

หลักกฎหมายและข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง  
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

เป้าหมายของการศึกษานี้ มุ่งเน้นถึงหลักกฎหมายที่สนับสนุนบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ว่าหลักกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีข้อใดบ้าง และหลักกฎหมายเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้กับเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างไรบ้าง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำมีลำดับของการวิวัฒนาการมาพร้อมกับการพัฒนาของกฎหมายทะเล แต่เดิมความคิดในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะยังไม่ปรากฏ ต่อมาได้ปรากฏเขตทางทะเลประเภทนี้ขึ้นทำให้ทะเลหลวงมีพื้นที่น้อยลงโดยทำให้อาณาบริเวณที่เคยเป็นทะเลหลวงกลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ข้อตกลงระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง กลายเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แต่การศึกษานี้จะเน้นถึงข้อบทของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นสำคัญ

ในการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าในเรื่องใด หรือแขนงใด จะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าข้อบทกฎหมายที่กฎหมายบัญญัตินั้น มีหลักกฎหมายอะไรสนับสนุนอยู่ และเพราะเหตุใดข้อบทกฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาในแนวทางนั้น แนวทางนี้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมซึ่งเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง จึงอาจกล่าวง่าย ๆ ว่า กฎหมายสะท้อนความต้องการของสังคม ในขณะที่กฎหมายที่บัญญัติออกมาจะต้องวางอยู่บนรากฐานของหลักกฎหมายที่สนับสนุนอยู่เสมอ ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำก็เช่นเดียวกัน หลักกฎหมายย่อมสนับสนุนข้อบทกฎหมายที่บัญญัติออกมาเสมอ การศึกษาวิวัฒนาการของหลักกฎหมายที่ออกมา จะทำให้เข้าใจข้อบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวงได้ดีขึ้น

## หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นเรื่องของวิทยาศาสตร์การประมง เศรษฐศาสตร์การประมง และในขณะเดียวกันความคิดของการอนุรักษ์ออกมาในรูปของข้อบทกฎหมาย และข้อบทกฎหมายก็ย่อมมีหลักกฎหมายสนับสนุนอยู่ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือนิติศาสตร์ด้วย สำหรับหลักกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ คือ หลักการจำกัดการใช้สิทธิเกินสมควร (Non-Abuse of right) และหลักเสรีภาพในทะเลหลวง (Freedom on the High Sea)

### 1. หลักการจำกัดการใช้สิทธิเกินสมควร (Non-Abuse of Right)

หลักการจำกัดการใช้สิทธิเกินสมควรนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ยอมรับโดยนานาอารยประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General principle of law)<sup>1</sup> จากหลักการนี้พบว่าการใช้สิทธิที่เกิดจากกฎหมายนั้น บุคคลที่มีสิทธิจะใช้สิทธิเกินขอบเขตก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นไม่ได้ เพราะบุคคลอื่นก็ย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกัน ถ้าจะนำเอาหลักการนี้มาพิจารณาประกอบกับหลักเรื่องการอนุรักษ์จะพบว่า กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของชนชาติในการทำการประมงเอาไว้ในทะเลหลวง กฎหมายจารีตประเพณียอมรับว่าทะเลหลวงเป็นพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่รัฐใดไม่สามารถอ้างอธิปไตยเหนือบริเวณดังกล่าวได้ และรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง<sup>2</sup> เมื่อรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพที่จะใช้ทะเลหลวงโดยเฉพาะเสรีภาพในการทำการประมง รัฐก็มีสิทธิที่จะให้คนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวงได้

<sup>1</sup> FAO, Papers presented at the technical consultation on high seas fishing, FAO Fisheries Report No.444 Supplement, Rome (1992) : p.61.

<sup>2</sup> Fleischer, C.A., "The new regime of maritime fisheries," Recueil Des Cours (1988) ; 171.

หลักกฎหมายที่สนับสนุนในเรื่องนี้คือหลักเสรีภาพในทะเลหลวง<sup>3</sup> แต่เสรีภาพในทะเลหลวงจะ  
 ำซึ่งจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมหรือแก่บุคคลอื่นใดไม่ได้ เพราะทะเลหลวงมีำช้ของ  
 ัฐาัฐหนึ่ง สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวงก็ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ำมีเจ้าของเกิดเองโดยธรรมชาติ และ  
 จะเป็นของบุคคลใดเมื่อเข้าจับหรือถือครองเอา ถ้าจะคิดเทียบกับหลักกฎหมายโรมันจะเห็นได้  
 ำ สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวงก็เหมือนกับสัตว์ป่า เป็น Res dericta มีำช้เป็น Res nullius  
 ำว่า Res dericta หมายถึง ทรัพย์สินที่ำไม่เคยมีใครเป็นเจ้าของ ในขณะที่เดียวกัน Res  
 nullius ถือว่าทรัพย์สินนั้นมีำช้ของ แต่ำช้ของได้ละทิ้งไป จึงกลายเป็นทรัพย์สินที่ำมีำช้ของ<sup>4</sup>  
 ำดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวงเป็นทรัพย์สินที่ำมีำช้ของ และำมีำช้ใครมีำช้ของ  
 ำมาก่อน

3 ข้อ 87 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนด  
 เรื่องเสรีภาพในทะเลหลวงว่า "ทะเลหลวงเปิดให้ำช้แก่รัฐทั้งบวงไม่ว่ารัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่ง  
 เสรีภาพแห่งทะเลหลวงย่อมำช้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ และกฎเกณฑ์อื่น ๆ ของ  
 กฎหมายระหว่างประเทศ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงทั้งของรัฐชายฝั่งและรัฐไร้ชายฝั่งประกอบด้วย  
 อาทิเช่น

(จ) เสรีภาพในการทำประมง ภายใต้อำบังคับแห่งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในตอน 2..."

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายทะเลได้ยอมรับหลักเสรีภาพของทะเลหลวง แต่บุคคลที่  
 จะมีเสรีภาพที่สามารถจะมีเสรีภาพตามที่กฎหมายได้มอบำให้ นี้ คือ รัฐ ซึ่งเป็นบุคคลในกฎหมาย  
 ระหว่างประเทศ มีำช้เอกชนหรือบุคคลธรรมดา ซึ่งมีำช้ตัวกระทำกรำในกฎหมายระหว่างประเทศ  
 ำดังนั้น เมื่อจะำให้คนชาติของรัฐใดเข้าบมีสิทธิในการทำประมงในทะเลหลวง ข้อ 116 ของ  
 อนุสัญญากฎหมายทะเล จึงบัญญัติเรื่องสิทธิที่จะทำประมงในทะเลหลวงเอาไว้ โดยข้อ 116  
 กำหนดว่า "รัฐทั้งบวงมีสิทธิเพื่อำให้คนชาติของตนประกอบกรำทำประมงในทะเลหลวง..."

