารัฐสมาชิกเดิมเห็นด้วยที่จะยุติการทำประมงในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ผลที่ได้จากการยุติการทำประมงนี้จะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงของรัฐที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่หรือเข้าร่วมในข้อตกลงใหม่ซึ่งมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดข้อยุติทางการประมงนั้น ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้เข้าร่วมใหม่ต้องอยู่ภายใต้มาตรการในการอนุรักษ์นั้นหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาในเรื่องการแบ่งปันทรัพยากรสัตว์น้ำ สิทธิที่

มีอยู่ในการแบ่งปันทรัพยากรสัตว์น้ำ ย่อมจะต้องลดน้อยลงและนำไปสู่การลดจำนวนโคควาลงมา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการทำให้มาตรการในการอนุรักษ์เสื่อมเสียไป

ดังนั้น การที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงอยู่เดิมหรือรัฐที่เข้าร่วมในการทำประมงใหม่ โดยในข้อ 119 (3) ได้กำหนดว่า ให้รัฐที่เกี่ยวข้องประกันว่ามาตรการในการอนุรักษ์และการอนุรักษ์ตามมาตรการนั้นจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงของรัฐใด ๆ กล่าวคือ การกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์นั้นจะต้องไม่มีกฎเกณฑ์อันเป็นการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น สิทธิในการทำประมงในทะเลหลวงจะต้องอยู่ภายใต้พันธกรณีในการให้ความร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามที่กำหนดในข้อ 117, 118, 119, 63 (2), 64 ดังนั้น ผู้เข้าร่วมในการทำประมงใหม่จึงมีสิทธิในการเข้าร่วมทำประมงได้โดยผ่านองค์การจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค แต่จะต้องผูกพันที่จะให้ความร่วมมือเกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามที่องค์กรหรือข้อตกลงได้กำหนดไว้

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับให้รัฐเจ้าของธงควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวง

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวงไม่มีบทลงโทษแก่รัฐที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ ทำให้รัฐบางรัฐที่หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลซึ่งเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาเป็นประเด็นผูกพันเข้ากับปัญหาการกีดกันทางการค้า ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจการค้าของโลก ประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเผชิญกับปัญหาการขาดดุลการค้าในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาและบางประเทศ หามาตรการมา กีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศต่าง ๆ ดังเช่น จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยใช้มาตรา 301 ซึ่งเป็นมาตราหนึ่งของกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาตอบโต้ประเทศต่าง ๆ ที่ดำเนินการไม่เป็นธรรมต่อการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะนำบทบัญญัติของ GATT มาใช้ เพื่ออ้างความจำเป็นในการป้องกันชีวิตสัตว์ชีวิตพืช ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ*

* มาตรา 20 ของ GATT บัญญัติว่า

"Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on

ในช่วงการเจรจาอบอุรุกวัย ประเทศอุตสาหกรรม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกลุ่มประชาคมยุโรป แคนาดา และออสเตรเลีย ได้นำเอามาตรการสิ่งแวดลอมมาใช้ เพื่อกีดกันการนำเข้า โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ อ้างกฎหมายภายในของตนหรืออ้างกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยอ้างเหตุผลในการอนุรักษ์โลมา โดยห้ามการนำเข้าปลาทูน่าครีบบเหลือง หรือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยห้ามการนำเข้ากุ้งเข้าประเทศเพื่อการอนุรักษ์เต่าทะเล, ประเทศกลุ่มประชาคมยุโรปเคยห้ามการนำเข้าไม้เขตร้อนเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ของโลก ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้ออกกฎหมายภายในของตนเพื่อมุ่งอนุรักษ์สิ่งแวดลอม ในขณะที่เดียวกันองค์การระหว่างประเทศได้ออกข้อมติเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดลอมเช่นเดียวกัน ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดลอมก็บรรจุ Trade Provisions เอาไว้⁷

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ทะเล เช่น The Marine Mammal Protection Act of 1988 ห้ามการนำเข้าปลาทูน่า Yellow fin ที่ถูกจับโดยใช้หวนลอม ซึ่งมีผลไปทำลายโลมา ประเทศที่ทำการประมงโดยมิชอบนี้ได้แก่ ประเทศเวเนซุเอลา เอกวาดอร์ ปานามา เม็กซิโก และ เวเนตดู หรือที่รู้จักกันในนามของกลุ่มประเทศ ETPO ซึ่งมาจากคำว่า Eastern Tropical Pacific Ocean ดังนั้น ปลา Yellow fin ที่มาจากประเทศดังกล่าว จึงถูกห้ามนำเข้าในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายฉบับนี้มีผลต่อประเทศที่สามที่รับซื้อปลาทูน่าดังกล่าว จากประเทศในแถบ ETPO ประเทศที่สามเรียกว่า Intermediary countries ก็ได้รับผลกระทบไปรับซื้อปลาทูน่าจากกลุ่มประเทศดังกล่าว หากประเทศที่สามไม่ปฏิบัติตามผลิตภัณฑ์ทูน่าที่มาจากประเทศดังกล่าวก็จะถูกห้ามมิให้นำเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา⁸

กฎหมายฉบับที่ 2 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการอนุรักษ์สัตว์น้ำ ได้แก่ The Dolphin Protection Consumer Information Act กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ปิดฉลาก Dolphin Safe โดยผลิตภัณฑ์ที่สามารถจะปิดฉลาก Dolphin Safe ได้นั้น⁹ ได้แก่

international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures :

- (a) necessary to project public morals ;
- (b) necessary to project human, animal or plant life or health ;
- (c) relating to the importation or exportation of gold or silver ;
- (d) ..."

⁷ ชุมพร ปัจจุบันนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 411.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 412.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 413.

(1) ปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้จับในเขต Eastern Tropical Pacific Ocean โดยใช้อวนล้อม (purse seine nets)

(2) หากเป็นปลาทูน่าที่จับได้ในบริเวณ ETPO จะต้องมีการรับรองจาก Inter – American Tropical Tuna Commission ว่า วิธีการจับปลาทูน่า และพาหนะที่ใช้มิได้เป็นอันตรายต่อโลมา

(3) ปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้จับในเขต High Sea โดยการใช้อวนลอย (drift nets)

การกำหนดให้ปิดฉลากดังกล่าว จะมีผลต่อจิตวิทยาของผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่รักสิ่งแวดล้อมในการเลือกซื้อสินค้าปลาทูน่า ซึ่งจะมีผลทำให้ยอดขายของผลิตภัณฑ์ที่ได้รับสิทธิในการปิดฉลากเพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกัน จะทำให้ยอดขายของผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้รับสิทธิในการปิดฉลากดังกล่าวลดลง¹⁰

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เต่าทะเล ซึ่งได้แก่ The Commerce , State and Justice Department Appropriation Act of 1990 มาตรา 609 ของกฎหมายฉบับนี้ ห้ามนำเข้าก้างทะเลและผลิตภัณฑ์ซึ่งถูกจับโดยการใช้อวนลอยทางประมงที่เป็นอันตรายต่อการอนุรักษ์เต่าทะเลภายใต้กฎหมายฉบับนี้ กระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกาจะขึ้นบัญชีรายชื่อประเทศที่มีการจับสัตว์น้ำที่มีผลกระทบในการอนุรักษ์เต่าทะเล¹¹

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดมาตรการสนับสนุนการอนุรักษ์และทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของโลก ได้แก่ The Fisherman's Protection Act of 1967 หรือที่เรียกว่า The Pelly Amendment.¹² ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทยของสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้กำหนดและเสนอรายชื่อประเทศที่

(1) ละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมง

(2) มีมาตรการที่ไม่สนับสนุนการอนุรักษ์หรือทำลายสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรของโลกที่จะหมดไปต่อประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หลังจากที่ได้มีการวินิจฉัยแล้ว ประธานาธิบดี

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 412.