4 Oppenheim, L., International law : a treatise, Vol 1,  
 (New York : Longmans, Green and Co.), p.534.



ความคิดที่ว่าสิ่งที่มีชีวิตหรือทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของนั้น ทำให้เกิดผลที่ว่าคนชาติของรัฐทุกรัฐสามารถเข้าไปจับปลาหรือทำการประมงในทะเลหลวงได้โดยเสรี ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับเสรีภาพในทะเลหลวง (Mare Liberum) ซึ่งเป็นเรื่องของทะเลเปิด<sup>5</sup> ในขณะที่เดียวกันข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำจนเกินไป (Over fishing) เช่น การขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยปราศจากการควบคุมของการประมงจนลากได้ก่อกำทำให้เกิดผลลบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำในฟิลิปปินส์ประสบปัญหาการทำประมงมากเกินไปจนควรมีการห้ามจับปลา<sup>6</sup> ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการเจริญพันธุ์ของสัตว์น้ำได้ ทำให้เกิดมาตรการในการอนุรักษ์ โดยอาศัยหลักกฎหมายเรื่องการจำกัดการใช้สิทธิเกินสมควร (Non-Abuse of Right) เป็นรากฐานหรือพื้นฐานของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

อันที่จริงหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีอย่างหนึ่ง ควบคู่ไปกับหลักเสรีภาพในการจับปลา เป็นหลักที่ควบคุมการใช้เสรีภาพจนเกินขอบเขต จนอาจจะมีผลกระทบต่อการเจริญพันธุ์ของสัตว์น้ำได้

พระมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษเคยมีการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ปลา แคลมอนในปี ค.ศ. 1278 โดยใช้มาตรการในการอนุรักษ์ ซึ่งปัจจุบันนี้มาตรการนี้ก็ยังคงใช้อยู่ เช่น การห้ามใช้เครื่องมือบางอย่าง กำหนดฤดูกาลในการจับปลา<sup>7</sup> แนวปฏิบัติของรัฐต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำได้ศึกษามาแล้วในเรื่องความเป็นมาของการอนุรักษ์ สิ่งที่ได้จากการศึกษาเรื่องความเป็นมาในการอนุรักษ์ คือ มีแนวทางปฏิบัติของรัฐ

<sup>5</sup> Diessel Horst, M., Hugo Grotius and the Freedom of the seas, Vol 3, Grotiana (1982), pp.11-26.

<sup>6</sup> เทพ เมนะเสวต, "การจัดการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเอเชียอาคเนย์ และแนวทางร่วมมือในระดับภูมิภาค," วารสารการประมง 47 (2537) | 338.

<sup>7</sup> Johnston, D.M., The International Law of fisheries : a framework for policy-oriented inquiries, (Kluwer : Martinus nijhoff publishers, 1987), p.322.

ที่สอดคล้องเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการอนุรักษ์ และเชื่อว่าการอนุรักษ์นั้นเป็นกฎหมาย  
อย่างหนึ่ง หรือมีผลบังคับอย่างหนึ่งที่รัฐพึงต้องปฏิบัติ

ในการประชุมที่โรม (Rome Technical Conference) ประเทศคิวบาและ  
ประเทศเม็กซิโกได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์เอาไว้ ซึ่งเป็นการสะท้อนหลักการของ  
การจำกัดการล่าสัตว์เกินส่วนเอาไว้ จากร่างมาตรการในการอนุรักษ์ของ Cuba and Mexico  
(The Joint Cuban and Mexican Draft) ได้กำหนดเป้าหมายของการอนุรักษ์เอาไว้ว่า 8

2. The primary objective of the conservation of the living  
resources of the sea is to obtain in a form useful to mankind, the  
optimum sustainable yield with the minimum harm to species concerned  
and to its ecological environment. In certain cases, however,  
social and economic factors may have a bearing upon the evaluation  
of the objective of conservation. In particular, when formulating  
conservation programmes, account should be taken of the needs of the  
coastal state and of its special interest in maintaining the  
productivity of the resources of the high seas near to its coasts.

จากเป้าหมายของ Cuban and Mexican Draft จะพบว่ามีข้อนำสังเกตุ 3  
ประการ ดังนี้

ประการแรก เป้าหมายของการอนุรักษ์มิได้ห้ามจับปลา แต่จะต้องจับสัตว์น้ำใน  
ลักษณะที่ทำให้เกิดผลผลิตต่อเนื่องอย่างสูงสุด โดยไม่เป็นอันตรายหรือเป็นอันตรายน้อยที่สุดต่อ  
ประเภทพันธุ์สัตว์น้ำที่เกี่ยวข้อง และกระทบกระเทือนน้อยที่สุดต่อสภาพของสิ่งแวดล้อม แสดงว่า  
เป้าหมายของ Cuban and Mexican Draft นี้ มุ่งยอมรับเรื่องเสรีภาพในการจับปลาหรือ  
แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ แต่เสรีภาพเช่นนี้จะ เป็นไปได้ในระดับหนึ่งที่ไม่ก่อ



ให้เกิดผลร้ายต่อผลผลิตอย่างต่อเนื่องของสัตว์น้ำ ซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์จากสัตว์น้ำ โดยรากฐานของหลักกฎหมาย คือ เรื่องการจำกัดการใช้สิทธิเกินส่วน

ประการที่สอง เป้าหมายของการอนุรักษ์นั้น มีค่าหนึ่งแต่ปัจจัยทางด้านชีวภาพอย่างเดียวเท่านั้น หรือปัจจัยเกี่ยวกับชีวิตหรือความเป็นอยู่ของสัตว์น้ำเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และปัจจัยทางสังคมอีกด้วย ข้อคิดเห็นในประการที่สองนี้ แม้จะไม่เกี่ยวกับเรื่องหลักการจำกัดการใช้สิทธิเกินส่วน แต่ก็เป็นเรื่องของปัจจัยในการกำหนดว่าการอนุรักษ์นั้นควรถือเกณฑ์อย่างไรบ้าง เพื่อนำมาประกอบการสร้างมาตรการในการอนุรักษ์ หรือแผนงานในการอนุรักษ์

ประการที่สาม การวางแผนการอนุรักษ์ต้องคำนึงถึงความจำเป็นของรัฐชายฝั่งและผลประโยชน์พิเศษในการผดุงไว้ซึ่งผลผลิตของทรัพยากรในทะเลหลวงซึ่งอยู่ติดกับชายฝั่งของตนด้วย ในข้อนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลประโยชน์พิเศษ (Special interest) ของรัฐชายฝั่งคืออะไร และอะไรคือผลประโยชน์ทั่วไป (General interest) คำว่าผลประโยชน์ทั่วไปคงหมายถึงผลประโยชน์ที่จะแสวงหาสัตว์น้ำในลักษณะที่ทำให้เกิดผลผลิตต่อเนื่องอย่างสูงสุด (Optimum sustainable yield) เพื่อมนุษยชาติหรือเพื่อรัฐทุกรัฐ<sup>9</sup> ส่วนคำว่าผลประโยชน์พิเศษ (Special interest) นั้น หมายความว่าผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่จะรักษาผลผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่ใกล้ชายฝั่งของตน<sup>10</sup> โดยหลักแล้วทะเลหลวงมิได้มีรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นเจ้าของ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกรัฐ แต่ถ้าหากรัฐชายฝั่งมีผลประโยชน์พิเศษ เช่น คนชาติของตนได้ทำมาหากินในบริเวณนั้นหรือประเภทพันธุ์ปลาบางชนิดอาศัยอยู่ในทะเลบริเวณที่ติดต่อกับทะเลหลวง ต้องถือว่ารัฐนั้นมีผลประโยชน์พิเศษ ซึ่งการวางแผนในการอนุรักษ์จะต้องคำนึงถึงด้วย น่าสังเกตว่าการประชุม

<sup>9</sup> Garcia Amador, F.V., The exploitation and conservation of the resources of the sea : A study of contemporary international law, (A.W. Sythoff-Leyden, 1963), p.144.