¹¹ เรื่องเดียวกัน

¹² เรื่องเดียวกัน

จะใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ สั่งให้กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา ห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทุกชนิดที่มาจากประเทศดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ การห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ข้างต้น จะต้องสอดคล้องกับ GATT¹³

ประเทศสหรัฐอเมริกา มักจะอ้างกฎหมายฉบับนี้เพื่อข่มขู่ให้ประเทศต่างๆ อนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดลอม โดยเฉพาะปลาแซลมอนและปลาทูน่า¹⁴

ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ก็มีกฎหมายภายในของตัวที่เรียกว่า The Trade Practices Act โดยกฎหมายฉบับนี้ จะต้องมีการกำหนดการปิดฉลาก “Dolphin Safe” หรือ “Dolphin Friendly” หรือข้อความที่บ่งว่า ปลาทูน่าชนิด Albacore ที่ใช้เป็นวัตถุดิบนั้น ไม่ได้ถูกจับโดยวิธีที่เป็นอันตรายต่อโลมา โดยผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกจะต้องให้คำรับรองในรายละเอียดของปลาทูน่าที่ใช้ ซึ่งอาจรวมถึงชื่อเรือ วันที่เรือออกจับปลา และสถานที่ที่จับปลา เป็นต้น ในเบื้องต้นนี้ พอสรุปได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ได้ออกกฎหมายภายในของตน เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าบางประเภทที่ตนถือว่าเป็นสินค้าที่เกิดขึ้นโดยละเมิดต่อสิ่งแวดลอมของโลก และสิ่งแวดลอมที่ประเทศต่างๆ เหล่านี้ต้องการที่จะอนุรักษ์ ก็ได้แก่ ชีวิตสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั่นเอง¹⁵

นอกจากกฎหมายภายในของบางประเทศที่มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดลอมทางทะเลแล้ว ยังมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ลงนามขึ้น เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดลอมทางทะเล เช่น The International North Pacific Fisheries Convention – INPFC หรืออนุสัญญาะหว่างประเทศว่าด้วยการประมงในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนเหนือ อนุสัญญาฉบับนี้มีประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคี 4 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา รัสเซีย แคนาดา และ ญี่ปุ่น วัตถุประสงค์ของข้อตกลงฉบับนี้ มีขึ้นเพื่อสงวนแหล่งประมง และควบคุมการจับปลาแซลมอนก่อนถึงวัยอันควร และหากประเทศที่มีใช้คู่ภาคีเข้าไปทำการประมงในบริเวณดังกล่าว ก็จะต้องเป็นการละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนั้นยังให้สิทธิแก่ประเทศภาคี ในการออกกฎหมายและข้อบังคับในคราวจำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการปฏิบัติตามกฎหมาย¹⁶

¹³ เรื่องเดียวกัน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 413.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

ถ้าพิจารณาข้อตกลงระหว่างประเทศบางฉบับ ก็อาจจะมีบทบัญญัติทางการค้า (Trade Provisions) บรรจุเอาไว้ข้อตกลง* ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะนำเรื่องการค้ามาดัดนการ รักษาสภาพแวดล้อมของโลก¹⁷

ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือประเทศพัฒนาแล้วจะสามารถอ้างกฎหมายในของตน กีดกันการนำเข้าสินค้าที่มาจากประเทศอื่นได้หรือไม่ หากมีการกระทำดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของ GATT หรือไม่ มาตรา 20 (g) ของ GATT ได้กำหนดเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ชัดเจนโดย GATT ยินยอมให้ประเทศภาคีใช้มาตรการ จำกัดการค้าได้หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้¹⁸

(1) ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และไม่เป็นมาตรการที่กีดกันการค้าแบบแอบแฝง

(2) ต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนทรัพยากรธรรมชาติที่กำลังจะหมดไป โดยใช้ ควบคู่ไปกับ มาตรการจำกัดการผลิตหรือการบริโภคภายในประเทศของสินค้าชนิดเดียวกับ ของประเทศผู้ใช้มาตรการนั้น

ในขณะเดียวกันมาตรา 11 (1) ห้ามประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณสินค้านำเข้า หรือห้ามนำเข้าเลยเพราะการใช้มาตรการดังกล่าวขัดกับวัตถุประสงค์ของ GATT¹⁹

สำหรับข้อพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกที่รู้จักกันในนามของ คดี Tuna/Dolphin ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายภายในคุ้มครองสัตว์เลี้ยงลูก ด้วยนมที่มีชื่อว่า The Marine Mammal Protection Act 1972 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 1988 กฎหมายดังกล่าวบังคับให้ชาวประมงของสหรัฐอเมริกาต้องทำการประมงโดยถูกต้องจะจับ ปลาทูน่าโดยทำให้โลมาเสียชีวิตไม่ได้และประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นว่ารัฐบาลของประเทศอื่นไม่ได้ นำพาต่อมาตรการป้องกันการฆ่าโลมา ประเทศสหรัฐอเมริกาเลยห้ามนำผลิตภัณฑปลาทูน่าจาก ประเทศที่ไม่ร่วมมือในการอนุรักษ์โลมาโดยเฉพาะปลาทูน่าที่มาจากเขตมหาสมุทรแปซิฟิก

* ยกตัวอย่างเช่น Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their National State 1933 โดย Trade Provision ได้ กำหนดว่า Prohibit the import and export of Tropics unless the exporter is given a certificate permitting export. Prohibits shall take measures to control and regulate in each of its territories the internal import and export of tropics acquired in a manner not in accord with national law. (art.9)

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 414.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

ตะวันออก (the Eastern Tropical Ocean) และประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลจากการห้ามปลาทูน่าของตนเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา²⁰

ประเทศเม็กซิโกได้นำคดีขึ้นต่อ GATT Panel โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถือว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะออกกฎหมายหรือระเบียบภายในไม่ทำให้สินค้าที่นำเข้าและสินค้าที่ผลิตภายในประเทศได้รับการปฏิบัติได้อย่างไม่เท่าเทียมกันเพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ²¹