<sup>10</sup> Ibid., p.145.



ที่กรุงโรมในปี ค.ศ. 1955 ของ Cuban and Mexican Draft นี้ เกิดขึ้นก่อนที่จะมีแนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ดังนั้น ทะเลหลวงในครั้งนั้น คือ พื้นที่ของทะเลที่อยู่นอกทะเลอาณาเขตตนเอง การประมงจึงมักทำกันนอกทะเลอาณาเขตด้วย การอนุรักษ์จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งอยู่ด้วยเพื่อประสิทธิภาพ

จากข้อสังเกต 3 ประการ ของ Cuban and Mexican Draft พบว่าแนวความคิดที่เป็นรากฐานของการยกร่างของคณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศ (International law commission) ซึ่งเป็นคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการยกร่างอนุสัญญากฎหมายทะเลทั้ง 4 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1958 ในร่างสุดท้ายของคณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศ ค.ศ. 1955 ในอารัมภบทได้กล่าวถึงหลัก Optimum sustainable yield ว่าเป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะทำให้เกิดอุปสงค์ของอาหารอย่างเต็มที่รวมทั้งผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำอื่น ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติ (a maximum supply of food and other marine products in a form useful to mankind) ในการกำหนดแผน (program) <sup>11</sup> การอนุรักษ์จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์พิเศษ (Special interest) ของรัฐชายฝั่งในการจะผดุงไว้ซึ่งผลผลิตของทรัพยากรในทะเลหลวงที่ติดกับชายฝั่งของตน ซึ่งความคิดเรื่อง Special interest ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 5 ของร่างข้อตกลงฉบับนี้ <sup>12</sup>

<sup>11</sup> Johnston, D.M., The International Law of fisheries : a framework for policy-oriented inquiries, (Kluwer : Martinus nijhoff publishers, 1987), p.322.

<sup>12</sup> Article 5 ของ Draft Convention of the International Law Commission เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง กำหนดว่า... "A coastal state having a special interest in the maintenance of the productivity of the living resources in any area of the high seas contiguous to its coasts may adopt unilaterally whatever measures of conservation are appropriate in the area where this interest exists, provided that negotiations with the other states concerned have not led to an agreement within a reasonable period of time"



เมื่อย้อนมาพิจารณาถึงอารัมภบทของร่างข้อตกลง จะพบว่าร่างข้อตกลงฉบับนี้ได้ยอมรับถึงความจำเป็นในการจำกัดเสรีภาพในการทำประมง เนื่องจากการพัฒนาเทคนิคในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลพัฒนาขึ้น จนทำให้ทรัพยากรเหล่านี้เสี่ยงต่อการที่จะอยู่ในภาวะที่เป็นอันตราย สูญเปล่า หรือสูญพันธุ์ไปมากที่สุด ความจำเป็นในข้อนี้สามารถอ้างหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการจำกัดการใช้สิทธิเกินส่วนได้ 13

หลักการจำกัดเสรีภาพในการทำประมงของรัฐ ซึ่งส่งผลให้เกิดการจำกัดสิทธิของชนชาติของรัฐที่จะทำประมงในทะเลหลวงได้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลเกี่ยวกับการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง 29 เมษายน 1958 (Convention on fishing and conservation of the living resources of the high seas, on 29 April 1958 ในอารัมภบทของอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดการยอมรับความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง เพื่อป้องกันมิให้มีการทำประมงจนเกินควรจนอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพยากรเหล่านั้น นั้นหมายความว่าอนุสัญญาดังกล่าวได้ยอมรับหลักกฎหมายว่าด้วยการจำกัดการใช้สิทธิเกินส่วน และการอนุรักษ์นั้นจะต้องวางอยู่บนรากฐานของความ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

13 อารัมภบทของร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดว่า "The development of modern techniques for the exploitation of the living resources of the sea has exposed some of these resources to the danger of being wasted, harmed or exterminated"



ร่วมมือในทางระหว่างประเทศในบรรดารัฐทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง 14 ในขณะที่เดียวกันหลักการเรื่องผลประโยชน์พิเศษ (Special interest) ของรัฐชายฝั่งก็ได้อุทธรณ์ว่า ข้อ 3 ของอนุสัญญาฉบับนี้ โดยถือว่ารัฐซึ่งคนชาติของตนได้ทำการประมงในปลาบางประเภทพันธุ์ หรือทำการประมงในทรัพยากรสัตว์น้ำอื่นใด ซึ่งคนชาติของรัฐอื่นซึ่งมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั้น รัฐเช่นว่านั้นจะต้องกำหนดมาตรการในบริเวณนั้นเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต ซึ่งอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการประมงดังกล่าว 15 นอกจากนี้ ข้อ 6 ยังได้ยอมรับ

14 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 population 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 co-operation through the concerted action of all states concerned."

15 Garcia Amador, F.V., The exploitation and conservation of the resources of the sea : A study of contemporary, (A.W.Sythoff - Leyden 1963), p.143.

อย่างชัดแจ้งถึงผลประโยชน์พิเศษในการคงไว้ซึ่งผลผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณทะเลหลวง โดยรายละเอียดของการที่รัฐชายฝั่งมีผลประโยชน์พิเศษนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 6 ของอนุสัญญาฉบับนี้ 16

สำหรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้ยอมรับหลักการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ก็เป็นการจัดสรรสภาพของการจับปลาในทะเลหลวง โดยรัฐจะต้องกำหนดมาตรการอนุรักษ์ร่วมกัน และกำหนดปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิตที่พึงอนุญาตให้จับไว้ ความในข้อ 116 แสดงให้เห็นว่ารัฐทั้งปวงมีสิทธิให้คนชาติของตนประกอบการประมงในทะเลหลวง ในขณะที่เดียวกับการทำประมง ดังนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดเอาไว้ในอนุสัญญานี้ หรือพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ตนได้ทำไว้กับประเทศอื่น 17

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า หลักการจำกัดการรั่วสิทธิเกินสมควรเป็นรากฐานของหลักการในการอนุรักษ์ และเป็นหลักกฎหมายที่ชี้จำกัดการรั่วสิทธิในทะเลหลวง แต่ปัญหาที่น่าพิจารณาต่อมาก็คือ อย่างไรก็ตามจะถือว่าเป็นการรั่วสิทธิเกินสมควร เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดแจ้งถึงหลักการจำกัดการรั่วสิทธิเกินสมควรมีความสัมพันธ์กับการอนุรักษ์อย่างไร จะแสดงเป็นแผนภาพดังต่อไปนี้

16 ข้อ 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยการประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 กำหนดว่า "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."

17 ข้อ 116 กำหนดว่า "รัฐทั้งปวงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนประกอบการทำประมงในทะเลหลวง ภายใต้บังคับแห่ง

(ก) พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน

(ข) สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่บัญญัติไว้ อาทิ เช่น ในข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67 และ

(ค) บทบัญญัติแห่งตอนนี้"



แผนภาพแสดงหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงและข้อจำกัด



## 2. หลักเสรีภาพในทะเลหลวง

แม้ว่าจะได้มีการศึกษาถึงหลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อดิศักดิ์พบว่าหลักการจำกัดการพาณิชย์เกินสมควร เป็นหลักการพื้นฐานหรือรากฐานทางกฎหมายอย่างหนึ่งของการอนุรักษ์ แต่ยังมีหลักการอีกหลักการหนึ่งซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง นั่นก็คือ หลักเสรีภาพในทะเลหลวง หลักเสรีภาพในทะเลหลวงมีข้หลักพื้นฐานของการอนุรักษ์ แต่เป็นหลักกฎหมายที่ควบคู่กับหลักการอนุรักษ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจะต้องคำนึงถึงหลักเสรีภาพในทะเลหลวงด้วย และหลักเสรีภาพในทะเลหลวงจะเป็นหลักกฎหมายที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอยู่ด้วย

หลักเสรีภาพในทะเลหลวงนี้ มีข้หลักเสรีภาพในการประมงเท่านั้น แต่ข้อ 87 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ยกตัวอย่างของเสรีภาพในทะเลหลวงเอาไว้ว่า เสรีภาพในทะเลหลวง ได้แก่

- ก) เสรีภาพในการเดินเรือ
- ข) เสรีภาพในการบินผ่าน
- ค) เสรีภาพในการที่จะวางสายเคเบิลหรือท่อใต้ทะเล
- ง) เสรีภาพในการที่จะสร้างเกาะเทียม และสิ่งติดตั้งอื่น ๆ ที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้ทำได้
- จ) เสรีภาพในการทำประมง
- ฉ) เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

นอกจากนั้น ข้อ 89 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยังได้กำหนดว่า "ไม่มีรัฐใดที่อาจอ้างได้อย่างสมบูรณ์เพื่อที่จะทำให้ส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนได้"



จากการพิจารณาสองข้อบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าทะเลหลวงเป็นพื้นที่ทางทะเลที่ไม่มีรัฐใดอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือทะเลหลวงได้ นั้นหมายความว่า ไม่มีรัฐใดจะมาอ้างอำนาจอธิปไตยของตนเหนือทะเลหลวงได้แต่เพียงผู้เดียว และการใช้ทะเลหลวงนี้รัฐทั้งหลายที่ถือว่ามิใช่รัฐนั้น จะต้องใช้เสรีภาพในลักษณะที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐอื่น ๆ ด้วย

รัฐใดจะบังคับรัฐอื่น ๆ ในทะเลหลวงไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างแน่ชัด เช่น เรื่องการปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด เป็นต้น ซึ่งอันนี้ถือว่ารัฐทั้งปวงจะต้องร่วมมือกันอย่างมากที่สุดในการปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัดในทะเลหลวง เมื่อรัฐทั้งปวงต่างมีเสรีภาพในการใช้ทะเลหลวง และทะเลหลวงก็มิได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐใด ผลก็คือรัฐใดจะบังคับรัฐอื่นไม่ได้ ถ้ารัฐใดจะบังคับรัฐอื่นไม่ได้ และรัฐก็ยังมีเสรีภาพในการประมงอีก การอนุรักษ์จะกระทำได้อย่างไร กระทำโดยใคร คำตอบในคำถามข้างต้นก็คือ การอนุรักษ์จะทำได้โดยรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของธงจะเป็นบุคคลที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์<sup>18</sup> และรัฐหนึ่งรัฐใดจะไปบังคับรัฐอื่นเพื่อให้อุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงไม่ได้ เว้นเสียแต่จะมีข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือในการอนุรักษ์ระหว่างกัน ซึ่งถ้าเป็นไปในการนี้รัฐที่ทำข้อตกลงร่วมกัน เรื่องการอนุรักษ์ก็จะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ภาคีแห่งข้อตกลงนี้เท่านั้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ข้อ 94 จึงกำหนดว่า "ให้รัฐทุกรัฐใช้เขตอำนาจและการควบคุมของตนอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการบริหาร เทคนิค และสังคม เหนือเรือที่ชักธงของตน" และถ้ามาพิจารณาประกอบกับข้อ 117 ซึ่งกำหนดว่า "ให้รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ในการใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตน" การอ่านสองข้อกำหนดดังกล่าวประกอบกันจะพบว่า รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนเหนือเรือที่ชักธงของตน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีหน้าที่ที่จะออกมาตรการในการอนุรักษ์สำหรับคนชาติของตน

18 O' Connell, D.P., The international law of the sea, Vol 1, (Oxford : Clarendon press, 1982), p.451.

นั่นหมายความว่ารัฐจะไปออกมาตรการในการอนุรักษ์เพื่อเรือของคนชาติอื่นในทะเลหลวงไม่ได้<sup>19</sup> ถ้าจะกล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐมีเสรีภาพในการทำประมง รัฐมีสิทธิที่จะให้คนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวง และรัฐมีหน้าที่ที่จะออกมาตรการในการอนุรักษ์สำหรับคนชาติของตน<sup>20</sup>

ถ้าพิจารณาข้อสรุปดังกล่าวจะพบว่า อุปสรรคในการอนุรักษ์จะเกิดขึ้นเพราะรัฐแต่ละรัฐที่จะทำการอนุรักษ์โดยออกมาตรการอนุรักษ์แก่คนชาติของตน รัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในเรื่องการอนุรักษ์ด้วยตนเอง เป็นผู้ออกกฎหมายหรือมาตรการเอง เป็นผู้ควบคุมเอง และเป็นผู้ลงโทษเอง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ การอนุรักษ์ก็ย่อมจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะมาตรการตลอดจนนโยบายในการอนุรักษ์จะต้องมีความร่วมมือกัน เพราะทรัพยากรที่มีชีวิต มีวงจรชีวิตที่อยู่ในเขตต่าง ๆ ของทะเล ไม้ซังจะอยู่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ล่าเพียงรัฐ ๆ เดียวจะออกมาตรการในการอนุรักษ์โดยเสมอภาคกับรัฐอื่น ๆ ทุกครั้ง ก็คงเป็นไปได้โดยยาก รัฐอาจมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน รัฐที่ทำการประมงในประเภทพันธุ์ปลาชนิดใดย่อมมีผลประโยชน์มากกว่ารัฐอื่น จึงอาจกล่าวได้ว่า การอนุรักษ์โดยรัฐแต่ละรัฐย่อมมีมาตรฐานแตกต่างกัน และมีวิธีการดูแลกำกับแตกต่างกันด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ทะเลหลวงเป็นพื้นที่ที่ไม่มีรัฐใดเข้าหาอธิปไตยได้เพียงผู้เดียวอย่างเด็ดขาด และการที่รัฐมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการอนุรักษ์ได้

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>19</sup> Oda, S., Fisheries under the united nation convention on the law of the sea, American Journal of International Law 77 (1983) : p.749.

<sup>20</sup> Churchill, R.R. and Lowe, A.V., The law of the sea, Manchester University Press, 1985, p.168.



จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้พบว่า การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากร มีชีวิตในทะเลหลวง จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐด้วย ข้อ 117 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ที่จะออกมาตรการสำหรับคนชาติของตนในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ในขณะที่เดียวกันก็ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่สร้างความร่วมมือกับรัฐอื่น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง แสดงว่า ข้อ 117 ก็ได้ตระหนักว่า การที่จะให้รัฐแต่ละรัฐกำหนดมาตรการของตนเอง เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตแต่ฝ่ายเดียวคงไม่ได้ผลเต็มที่ แต่กฎหมายก็ต้องกำหนด เช่นนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในทะเลหลวง กฎหมายจึงกำหนดหน้าที่ให้แก่อำนาจรัฐทั้งปวง ในการออกมาตรการสำหรับคนชาติของตนร่วมกันในการอนุรักษ์ นอกจากจะกำหนดหน้าที่แก่รัฐ ในการออกมาตรการสำหรับคนชาติตามข้อ 117 แล้ว ข้อ 118 ยังกำหนดชัดถึงหน้าที่ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการอนุรักษ์ เพื่อขจัดปัญหาที่อาจเกิดจากหลักเสรีภาพในทะเลหลวงโดยเด็ดขาด ข้อ 118 ได้บัญญัติถึงความร่วมมือของรัฐในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิต โดยกำหนด ว่าให้รัฐร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในบริเวณทะเลหลวง ให้รัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตประเภทเดียวกัน หรือต่างประเทศในบริเวณเดียวกัน เจรจาเพื่อเข้ามาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐเหล่านี้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสมเพื่อการนี้

**ข้อวิจารณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง**

ในการศึกษากฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายใน หรือกฎหมายระหว่างประเทศ การศึกษากฎหมายจะเริ่มจากนโยบาย กฎหมายสารบัญญัติ องค์การที่จะต้องนำกฎหมายมาปฏิบัติ การประเมินผลของการปฏิบัติ และการลงโทษหากมีการฝ่าฝืน กรณีดังกล่าวคือขั้นตอนของกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดระเบียบอันสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมภายในหรือสังคมระหว่างประเทศ

หากมีการนำขั้นตอนของการศึกษากฎหมายดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้กับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง สิ่งที่จะต้องทราบก็คือ นโยบายของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงควรจะเป็นอย่างไรในมุมมองกว้าง ๆ โดยไม่จำเพาะเจาะจงลงไปในพื้นที่บริเวณใดหนึ่งของทะเลหลวง กฎหมายสารบัญญัติที่ออกมามีเป้าหมายอย่างไร สามารถที่จะครอบคลุมถึงนโยบายได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ และกฎหมายสารบัญญัติ เช่นว่านี้มีหลักกฎหมายอะไรสนับสนุนอยู่ องค์กรที่จะดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายมีหรือไม่ ในระดับระหว่างประเทศ การปฏิบัติตามกฎหมายมีการติดตามประเมินผลหรือไม่ หากไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายจะมีการลงโทษหรือไม่ แต่ทั้งนี้ต้องเข้าใจด้วยว่าสังคมระหว่างประเทศกับสังคมภายในมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน ดังนั้น การมองปัญหาในสังคมระหว่างประเทศจำเป็นต้องเข้าใจโครงสร้างของสังคมระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะโครงสร้างด้านองค์กร และวิธีการลงโทษจะแตกต่างไปจากสังคมภายในโดยสิ้นเชิง สังคมระหว่างประเทศปราศจากองค์กรบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ เมื่อเทียบกับโครงสร้างขององค์กรที่ปรากฏตามกฎหมายภายใน และวิธีการลงโทษรัฐย่อมแตกต่างไปจากบุคคลตามกฎหมายภายใน การลงโทษในกฎหมายระหว่างประเทศอาจเป็นการสร้างแรงกดดัน การประณามรัฐที่กระทำผิด หรือการตอบโต้การกระทำของรัฐอื่น

ด้วยเหตุนี้ การวิพากษ์อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ควรจะพิจารณาถึงนโยบาย กฎหมายสารบัญญัติ องค์กร การประเมินผล และการลงโทษหากมีการฝ่าฝืน

#### 1. นโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

คำถามแรกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง คือ ทิศทางของการอนุรักษ์ว่าควรจะเป็นไปในทิศทางใดเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมโลก และขณะเดียวกันก็ไม่ขัดกับผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก คำว่านโยบายในที่นี้คงหมายความว่าทิศทางที่ควรจะเป็นไปในเรื่องการอนุรักษ์นั่นเอง สำหรับนโยบายที่ดีเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ควรจะมีทิศทาง ดังนี้คือ



ก. ควรมีการกำหนดวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ในการนำเอาระบบการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเอาไว้ไว้ รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางที่พึงจะต้องกระทำด้วย เนื่องจากทะเลหลวงยังขาดบทบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นทะเลส่วนที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ เป็นบริเวณที่รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะกำหนดระบบการอนุรักษ์ให้ชัดเจน และสนับสนุนให้มีการนำเอาหลักการและวิธีการอนุรักษ์ไปปฏิบัติ (Implementation) ในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับรัฐด้วย

ข. ระบอบ (Regime) ของเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้เกิดขึ้นระหว่างการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่สาม จนในที่สุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะกลายเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณี และได้กลายเป็นหลักกฎหมายที่บรรจุอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้นเอง เมื่อเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการขยายสิทธิอธิปไตยของตนออกไปได้ถึง 200 ไมล์ทะเล ทำให้ทะเลหลวงแคบเข้า หมายความว่าส่วนของทะเลที่เคยเป็นทะเลหลวง ซึ่งแต่ก่อนทะเลที่อยู่เกินทะเลอาณาเขตเป็นทะเลหลวงทั้งสิ้น ในปัจจุบันกลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในเรื่องทรัพยากรที่มีชีวิต การกำหนดเสรีภาพในทะเลหลวงเกี่ยวกับการประมงจำเป็นต้องมีระบอบการอนุรักษ์อย่างชัดเจน ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) ทรัพยากรสัตว์น้ำบางชนิดอยู่คร่อมระหว่างเขตของเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง หรืออยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง (Straddling stock) กรณีนี้ต้องระบุว่า รัฐใดมีอำนาจในเรื่องการอนุรักษ์ในกรณีเหล่านี้ เพราะรัฐชายฝั่งก็ประสงค์จะอนุรักษ์ทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ในขณะที่รัฐที่ทำกรประมงในทะเลหลวงก็ประสงค์ที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ข้อขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐที่ทำกรประมงกับรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กฎหมายทะเลจะต้องกำหนดสิทธิหน้าที่ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) กับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต (Straddling stock) อย่างจริงจัง



ค. การพัฒนาเทคโนโลยีทางการทำประมงได้พัฒนาอย่างกว้างไกลกว่าแต่ก่อน กองเรือประมงของชาติที่ทำประมงในทะเลหลวงมีการพัฒนาเครื่องมือในการทำประมงที่ก้าวหน้าทันสมัยมีเครื่องมือตรวจสอบฝูงปลาที่อยู่บนทะเลหลวง อาจทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากสัตว์น้ำเกินสมควร และก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ ประการแรก เกิดในแหล่งที่ฝูงปลาคิวน้ำเคลื่อนย้ายเข้าออกในเขต 200 ไมล์ทะเลจากฝั่ง ประการที่สอง เกิดในเขตขอบไหล่ทวีปซึ่งมีปลาหน้าดินบางชนิดอยู่คร่อมเขต 200 ไมล์ทะเล และประการที่สาม ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะในทะเลหลวง แต่เกิดในบริเวณที่ทะเลหลวงอยู่ประชิดเขตน่านน้ำแคบ ๆ ของรัฐชายฝั่ง<sup>21</sup> จึงสมควรที่จะมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เป็นที่น่าสังเกตว่าก่อนการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ได้มีอนุสัญญาในระดับภูมิภาคอยู่ไม่น้อยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรในทะเลหลวง แต่เมื่อได้มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะเกิดขึ้นรัฐชายฝั่งสามารถที่จะขยายน่านน้ำของตนออกไปได้ถึง 200 ไมล์ทะเลบริเวณพื้นที่ที่เคยเป็นทะเลหลวงจึงลดน้อยลง ข้อตกลงระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องการอนุรักษ์จึงกลายเป็นการอนุรักษ์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จึงสมควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างแจ่มชัดถึงเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยหลักแล้วรัฐเจ้าของธงเรือจะเป็นผู้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่ใช้สำหรับเรือของตน แต่นั่นยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะรัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนชาติของตน ดังนั้น การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับรัฐทุกรัฐ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมระหว่างประเทศโดยรวมเป็นสำคัญ การบริหารจัดการทรัพยากรประมงที่สร้างขึ้นภายในรัฐย่อมบริหารจัดการได้ง่ายกว่าการบริหารจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นทรัพยากรร่วมกัน (Common property resources) เพราะเมื่อรัฐมีความเป็นรัฐอธิปไตย รัฐย่อมดำเนินการอย่างไรก็ได้โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในดินแดนของตน แต่สำหรับทะเลหลวงที่ไม่มีรัฐใดสามารถกล่าวอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือบริเวณดังกล่าว