นอกจากนั้นประเทศสหรัฐอเมริกายังต่อสู้ว่าการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ปลาทูน่าจากเม็กซิโกมายังประเทศของตนนั้นเป็นเรื่องที่ GATT ยินยอมให้ทำตามข้อยกเว้น ข้อ 20(b) ทั้งนี้เพราะการห้ามนำเข้าปลาทูน่าเป็นการพิทักษ์ชีวิตโลมาและมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าต่างๆ เป็นมาตรการที่จำเป็น เพราะเป็นมาตรการเดียวที่สามารถจะคุ้มครองชีวิตโลมาที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐของประเทศไทย²²

ส่วนประเทศเม็กซิโกถือว่าการกระทำของประเทศไทยขัดต่อบทบัญญัติของ GATT เพราะจำกัดปริมาณสินค้าที่นำเข้าหรือห้ามนำเข้าเลย เป็นการขัดต่อข้อ 11 (1) ของ GATT²³

GATT Panel ได้ปฏิบัติข้อต่อสู้ของประเทศไทยทำผิดตามข้อ 11(1) ของ GATT และในกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ 20(b) ด้วย GATT Panel เห็นว่ารัฐสมาชิกที่อ้างข้อยกเว้นจะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่ามาตรการของตนชอบด้วยข้อยกเว้นทุกประการและการตีความจะต้องตีความอย่างแคบ Panel ได้สรุปว่ารัฐสมาชิกไม่สามารถจะอ้างได้ว่ามาตรการจำกัดทางการค้าของตนทำไปเพื่อคุ้มครองชีวิตสัตว์ที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐของตนเป็นการกระทำที่ได้รับการยกเว้นตามข้อ 20 ศาสตราจารย์ Jackson ได้แสดงความเห็นสนับสนุนคำตัดสินของ GATT Panel เอาไว้ว่าไม่เคยมีการตีความข้อ 20 ของ GATT เพื่อให้รัฐสมาชิกสามารถออกกฎระเบียบไปคุ้มครองชีวิตและอนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของรัฐสมาชิกได้เลยปัญหาเรื่องการตีความข้อ 20 ของ GATT นั้น เป็นปัญหาที่อาจผิดพลาดและเกิดอันตรายได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่ว่า ถ้ารัฐสมาชิกที่ร่ำรวยหรือเข้มแข็ง ประสงค์ที่จะให้รัฐสมาชิก

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 414-415.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 415.

²² เรื่องเดียวกัน

²³ เรื่องเดียวกัน

อื่นรับเอาความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือนโยบายทางสังคมหรือนโยบายทางสวัสดิการของรัฐสมาชิกที่ร่ำรวยไปใช้ในรัฐสมาชิกที่ยากจนและอ่อนแอกว่า²⁴

ข้อพิพาทอีกประเด็นในคดีนี้คือเรื่องการติดฉลากกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า The United States Dolphin Protection Consumer Information Act: DPCIA มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข่าวสารแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการคุ้มครองโลมาของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จะต้องมีการปิดฉลาก ประเทศเม็กซิโกอ้างว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการต้องติดฉลากบนสินค้าตามกฎหมาย DPCIA นั้นขัดต่อ ข้อ 9(1) ของ GATT ซึ่งกำหนดว่าประเทศนำเข้าสินค้าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดสินค้านำเข้าในเรื่องการติดฉลากเหมือนสินค้าคล้ายกันที่ผลิตภายในประเทศ GATT Panel ได้ปฏิเสธข้ออ้างของเม็กซิโกโดยใช้เหตุผลว่า ข้อ 9(1) นั้นเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดของสินค้าไม่ใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องฉลากเป็นการทั่วไป²⁵

ถึงแม้ว่า GATT Panel จะตัดสินให้ประเทศเม็กซิโกเป็นผู้ชนะข้อพิพาทและสหรัฐจะต้องดำเนินการยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าปลาหูฉลามจากเม็กซิโกและประเทศที่ติดต่อซื้อขายปลาหูฉลามกับเม็กซิโกแต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีนัยกฎหมายระหว่างประเทศเห็นว่าบทบัญญัติในสนธิสัญญาพหุภาคีระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบทบัญญัติให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการจำกัดทางการค้าเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์หรือนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ขัดกับบทบัญญัติของ GATT²⁶

จากอุทธรณ์ข้างต้นนี้ทำให้เห็นว่าถ้าต่อไปในอนาคตได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมากขึ้น ฐานะของ GATT ก็อาจอ้างมาตรการดังกล่าวเพื่อเป็นเหตุให้กีดกันการนำเข้าสินค้าที่เกิดจากการละเมิดข้อตกลงดังกล่าวได้ในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยพึงสังวรอยู่เสมอว่าการทำประมงในทะเลหลวงจะต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์หรือกติกาสากล ประเทศไทยเคยได้รับผลกระทบในเรื่องการคุ้มครองโลมามาแล้ว²⁷

นอกจากนี้ ยังมีผลของการพิจารณาของ GATT Panel เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2541 WTO ได้ประกาศผลการตัดสินในกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทย มาเลเซีย อินเดี และ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 416.

²⁵ เรื่องเดียวกัน

²⁶ เรื่องเดียวกัน

²⁷ เรื่องเดียวกัน

ปากีสถานกับสหรัฐอเมริกา เรื่องกึ่งอย่างเป็นทางการว่า มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้ Section 609 of Public Law 101-162 ขัดกับบทบัญญัติของ GATT 1994 มาตรา 11 ว่าด้วยการห้ามนำเข้าและไม่สามารถเอาช้อยกเว้นภายใต้มาตรา 20 ของ GATT 1994 ที่กำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดในเรื่องการคุ้มครองชีวิตมนุษย์ สัตว์ หรือพืช และเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นเหตุผลได้²⁸

ผลการตัดสิน คณะผู้พิจารณาได้ชี้ให้เห็นว่าสมาชิก WTO ไม่สามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral measure) มาบังคับให้ประเทศอื่นๆปฏิบัติตามได้ เพราะจะเป็นการทำลายระบบการค้าพหุภาคี ซึ่งเป็นที่ยอมรับของคนทั้งโลก พร้อมกับเสนอแนะว่า การแก้ไขปัญหานี้สมาชิก WTO ควรที่จะดำเนินการประสานงานและร่วมมือกันในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในการใช้เครื่องมือแยกเต่า (Turtle Excluder Devices : TEDs) เพื่ออนุรักษ์เต่าทะเล²⁹

ในระหว่างการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรายงานเบื้องต้นของการตัดสิน (Interim Report) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้คัดค้านผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณา โดยเห็นว่าคณะผู้พิจารณา (Panel) ไม่ได้พิจารณาทบบัญญัติของ GATT ตามลายลักษณ์อักษร (plain or ordinary meaning rule) ซึ่งระบุอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) ในการตีความตามมาตรา 20 ของ GATT แต่กลับใช้แนวทางในการพิจารณาแบบใหม่เน้นว่า มาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกามีผลคุกคามต่อระบบการค้าพหุภาคีหรือไม่ (a threat to the multilateral trading system) โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม³⁰

นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังเห็นว่าวิธีการพิจารณายังไม่สอดคล้องกับข้อตัดสินขององค์การทศวรรษที่ได้ชี้ขาดในกรณีพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศเวเนซุเอลาเรื่องก๊าซโซลีน ที่ได้พิจารณามาตรา 20(b) ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองชีวิตมนุษย์ สัตว์ หรือพืช และข้อ(g)ว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของมาตรา 20 ก่อนที่จะไปพิจารณาท่อนำ(chapeau)ของมาตรา20แต่คณะผู้พิจารณานี้กลับทำตรงกันข้าม³¹

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 422.