21 วนิทร หงสกุล, "การประมงทะเลกับกฎหมายทะเลศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง," วารสารการประมง 46 (กันยายน-ตุลาคม 2536) : 443.

ได้ การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำร่วมกันจำเป็นต้องมีการควบคุมเครื่องมือในการทำประมงขนาดของตาข่าย และวิธีการจับ การควบคุมประเภทของเรือ ความยาว กำลังแรงม้าของเรือ การควบคุมฤดูกาลในการจับปลา ควบคุมพื้นที่ในการจับ หรือกำหนดโควตาของการจับปลาบางประเภทในบางพื้นที่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จึงสมควรที่จะกำหนดให้แน่ชัด

ง. การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จำเป็นจะต้องมีพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนและมีข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง 22 เพื่อทราบถึง Stock ของทรัพยากรว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด มิฉะนั้น ก็ไม่สามารถที่จะกำหนดปริมาณปลาที่พึงอนุญาตให้จับได้ และไม่สามารถที่จะกำหนด MSY และ MEY ได้ด้วย ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์การประมงเกี่ยวกับประเภทพันธุ์ปลา จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

## 2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดเรื่องการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง จะไว้ในตอน 2 ภาค 7 ทะเลหลวงเอาไว้ ตอน 2 ของภาค 7 นี้ประกอบด้วย ข้อ 116 - ข้อ 120 รวม 5 ข้อด้วยกัน

ข้อ 116 เกี่ยวกับสิทธิที่จะทำประมงในทะเลหลวง

ข้อ 117 เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

22 เทพ เมนะเสวต, "การจัดการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเอเชีย  
อาคเนย์และแนวทางร่วมมือในระดับภูมิภาค," วารสารการประมง 47 (2537) : 346.

ข้อ 118 เกี่ยวกับความร่วมมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์และการจัดการ  
ทรัพยากรมีชีวิต

ข้อ 119 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ข้อ 120 เกี่ยวกับสัตว์ทะเลที่เสี่ยงถูกด้วยนม

เป็นที่สังเกตว่า ข้อ 116<sup>23</sup> ได้กำหนดให้ทบอญูติที่ปรากฏในเรื่องเขต  
เศรษฐกิจจำเพาะในข้อ 63 วรรค 2, ข้อ 64 ถึง 67 มาใช้บังคับเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากร  
ที่มีชีวิตในทะเลหลวงด้วย

ข้อ 63 วรรค 2 เกี่ยวกับเรื่องมวลสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นภายในเขต  
เศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง (Straddling Stock)

ข้อ 64 เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

ข้อ 65 เกี่ยวกับสัตว์ทะเลที่เสี่ยงถูกด้วยนม

23 ข้อ 116 กำหนดว่า "รัฐทั้งปวงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนประกอบการทำ  
ประมงในทะเลหลวง ภายใต้บังคับแห่ง

(ก) พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน

(ข) สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่บัญญัติไว้  
อาทิเช่น ในข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67 และ

(ค) บทบัญญัติแห่งตอนนี้"

ข้อ 63 วรรค 2 กำหนดว่า

2. ในกรณีที่มีมวลสัตว์น้ำอย่างเดียวกัน หรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์  
ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจ  
จำเพาะ ให้รัฐชายฝั่งและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นในบริเวณที่ประชิด  
ติดกัน หาทางตกลงกันไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสม  
เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านั้นในบริเวณที่ประชิดติดกัน



ข้อ 66 เกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาบนแม่น้ำระหว่างฤดู  
วางไข่

ข้อ 67 เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่

บทบัญญัติในข้อ 116 ได้ยอมรับระบอบในการทำประมงโดยเสรี (The open-access regime)<sup>24</sup> โดยกำหนดให้อำนาจแก่รัฐที่จะให้สิทธิแก่คนชาติของตนในการทำประมงในทะเลหลวง โดยหลักแล้วรัฐย่อมมีเสรีภาพในทะเลหลวง เมื่อรัฐเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงเป็นบุคคลที่อุบระกเสรีภาพดังกล่าวได้ มีประชาชนซึ่งเป็นปัจเจกชน (individual) ปัจเจกชนไม่สามารถที่จะมีสิทธิหรือหน้าที่ได้โดยตรงในกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อปัจเจกชนไม่สามารถที่จะมีเสรีภาพในทะเลหลวง ข้อ 116 จึงให้อำนาจแก่รัฐที่จะกำหนดสิทธิแก่คนชาติของตนในการทำประมงในทะเลหลวง แสดงว่า ข้อ 116 รัฐให้สิทธิแก่คนชาติของตนในการทำประมงในทะเลหลวง ในขณะที่เดียวกันสิทธิที่จะทำประมงนี้มีข้อจำกัดอยู่ 3 ข้อ ข้อจำกัดนี้เป็นข้อจำกัดแก่รัฐซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติตาม ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามถือว่าละเมิดต่อข้อกำหนดแห่งอนุสัญญานี้ ข้อจำกัดทั้ง 3 ข้อ ได้แก่

ก. พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน หมายความว่ารัฐอาจทำข้อตกลง หรือเข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลง ไม่ว่าจะ เป็นข้อตกลงในระดับภูมิภาคหรือระดับระหว่างประเทศ เมื่อรัฐมีพันธกรณีดังกล่าว รัฐก็ต้องปฏิบัติตาม

ข. สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดจนผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่กำหนดไว้ในข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67 หมายความว่า การที่รัฐจะให้สิทธิแก่คนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวง ต้องเคารพสิทธิของรัฐชายฝั่งบางประการ และต้องมีหน้าที่บางประการด้วย

<sup>24</sup> United Nations, The law of the sea : the regime for high-seas fisheries status and prospects, (New York, United Nations, 1992) p.8.

เกี่ยวกับมวลงสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณพื้นน้ำทะเล หรือประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น ที่เรียกว่า Straddling Stock รัฐจะต้องใช้คนชาติของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวงเคารพต่อข้อกำหนดเกี่ยวกับมวลงสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly Migratory species) <sup>25</sup> สัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (Marine mammal) <sup>26</sup> มวลงสัตว์น้ำ

25 ข้อ 64 กำหนดว่า

"1. ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการประมงชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในภูมิภาคตั้งระนาว่าในภาคผนวก 1 ร่วมมือกันโดยตรง หรือผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม เพื่อประกันการอนุรักษ์และการส่งเสริมจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากชนิดพันธุ์ เช่นว่านั้นทั่วทั้งภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป ในบรรดาภูมิภาคที่ยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคนั้นร่วมกันจัดตั้งองค์การ เช่นว่านั้นและ เข้าร่วมงานขององค์การ

2. บทบัญญัติแห่งวรรค 1 ย่อมใช้บังคับเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นแห่งภาคนี้"

26 ข้อ 65 กำหนดว่า

"ไม่มีส่วนใดในภาคนี้จำกัดสิทธิของรัฐชายฝั่งหรือความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ แล้วแต่เหมาะสม ในการห้าม จำกัด หรือออกข้อบังคับในเรื่องการแสวงประโยชน์จากสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนมให้เข้มงวดกว่าที่ได้กำหนดไว้ในภาคนี้ ให้รัฐร่วมมือกันเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม และในกรณีสัตว์ประเภทปลาวาฬที่ดำเนินการเป็นพิเศษเพื่ออนุรักษ์ จัดการและศึกษาสัตว์ประเภทนี้โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม"

ที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ (Anadromous stocks) 27 ชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่ (Catadromous species) 28 รัฐที่ให้สิทธิแก่คนชาติในการทำประมงในทะเลหลวงจะต้องเคารพต่อพันธกรณีที่ระบุไว้ในตอน 2 ภาค 7 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง โดยที่กำหนดไว้ในข้อ 117 - ข้อ 120

27 ข้อ 66 กำหนดว่า

"1. ให้รัฐซึ่งแม่น้ำของตนเป็นถิ่นกำเนิดของมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่มีผลประโยชน์ลำดับแรก และความรับผิดชอบต่อมวลสัตว์น้ำเหล่านั้น

2. ให้รัฐถิ่นกำเนิดของมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ประกันการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านั้น โดยการกำหนดมาตรการข้อบังคับที่เหมาะสมสำหรับการทำประมงในน้ำที่ทั้งปวงจากขอบนอกสุดของเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนเข้ามายังแผ่นดิน และสำหรับการทำประมงที่บัญญัติไว้ในวรรค 3 (ข) ภายหลังจากปรึกษาหารือกับรัฐอื่นตามที่อ้างถึงในวรรค 3 และ 4 ซึ่งทำการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้ รัฐถิ่นกำเนิดอาจกำหนดปริมาณทั้งหมดที่พึงอนุญาตให้จับได้ของมวลสัตว์น้ำที่มีถิ่นกำเนิดในแม่น้ำของตน

3. (ก) การทำประมงสำหรับมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ ให้กระทำได้แต่เฉพาะในน้ำจากขอบนอกสุดของเขตเศรษฐกิจจำเพาะเข้ามายังแผ่นดิน เว้นเสียแต่กรณีที่มีข้อยกเว้นจะเป็นผลให้เกิดความคลาดที่ทางเศรษฐกิจต่อรัฐอื่นนอกจากรัฐถิ่นกำเนิดในส่วนที่เกี่ยวกับการทำประมง เช่นว่าในที่เลยขอบนอกสุดของเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป ให้รัฐที่เกี่ยวข้องยังคงทำการปรึกษาหารือกันเพื่อให้บรรลุความตกลงว่าด้วยข้อกำหนดและเงื่อนไขในการทำประมง เช่นว่านั้น โดยคำนึงถึงความต้องการในการอนุรักษ์และความจำเป็นของรัฐถิ่นกำเนิดในส่วนที่เกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำเหล่านี้

(ข) ให้รัฐถิ่นกำเนิดร่วมมือในการลดความคลาดที่ทางเศรษฐกิจในรัฐอื่น เช่นว่านั้นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้ โดยคำนึงถึงการจับปลาตามปกติและวิธีการดำเนินงานของรัฐนั้น ๆ และบริเวณทั้งปวงที่มีการทำประมง เช่นว่านั้น



โดยสรุปแล้ว ข้อ 116 ให้อำนาจแก่รัฐที่จะให้สิทธิแก่คนชาติของตนที่จะเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องจำกัดการประมง เสรีภาพ และจะต้องออกกฎหมายภายในบังคับคนชาติของตนมิให้ใช้สิทธิการประมงที่ตนมอบให้เกินไปกว่าพันธกรณีที่มีอยู่ตามกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ พันธกรณี 3 ข้อดังกล่าวข้างต้น

(ค) ให้อำนาจแก่รัฐที่อ้างถึงในอนุวรรค (ข) ที่เข้าร่วมโดยความตกลงกับรัฐถิ่นกำเนิดในการกำหนดการประมงเพื่อเพาะพันธุ์มวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ ขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกค่าใช้จ่ายเพื่อความมุ่งประสงค์นั้น ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษจากรัฐถิ่นกำเนิดในการให้เข้ามาจับมวลสัตว์น้ำซึ่งกำเนิดขึ้นในแม่น้ำของตน

(ง) การบังคับให้เป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่นอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ให้เป็นไปโดยความตกลงระหว่างรัฐถิ่นกำเนิดกับรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง

4. ในกรณีที่มวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่อพยพเข้าไปใน หรือผ่านน่านน้ำจากขอบนอกสุดของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เข้ามายังแผ่นดินของรัฐหนึ่ง นอกจากรัฐถิ่นกำเนิด ให้อำนาจแก่รัฐเหล่านั้นร่วมมือกับรัฐถิ่นกำเนิดในการอนุรักษ์และการจัดการมวลสัตว์น้ำเหล่านั้น

5. ให้อำนาจแก่รัฐถิ่นกำเนิดของมวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ และรัฐอื่นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเหล่านี้ทำข้อตกลงเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งข้อนี้ในกรณีที่เหมาะสม โดยผ่านองค์การส่วนภูมิภาค"

28 ข้อ 67 กำหนดว่า

"1. ให้อำนาจชายฝั่งซึ่งชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่ ได้ดำเนินการวิจัยชีวิตส่วนใหญ่นานน้ำของตน มีความรับผิดชอบในการจัดการชนิดพันธุ์เหล่านี้ และให้ประกันให้มีการเข้าและการออกน่านน้ำของปลาที่อพยพ

ข้อ 117 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง<sup>29</sup> เพื่อพิจารณาถึงข้อบทนี้แล้วจะพบว่า รัฐที่ให้สิทธิคนชาติที่จะเข้าปฏิบัติการประมงในทะเลหลวงจะต้องกำหนดหน้าที่ในการใช้มาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ความข้อนี้พิจารณาเห็นว่า รัฐต้องมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์การกำหนดนี้อาจกำหนดเองฝ่ายเดียวเพื่อเข้าบังคับกับคนชาติของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวง หรือรัฐจะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตนในทะเลหลวง กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้อ 117 กำหนดหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป (general duty)<sup>30</sup> แก่รัฐ และรัฐจะต้องกำหนดมาตรการของตน หรือร่วมกับรัฐอื่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่คนชาติของตนจะต้องปฏิบัติมันเอง

2. การเก็บเกี่ยวชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่ ให้กระทำได้แต่เฉพาะในน่านน้ำจากขอบนอกสุดของเขตเศรษฐกิจจำเพาะเข้ามายังแผ่นดิน เมื่อกระทำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การเก็บเกี่ยวให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อนี้และบทบัญญัติอื่นของอนุสัญญานี้ที่เกี่ยวกับการทำประมงในเขตเหล่านี้

3. ในกรณีที่ปลาที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่อพยพผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐหนึ่ง ไม่ว่าในขณะที่เป็นลูกปลาหรือปลาที่โตเต็มที่แล้ว การจัดการรวมทั้งการเก็บเกี่ยวปลา เช่นว่านั้น ให้ควบคุมโดยความตกลงระหว่างรัฐที่ระบุไว้ในวรรค 1 กับรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง ความตกลง เช่นว่านั้น ให้ประกันการจัดการชนิดพันธุ์อย่างสมเหตุสมผล และคำนึงถึงความรับผิดชอบต่าง ๆ ของรัฐที่ระบุไว้ในวรรค 1 เพื่อการธำรงไว้ซึ่งชนิดพันธุ์เหล่านี้"

<sup>29</sup> ข้อ 117 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 บัญญัติว่า "รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ในการใช้หรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการใช้มาตรการ เช่นที่อาจจำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง"

<sup>30</sup> United Nations, The law of the sea : the regime for high-seas fisheries status and prospects, p.6.