²⁹ เรื่องเดียวกัน

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 423.

³¹ เรื่องเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญที่ประเทศสหรัฐอเมริกา.yahoo.คอมก็คือนี่ ไม่มี บทบัญญัติใดในมาตรา 20 ที่กำหนดให้ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องเลือกใช้แนวทางในการ ประสานงานและเสนอความร่วมมือในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในการใช้เครื่องมือ TEDs ในการอนุรักษ์เต่าทะเล ก่อนที่จะใช้มาตรการฝ่ายเดียว รวมทั้งแย้งว่าคณะผู้พิจารณาได้ พิจารณาต่อวัตถุประสงค์ของ WTO ในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) อีกด้วย³²

อย่างไรก็ตาม คณะผู้พิจารณาได้ปฏิเสธข้อคัดค้านของประเทศสหรัฐอเมริกา ข้างต้นอย่างสิ้นเชิง และยืนยันคำตัดสินเดิมโดยให้ความเห็นว่า แนวทางการพิจารณาว่ามาตรการ ใดมีผลคุกคามต่อระบบการค้าพหุภาคี (a threat to the multilateral trading system) หรือไม่นั้น มิได้เป็นแนวทางแบบใหม่และการพิจารณาของคณะผู้พิจารณาได้ยึดหลักการตามมาตรา 31 ของ อนุสัญญากรุงเวียนนาเรื่องการพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรในบริบทตามวัตถุประสงค์ (object) และเจตนารมณ์ (purpose) ของมาตรา 20 ของ GATT และความตกลง WTO รวมทั้งหลักการใน การตีความสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Public International Law) อาทิหลักการ ที่ว่าสนธิสัญญาจะต้องได้รับการเคารพ (pacta sunt servanda) และหลักความสุจริตในการ ตีความสนธิสัญญา (good faith)³³

ดังนั้น คณะผู้พิจารณาจึงสรุปว่ามาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของความตกลง WTO และไม่อยู่ภายใต้มาตรา 20 ของ GATT พร้อมกับเสนอแนะว่า สมาชิกมีสิทธิที่จะปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ตนเองต้องการโดยการ ใช้มาตรการทางด้านการค้า แต่มาตรการทางการค้าดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่อระบบการค้า พหุภาคีไปในทางที่ขัดกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของความตกลง WTO³⁴

เป็นที่น่าสังเกตว่า GATT Panel ได้เสนอแนะว่าในการแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์ เต่าทะเลสมาชิก WTO ควรที่จะดำเนินการประสานงานและร่วมมือกันในการจัดทำความตกลง ระหว่างประเทศในการใช้เครื่องมือ TEDs จากคำเสนอแนะนี้ ทำให้คิดว่า ถ้าหากมีระบบพหุภาคี

³² เรื่องเดียวกัน

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 424.

³⁴ ข้อพิพาทกับสหรัฐเรื่องกุ้ง, ข่าวจากเวทีเจรจาการค้าโลก, ฉบับที่ 20/2541 วันที่ 15 พฤษภาคม 2541, จัดทำโดย คณะผู้แทนถาวรไทยประจำ องค์การการค้าโลก อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 424.

เกี่ยวกับการอนุรักษ์ WTO จะอ้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาอ้างในการกีดกันการนำเข้าสินค้า ที่ผลิตขึ้นโดยขัดต่อหลักการของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกได้หรือไม่³⁵

โดยสรุป การห้ามการนำเข้าสินค้าที่ละเมิดต่อข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองชีวิตพืช ชีวิตสัตว์นั้นมีได้ แม้ว่าการละเมิดจะมีขึ้นนอกเขตอำนาจรัฐก็ตาม ซึ่งหลักการนี้ได้ปรากฏอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมี การปฏิบัติของรัฐ โดยทั่วไปและมีการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย กลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ ในโลกจึงต้องพยายามเดินตามกรอบหรือแนวทางที่ระบุไว้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเพื่อมิให้สินค้าสัตว์น้ำของตนต้องถูกกีดกันทางการค้า

4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวง โดยรัฐเจ้าของธง

ในส่วนของที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนให้ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ความตกลงเพื่อการอนุวัติการบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ครอบคลุมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ได้กำหนดไว้ในข้อ 18 โดยบทบัญญัติดังกล่าวจะมีข้อความเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในข้อ 117 โดยกล่าวว่ารัฐเจ้าของธงจะต้องประกันว่าเรือที่ชักธงของตนจะปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค และต้องไม่กระทำกิจกรรมอื่นใดซึ่งอาจทำให้ประสิทธิภาพของมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการเป็นอันไร้ผล ผลที่ตามมา รัฐเจ้าของธงจะต้องอนุญาตให้เรือที่ชักธงของตนทำการประมงในทะเลหลวงได้เพียงพอที่รัฐสามารถแสดงความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ต่อเรือได้เท่านั้น ดังนั้น รัฐเจ้าของธงจึงจะต้องมีการกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อใช้บังคับกับเรือที่ชักธงสัญชาติของตน

อย่างไรก็ดี รัฐเจ้าของธงก็ต้องถูกจำกัดประสิทธิภาพในการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบและการบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ โดยประเด็นในเรื่องเกี่ยวกับการชักธงหลายสัญชาติ (reflagging) ซึ่งนอกจากรัฐเจ้าของธงจะไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติตามในเรื่องของเขตอำนาจรัฐเหนือเรือประมงที่ชักธงชาติของตนแล้ว การที่เรือประมงได้ชักธงหลายสัญชาติ ยังก่อให้เกิดปัญหาการ

³⁵ ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง, หน้า 424.

หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศหรือตามกฎหมายภายในของรัฐแต่ละรัฐ และยังเป็น การขัดขวางหลักการของรัฐเจ้าของธงที่มีเขตอำนาจรัฐเหนือเรือประมง หมายความว่า เมื่อเรือได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องกับรัฐซึ่งเป็นภาคีตามความตกลง ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค และหลังจากนั้นก็ไปจดทะเบียนกับรัฐอื่นอีก ประเด็นปัญหาการชักธงหลายสัญชาติจึงเกิดขึ้น ทำให้ชาวประมงสามารถหลีกเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำได้ ทั้งที่จริงแล้วชาวประมงเหล่านั้นจะต้องถูกบังคับโดยกฎเกณฑ์ของรัฐเจ้าของธง แต่ด้วยเหตุผลในการจดทะเบียนเมื่อมีการชักธงจากรัฐหนึ่งเป็นอีกรัฐหนึ่งจึงทำให้ชาวประมงไม่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์แต่อย่างใด หรืออีกนัยหนึ่งคือ ชาวประมงไม่ต้องแสดงเจตจำนงในการควบคุมเรือประมงเพื่อการอนุรักษ์นั้นด้วย ดังนั้น สภาวการณ์ที่ร้ายแรงเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่กำหนดโดยองค์กรจัดการประมงส่วนอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค จึงทำให้องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติตกลงยอมรับความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการประมง ค.ศ. 1993 โดยความตกลงนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะขัดขวางการชักธงหลายสัญชาติของเรือประมง โดยกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมของรัฐเจ้าของธงให้อำนาจเหนือเรือที่จดทะเบียน จึงได้มีการกำหนดหลักการในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐเจ้าของธงให้อำนาจอย่างเต็มที่

มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของธงนั้น จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อระบบในการตรวจสอบ ควบคุม และติดตาม (Monitoring Control and Surveillance) มีประสิทธิภาพด้วย เพราะหากขาดระบบในการตรวจสอบ ควบคุม และติดตามที่มีประสิทธิภาพก็อาจจะดำเนินมาตรการบังคับใช้กฎหมายในการลงโทษเรือประมงที่ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการ ทั้งนี้ จากระบบในการตรวจสอบ ควบคุม และติดตามที่ปรากฏในแนวทางในการปฏิบัติการประมงของ FAO พบว่าได้เน้นถึงมาตรการอนุรักษ์และจัดการ กรณีของการบังคับใช้กฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับเรือประมงที่ฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการ กรณีของการบังคับใช้กฎหมายนั้นหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และการที่เจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย เช่น พาหนะอันหมายถึงความถึง เรือลาดตระเวน (patrol boat) และอากาศยาน ตลอดจนอุปกรณ์เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ควบคุม และติดตาม เรือประมงที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการ

โดยเฉพาะในบริเวณทะเลหลวง เช่น การใช้ดาวเทียมที่ใช้ในการติดตาม (Satellite Surveillance) ซึ่งเป็นดาวเทียมที่ใช้ในการติดตามประเภท Synthetic Aperture Radar (SAR) เช่น ERS-1, Radasat และ JERS-1 ในการค้นหาตำแหน่งของเรือประมงที่กระทำการละเมิดต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการ เนื่องจากดาวเทียมประเภทนี้จะไม่ถูกบดบังจากก้อนเมฆและความมืด หรือการใช้ดาวเทียมที่ติดต่อสื่อสารเช่น Immarsat ในการค้นหาตำแหน่งที่เรือประมงนั้นตั้งอยู่ โดยอาศัยสัญญาณวิทยุ (radio signal) จากเครื่องส่งสัญญาณวิทยุที่ติดตั้งเอาไว้บนเรือ หรือการใช้ระบบในการตรวจสอบเรือประมง (Vessel Monitoring Systems) หรือ VMS ซึ่งเป็นระบบในการตรวจสอบเรือประมงโดยผ่านตัวแทนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (monitoring agency) ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐเจ้าของธงที่มีทั้งเงินทุนและเทคโนโลยี เท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการตามแนวทางที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติแนะนำได้ รัฐที่เป็นประเทศกำลังพัฒนามีอุปสรรคที่จะปฏิบัติตามได้ รัฐเจ้าของธงที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ เรือประมงที่ชักธงของตนได้

4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง โดยรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธง

ในกรณีที่เรือประมงนั้นแล่นอยู่ในทะเลหลวง การที่รัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงจะเข้าไปมีบทบาทในการช่วยควบคุมเรือประมงได้ก็ต่อเมื่อรัฐเจ้าของธงให้ความยินยอม เพราะโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว รัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงไม่อาจแทรกแซงหรือใช้เขตอำนาจเหนือเรือลำนั้นได้ แม้กรณีที่เรือลำนั้นเข้าจอดในท่าเรือของรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่าก็ไม่มีสิทธิที่จะขึ้นและตรวจค้นเรือเพราะการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการนั้นเกิดขึ้นในทะเลหลวง ด้วยเหตุนี้ การควบคุมเรือประมงโดยรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงจึงจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของธง ด้วยเหตุนี้ ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงโดยรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงย่อมเกิดขึ้นในกรณีที่เรือประมงนั้นเป็นเรือไม่มีสัญชาติ หรือเปลี่ยนสัญชาติ หรือรัฐเจ้าของธงนั้นไม่ให้ความยินยอม

อย่างไรก็ดี แม้การปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเหล่านี้จะมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง แต่เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างยั่งยืน รัฐต่าง ๆ ในประชาคมโลกจึงจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อหาทางแก้ไขหรือลดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงต่อไป

4.6 ปัญหาและอุปสรรคของประเทศไทยในการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง

ประเทศไทยได้มีการส่งเสริมให้มีการทำประมงในทะเลหลวงเมื่อไม่นานมานี้ ทั้งนี้ ถึงแม้รัฐทุกรัฐจะมีสิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากรประมงในทะเลหลวงได้ แต่รัฐก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการประมงนั้นด้วย ทะเลหลวงที่อยู่กับประเทศไทย ได้แก่ มหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งเป็นแหล่งประมงที่ยังมีปลาหน้าท้องแถบอุดมสมบูรณ์อยู่มาก แต่ประชากรของปลาหน้าตาโต และปลาหน้าครีบเหลืองได้ถูกทำการประมงไปเกือบถึงระดับหรือเกินกว่าระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ได้ โดยในปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยนำเข้าปลาหน้าจากต่างประเทศประมาณ 500,000 ตัน เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการทำปลาหน้ากระป๋อง³⁶ โดยประเทศไทยมีโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งซึ่งเป็นตลาดใหญ่ที่สามารถรองรับปลาหน้าที่ได้มาจากการทำประมงในทะเลหลวง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งซึ่งติดกับทะเลทั้งฝั่งมหาสมุทรอินเดียและทะเลที่สู่มหาสมุทรแปซิฟิก โอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรปลาหน้าจึงเป็นไปได้สูง ถ้ามีเรือประมงขนาดใหญ่ และความพร้อมด้านวิชาการ เทคโนโลยี และเงินทุน

ในปัจจุบัน เรือของประเทศไทยที่เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงยังมีอยู่น้อยต่ำกว่าโควต้าที่ได้รับจากคณะกรรมการทูนาในมหาสมุทรอินเดีย การที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทูนาในมหาสมุทรอินเดีย แม้จะทำให้ประเทศไทยได้รับส่วนแบ่งในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทูนาในภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย แต่ประเทศไทยก็ต้องเพิ่มภาระที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรปลาหน้าในมหาสมุทรอินเดีย เช่น การที่จะต้องติดตั้งอุปกรณ์เพื่อให้สามารถติดตามเรือประมงได้ร้อยละ 10 ของเรือที่ทำการประมงทูนาในเขตทะเลหลวงของมหาสมุทรอินเดีย ทั้ง ๆ ที่ ประเทศไทยมีเรือที่ทำการประมงในทะเลหลวงไม่ถึง 10 ลำ แต่ต้องติดตั้งอุปกรณ์ 1 ลำ เพื่อปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว³⁷ ทำให้เรือประมงของประเทศไทยต้องมีต้นทุนในการทำประมงในทะเลหลวงสูงขึ้นตามไปด้วย ลดโอกาสที่ทำให้สามารถทำการประมงได้คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไป ลดแรงจูงใจของภาคเอกชนไทยที่จะเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศไทยพยายามส่งเสริมให้ภาคเอกชนทำประมงในทะเลหลวง จึงอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

³⁶ วิมล จันทร์โรทัย, ปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และการควบคุมของโลกและผลกระทบต่อประมงไทย (กรุงเทพฯ : กรมประมง, 2547), หน้า 61.

³⁷ สัมภาษณ์ สมิต ธรรมเชื้อ เจ้าหน้าที่กองประมงต่างประเทศ กรมประมง 27 เมษายน 2552

นอกจากนี้ ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยย่อมมีศักยภาพในการปฏิบัติตามมาตรการสากลต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตรในทะเลหลวง ด้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีเงินทุน เทคโนโลยี บุคลากร ที่เพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยประเทศไทยก็ปฏิบัติตามมาตรการเท่าที่ตนเห็นว่าสำคัญและมีงบประมาณเพียงพอที่จะปฏิบัติตามมาตรการนั้นได้ ซึ่งในบางครั้งอาจปฏิบัติตามมาตรการนั้นได้แต่ล่าช้า หรือสามารถปฏิบัติตามมาตรการนั้นได้เพียงบางส่วนเท่านั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ผู้เขียนได้ผลสรุปประกอบข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การปล่อยให้เรือประมงเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงโดยมุ่งแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำตามหลักเสรีภาพในการทำประมงทะเลหลวงเพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงมากเกินไป (over exploitation) ทรัพยากรสัตว์น้ำจึงอยู่ในสภาพที่ร่อยหรอ (depleted) ดังนั้น หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำมากเกินไปได้ จำเป็นต้องมีแนวความคิดในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงดังที่ปรากฏในอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลหลวง อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ล้วนสร้างข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ทั้งนี้ เดิมนั้นข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงมีน้อย แต่ในปัจจุบันข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงมีมากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนแทบไม่มีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเหลืออยู่เลย ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้สังคมโลกมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงให้ดำรงอยู่เพื่อคนรุ่นเราและคนรุ่นหลังต่อไป

2. การสร้างข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงไม่ใช่เรื่องที่ยาก เพราะทะเลหลวงมีพื้นที่กว้างใหญ่ และทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็มีมากมายหลายชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรสัตว์น้ำในแถบร้อนก็จะมีหลากหลายชนิดพันธุ์มากกว่าในแถบอบอุ่นหรือหนาวเย็น ด้วยเหตุนี้ แม้ข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงที่ปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ จะมีทิศทางเดียวกันก็ตาม แต่รายละเอียดของข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงในแต่ละภูมิภาคของสัตว์น้ำแต่ละชนิดพันธุ์ก็ย่อมจะต้องแตกต่างกันไปในเรื่องต่าง ๆ โดยมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงต้องคำนึงถึงชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำเป้าหมายที่ต้องการอนุรักษ์ ชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำที่ต้องพึ่งพากัน และชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำที่อยู่ร่วมกันว่าจะจับสัตว์น้ำได้ขนาดเท่าไร จำนวนเท่าไร จับได้ในฤดูใดบ้าง จับได้ในพื้นที่ใดบ้าง เรือลำใดที่จะเข้ามาจับได้บ้างและเรือแต่ละลำจะจับสัตว์น้ำได้เวลานานเท่าใดและจับได้เท่าไร ใช้เครื่องมืออะไร วิธีการอย่างไร ซึ่งการกำหนดมาตรการเหล่านี้

จำเป็นต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการ ด้วยเหตุนี้ รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงและรัฐที่อนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงควรร่วมมือกันเพื่อหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่จะนำมากำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐเหล่านี้มีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันจึงเป็นเรื่องยากที่จะสร้างความร่วมมือกันได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการสร้างความร่วมมืออย่างเช่นกลไกในการบังคับให้รัฐต้องเข้าร่วมในองค์การการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ด้วยเหตุนี้ แนวทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้ข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงมีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็คือ การส่งเสริมให้รัฐต่าง ๆ เข้าร่วมในความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 ซึ่งจะทำให้รัฐเหล่านั้นต้องเข้ามาอยู่ในกลไกที่จะต้องสร้างความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ทั้งนี้ แม้การที่จะส่งเสริมให้รัฐเข้าร่วมในข้อตกลงใดข้อตกลงหนึ่งจะเป็นเรื่องยากก็ตาม แต่การที่องค์การสหประชาชาติได้มีการรวบรวมจัดทำตารางที่แสดงให้เห็นว่ารัฐแต่ละรัฐได้เข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงดังกล่าวแล้วหรือไม่ ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นความรับผิดชอบของรัฐแต่ละรัฐในการให้ความร่วมมือที่จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และเพื่อแสดงให้เห็นความรับผิดชอบของประเทศไทยในการให้ความร่วมมือที่จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ประเทศไทยก็ควรที่จะเข้าร่วมในความตกลงฉบับนี้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ถึงแม้รัฐที่ไม่ได้เข้าร่วมในข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงจะไม่มีพันธกรณีตามข้อตกลงนั้นที่จะต้องปฏิบัติตามก็ตาม แต่รัฐนั้นก็ได้หลุดพ้นจากพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงแต่อย่างใด

3. การกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยพึ่งแต่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียวเป็นวิธีการจัดการสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่ยังไม่เหมาะสม วิธีการจัดการสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงควรได้รับการปรับปรุงโดยต้องนำวิธีการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อน (the precautionary approach) มาใช้ให้มากขึ้น และจากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบัน วิธีการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนได้ปรากฏในข้อตกลงเป็นจำนวน

มากที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ทั้งนี้ วิธีการระมัดระวังเพื่อป้องกันไว้ก่อนเป็นวิธีการที่เข้ามาเสริมในกรณีที่ขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หรือขาดความแน่ชัดของหลักฐานวิทยาศาสตร์ถึงสาเหตุและผลของสิ่งที่เกิดขึ้นในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เพื่อให้สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบในด้านลบได้ แม้จะยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้น ทำให้มีมาตรการป้องกันความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับมนุษย์ เพราะหากรอให้มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดเสียก่อน อาจจะเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้

4. การให้ความร่วมมือภายใต้กรอบขององค์การการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคจะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์การการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจเหนือรัฐในการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐสมาชิกทั้งหลาย โดยเฉพาะระหว่างรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงกับรัฐชายฝั่ง และระหว่างรัฐที่พัฒนาแล้วกับรัฐที่กำลังพัฒนา โดยรัฐสมาชิกต้องร่วมมือกันบริหารจัดการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ด้วยเหตุนี้ จึงควรจะต้องมีองค์การการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคให้มากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณที่ประเทศกำลังพัฒนามีเขตเศรษฐกิจจำเพาะติดกับทะเลหลวง ซึ่งรัฐที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ไม่มีเงินทุน เทคโนโลยี และบุคลากรที่จะบริหารจัดการให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้เอง จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐที่เป็นประเทศที่พัฒนา ทั้งนี้ รัฐชายฝั่งซึ่งเป็นรัฐที่อยู่ใกล้กับบริเวณหลวงนั้นมากที่สุดควรจะเป็นรัฐที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังให้มีการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

5. หากข้อจำกัดนั้นกำหนดให้รัฐต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง แต่ข้อจำกัดนั้นกลับไม่มีมาตรการในการลงโทษยอมไม่สามารถบังคับรัฐให้ปฏิบัติตามข้อจำกัดได้ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการลงโทษที่มีความรุนแรงที่เพียงพอให้รัฐปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง เช่น มาตรการกีดกันทางการค้า มาเป็นเครื่องมือกดดันให้รัฐต้องบังคับเรือของตนให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกีดกันทางการค้า ก็คือ เรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั่นเอง เพราะไม่สามารถขายสัตว์น้ำที่ตนจับมาได้

6. สำหรับท่าทีของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาที่มีกระแสของสังคมระหว่างประเทศในเรื่องข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ประเทศไทยจึงควรกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนและในกรณีสำหรับเรือประมงที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวง และควรเข้าร่วมในข้อตกลงหรือองค์การระหว่างประเทศที่การจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค และในระดับโลก

การที่ประเทศไทยควรกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนและในกรณีสำหรับเรือประมงที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวง ก็เพราะหากประเทศไทยไม่พยายามนำหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาบรรจู้ไว้ในกฎหมายภายในอาจส่งผลเสียต่อการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าสัตว์น้ำได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรนำเอาหลักการที่ยอมรับในข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ มาบรรจู้ไว้ในกฎหมายภายในและกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนและในกรณีสำหรับเรือประมงที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ประเทศไทยมีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศเสียก่อน ทั้งนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเสนอให้มีการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับกันในประชาคมระหว่างประเทศ โดยให้ภาคเอกชนที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายด้วย

ส่วนการที่ประเทศไทยควรเข้าร่วมในข้อตกลงหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค และในระดับโลก ที่ประเทศไทยมีผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยไว้ เพราะทำให้ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศไทยจนเกินไปและทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากส่วนแบ่งของปริมาณสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์การหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดการประมงนั้น ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย (Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission) ซึ่งเป็นองค์การที่บริหารจัดการประมงปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย โดยทะเลหลวงบริเวณมหาสมุทรอินเดียเป็นทะเลหลวงอยู่ใกล้ประเทศไทยมากที่สุดที่ประเทศไทยจะเข้าไปทำการประมงได้ และปลาทูน่าที่ยังไม่โตเต็มวัยก็อาศัยอยู่ภายใต้เขตอำนาจของประเทศไทยในฝั่งทะเลอันดามัน ทะเลหลวงในบริเวณมหาสมุทร

อินเดียจึงเป็นบริเวณที่ประเทศไทยมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องมีบทบาทในการอนุรักษ์และจัดการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศไทยอย่างกรมประมงจึงควรที่จะให้ภาคเอกชนที่สนใจทำการประมงปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดียนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดท่าทีของประเทศไทยในการบริหารจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียด้วย เพื่อให้ผู้ที่เข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้ทราบ เข้าใจและยอมรับถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรปลาทูน่า พร้อมทั้งจะทำให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามและเข้ามามีส่วนช่วยให้การบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรปลาทูน่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากเอกชนนั้นได้ยอมที่ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยลดผลประโยชน์ของตนแล้ว ก็ย่อมจะไม่ต้องการให้เอกชนอื่นที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการเข้าไปตัดทวงผลประโยชน์แทนที่ตนอีก เช่นนี้ยอมทำให้สามารถมีการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงโดยเอกชนด้วยตนเองได้ อันจะเป็นผลดีที่จะช่วยให้เกิดการบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงให้มีประสิทธิภาพด้วยอีกทางหนึ่ง

ประเทศไทยโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กองทัพเรือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงคมนาคม เป็นต้น ควรเร่งเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยการให้สัตยาบัน เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและสามารถอ้างสิทธิและเสรีภาพในทะเลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเต็มที่ อีกทั้งสามารถปกป้องรักษาสิทธิของคนในชาติที่ออกไปทำการประมงในน่านน้ำระยะไกล กล่าวคือ สามารถนำข้อพิพาทในระหว่างระรัฐภาคีอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ด้วยกันขึ้นสู่การพิจารณาของศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล (International Tribunal on the Law of the Sea) ณ ประเทศเยอรมัน เพื่อตัดสินระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้ ทำให้ประเทศไทยสามารถเรียกร้องความเป็นธรรมในฐานะภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ยังมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ ปัจจุบันเหลือเพียงประเทศกัมพูชากับประเทศไทยเท่านั้น

รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติในการเร่งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายทะเล ทั้งในระดับกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะเป็นสาขากฎหมายที่ขาดแคลนมาก ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงกรอบการพัฒนาการประมงในระดับ

สากลในเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการทรัพยากรประมงตามสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี นับวันจะยิ่งทวีจำนวนกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ไทยต้องปฏิบัติตามมากขึ้นเป็นลำดับในเวลารวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมประมงในฐานะหน่วยงานหลักของประเทศในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการจัดการกองเรือประมงนอกน่านน้ำไทยจะต้องเร่งสร้างทีมงานที่แข็งแกร่งและมีความรู้ความสามารถที่พร้อมจะทำงานร่วมในการบริหารจัดการประมงทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและในระดับโลกได้เป็นอย่างดีในอนาคต เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

ถึงแม้รัฐทุกรัฐจะสามารถอ้างได้ว่าตนมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็ต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงเพราะไม่อาจต้านกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในหลวงตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ เนื่องจากการที่มีการผูกประเด็นของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้ากับการค้าระหว่างประเทศโดยการกีดกันสินค้าที่มาจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม ย่อมส่งผลให้ประเทศที่ส่งออกสินค้าที่ได้มาจากการทำประมงอย่างประเทศไทยได้รับผลกระทบไปด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงที่เกิดขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เท่าที่ประเทศไทยจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำได้เพื่อลดปัญหาในการส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศอีกทางหนึ่ง ถึงแม้ในปัจจุบัน เรือประมงของประเทศไทยที่ทำการประมงในทะเลหลวงจะมีอยู่น้อย อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่นำเข้าทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างปลาทูน่าเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการนำไปแปรรูปเพื่อส่งออกยังต่างประเทศ ประเทศไทยจึงกลายเป็นรัฐเจ้าของท่าที่มีบทบาทสำคัญในการคัดกรองสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงในทะเลหลวงจากเรือประมงของรัฐต่าง ๆ เพื่อขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กอบชัย เจริญวิมลกุล. **เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง : กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2531.

การต่างประเทศ, กระทรวง. **กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. คำแปลตัวบทและภาคผนวกของอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982**. กรุงเทพฯ: เอร่าวิ้นการพิมพ์, 2537.

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. **กฎหมายระหว่างประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. **อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย : ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

จุมพต สายสุนทร. **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

จุมพต สายสุนทร. **อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

ชีวิน อินทรานุกูล. **ปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.

ชุมพร ปัจจุสานนท์. **กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง : ผลกระทบต่อประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543.

ถาวร ทองย้อย. **ผลกระทบจากการเข้าร่วมของไทยในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการการบริหารและจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543.

- ทัศนีย์ ชัยเจริญ. ผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยของการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงว่าด้วยการอนุวัติการบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงและทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541.
- ธนะ ดวงรัตน์. กฎหมายทะเล. ใน **กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ภาคสันติ**, หน้า 184. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525. อ้างถึงใน นพพร โพธิ์รังสิยากร. กฎหมายทะเล. **ดุษฎีสาร 35** (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2531) : 31.
- ปลอดประสพ สุรัสวดี. **ยุทธศาสตร์การประมงนอกน่านน้ำไทย**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533.
- ประจิตต์ ไรจนพุกฤษ. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524.
- ผดุง ปัทมะสังข์. "ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง," **สราญรมย์** (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 229-247.
- พวงทอง อ่อนอุระ. **การทำประมงอย่างรับผิดชอบและแผนปฏิบัติการสากลในการขจัดประมงเถื่อน**. กองประมงต่างประเทศ, กรมประมง, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2547.
- มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. เสรีภาพแห่งทะเล. **กฎหมายทะเลจากสมุทसार** (2461) : หน้า 25, อ้างถึงใน นพพร โพธิ์รังสิยากร. กฎหมายทะเล. **ดุษฎีสาร 35** (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2531): 49.
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2546.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. **ยุทธวิธีแก้ปัญหาประมงทะเลของไทยอย่างเป็นทางการเพื่อความยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: จามจุรีโปรดักท์, 2544.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. **ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2539.
- วิมล จันทโรทัย. **คู่มือการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งและในทะเลหลวง**. กรมประมง, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2547.
- วีระ โภคาพันธ์. **การศึกษาแนวทางการจับปลาทูน่าของไทย**. กรมประมง, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2551.
- ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ. **สมุทรกรณ์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549.

ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. อนาคตประมงไทย. กรุงเทพฯ :ม.ป.ท., 2530,

หน้า 404, อ้างถึงใน กอบชัย เจริญวิมลกุล. **เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง**

การประมง : กรณีศึกษาไทย-มาเลเซีย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2531 หน้า 227.

สมบูรณ์ เสี่ยงมบุตร. **กฎหมายระหว่างประเทศ**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน,
2548.

สมิท ธรรมเชื้อ. **การพัฒนาการทำประมงปลาทูน่าของไทยในทะเลหลวง**. กรุงเทพฯ : กรม
ประมง, 2548.

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ. **จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ**.

กรุงเทพฯ: สำนักงานประจําภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, 2542.

อุบลรัตน์ สุธุข. **การเข้าเป็นภาคีความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการ**

อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง : ศึกษากรณีประเทศไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2542.

ภาษาอังกฤษ

Birnie, P. W. and Boyle, A.E.. **International Law and the Environment**. 2nd ed. New York : Oxford University Press, 2002.

Bryan A. Garner, editor in chief, **Black's law dictionary**, eighth edition. the United States of America: West Publishing, 2004

Burke W. T. **The New International Law of Fisheries**. Oxford: Clarendon Press, 1994.

Division for Ocean Affairs and the the Law of the Sea, **Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea, of the Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention and the Agreement for the implementation of the provisions of the Convention relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks** [Online] Available from: <http://untreaty.un.org> [08 April 2009].

FAO Fishery Resources Division and Fishery Policy and Planning Division. **Fisheries Management**. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4. Rome : FAO, 1997.

FAO, **Reference Points for Fishery Management Potential Application to Straddling and Highly Migratory Resources** (Rome : FAO, 1993), p. 13, อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุบันนนท์, "กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง," (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 205.

Francisco Orrego Vicuña. **The Changing International Law of the High Seas Fisheries**. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

Hugo Grotius. **De Jure Belli ac Pacis**. trans. Whewell, p. 266, อ้างถึงใน ผดุง ปัทมะคังข์. ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง. **สารานุกรม** (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 232.

Hugo Grotius. **The freedom of the seas**. trans. Ralph Van Deman Magoffin. New York : Oxford University Press, 1916.

Holt and Talbot eds. **The Conservation of Wild Living Resources**, Report of Workshops held at Airlie House, Va., February and April 1975 (unpublished), 30, cited in P. W. Birnie and A.E. Boyle, **International Law and the Environment**, p.551.

John Colombos. *The International Law of the Sea*. 4th ed. Great Britain: Longman, 1959), p. 44, อ้างถึงใน นพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ดุลพาห* 35 : 35.

Oppenheim, L. *International law : a treatise*, 7th ed. London : Longman, Green, 1948-52.

Sands, Philippe. *Principles of International Environmental Law*, 2nd ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

Sally Wehmeier, chief editor. *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*. seventh edition. Oxford: Oxford University Press, 2005.

United Nations, *The precautionary approach to fisheries with reference to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*. United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 24 January 1994 : 6.

Wikes, “The use of world resources without conflict : Myths about the territorial sea,” *Wayne Law Review*, 14 (1968) : 441, อ้างถึงในนพพร โพธิ์รังสิยากร, “กฎหมายทะเล,” *ดุลพาห* 35 : 34.

Wyndham L. Walker. Territorial waters : The cannon shot rule. *British Yearbook of International Law* (1945) อ้างใน ผดุง ปัทมะสังข์, “ปัญหาเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตและเขตการประมง,” *สารานุกรม* (10 กุมภาพันธ์ 2503) : 233.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวทิพรัตน์ วันวาน เกิดเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2546 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อสมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 และศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2548