ข้อ 118 ได้กำหนดเกี่ยวกับความร่วมมือของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิต ข้อ 118 แตกต่างจากข้อ 117 ในข้อ 117 บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์สำหรับคนชาติของตน แต่ข้อ 118 มุ่งประสงค์ที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรมีชีวิต เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อ 118 ได้กำหนดความร่วมมือในเรื่องการอนุรักษ์และการจัดการ การอนุรักษ์หมายความว่าวิธีการในการอนุรักษ์ หรือ มาตรการใด ๆ ที่จะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำมีชีวิตอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ส่วนการจัดการหมายความว่าวิธีการบริหารร่วมกันโดยผ่านทางองค์กรที่ก่อตั้งร่วมกันเพื่อการอนุรักษ์ คำว่า "รัฐ" ในข้อ 118 นี้ ได้แบ่งรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะป็นรัฐชายฝั่งหรือไม่ กับรัฐที่คนชาติของตนแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทกันบริเวณเดียวกัน ข้อ 118 ได้กำหนดหน้าที่ของความร่วมมือ ดังนี้ 31

ก. รัฐมีหน้าที่ต้องร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง โดยจะต้องร่วมกันจัดตั้งองค์กรประมงในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาคแล้วแต่ความต้องการในแต่ละภูมิภาค ความร่วมมือในบรรดารัฐจะกระทำได้ก็โดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การประมงที่ก่อตั้งขึ้นนั่นเอง เพราะทะเลหลวงมิได้มีรัฐใดเป็นเจ้าของ และทรัพยากรสัตว์น้ำก็เป็นแหล่งทรัพยากรร่วมกันทุก ๆ รัฐ การบริหารจัดการและการอนุรักษ์จึงจะสามารถทำได้โดยองค์กรที่รัฐทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วมนั่นเอง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

31 ข้อ 118 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 บัญญัติว่า "ให้รัฐร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณทะเลหลวง ให้รัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันบริเวณเดียวกัน เจริญ เพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐเหล่านี้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรประมงระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคตามความเหมาะสมเพื่อการนี้"



ข. รัฐที่มีผลประโยชน์โดยจับทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทเดียว หรือรัฐที่มีผลประโยชน์โดยจับทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณเดียวกัน แต่อาจจะต่างชนิดพันธุ์ รัฐเหล่านี้จะต้องเจรจาเพื่อหามาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ โดยความร่วมมือนี้อาจทำได้โดยผ่านทางองค์กรประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค

ข้อ 119 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง 32 ข้อ 119 นี้เป็นเสมือนหัวใจของเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยกำหนดว่า การอนุรักษ์นั้นจะทำอย่างไรบ้าง

32 ข้อ 119 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดว่า

1. ในการพิจารณา กำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ และการกำหนดมาตรการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ให้รัฐ

(ก) ใช้มาตรการซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด ซึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องมีอยู่ เพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับไว้ในระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ได้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและ เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และโดยคำนึงถึงแบบแผนการทำการประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไปใด ๆ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก

(ข) คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์ หรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกจับ โดยมุ่งธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาดังกล่าว ให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้ อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

2. บรรดาข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์ สถิติ เกี่ยวกับการจับและการเข้าทำการประมง และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีอยู่ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลปลา ให้เผื่อแผ่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะ เป็นระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลกตามที่เหมาะสม และโดยให้รัฐทั้งปวงที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมด้วย

3. ให้รัฐที่เกี่ยวข้องประกันว่ามาตรการในการอนุรักษ์และการอนุวัติการตามมาตรการนั้น ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในรูปแบบหรือตามข้อเท็จจริงต่อชาวประมงของรัฐใด ๆ

จากการอ่านข้อ 119 พบว่า กฎหมายได้กำหนดวิธีการของการอนุรักษ์เอาไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก รัฐจะต้องกำหนดปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ และกำหนดมาตรการอนุรักษ์อื่น ๆ ประการที่สอง รัฐจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะ และประการที่สาม มาตรการในการอนุรักษ์และการอนุรักษ์จะต้องไม่ส่งผลที่เป็นภาระเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงของรัฐใด ๆ <sup>24</sup> ซึ่งเป็นความคิดครั้งแรกในการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับได้ <sup>25</sup>

ในเรื่องการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับ (Allowable catch) ใต้ทะเลหลวง จะแตกต่างจากการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพราะรัฐจะมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการกำหนด แต่ในทะเลหลวงกฎหมายกำหนดให้รัฐทั้งหลายเป็นผู้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นเรื่องยาก จะทำได้โดยผ่านทางองค์กรประมงและอาจจะกำหนดมาตรการอนุรักษ์ในบางบริเวณพื้นที่ของทะเลหลวงเท่านั้น หรือไม่ก็กำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้บางชนิดพันธุ์ ในการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้นั้น <sup>26</sup> ในทางวิชาการประมงอาจจะถือเกณฑ์ MSY, MCY หรือ MSCY ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในเรื่องหลักการทั่วไปในการอนุรักษ์สัตว์น้ำซึ่งจะไม่ขอกล่าวในที่นี้ อีก แต่ข้อ 119 ได้กำหนดเกณฑ์ของการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ ดังนี้คือ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> United Nations, The law of the sea : the regime for high-seas fisheries status and prospects, p.6.

<sup>25</sup> Oda, S., Fisheries under the united nations convention on the law of the sea, American Journal of International Law, 77 (1983), pp.751-752.

<sup>26</sup> Fabbri, P., Ocean management in global change, (London : Elsevier Applied Science, 1992), p.321.



- ก. คำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ที่ถูกจับ โดยยึดหลักระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลัก MSY นั้นเอง
- ข. คำนึงถึงปัจจัยของสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง
- ค. คำนึงถึงความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา
- ง. คำนึงถึงแบบแผนการทำการประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ
- จ. คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์ หรือพึ่งพาสัตว์ที่ถูกจับ โดยมุ่งที่จะธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์ หรือพึ่งพาซึ่งกันและกัน

ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็น มิฉะนั้น ก็จะไม่สามารถกำหนดปริมาณปลาที่พึงจับได้ และในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถจะกำหนด MSY, MScY และ MCY ได้ หากไม่ทราบปริมาณปลาที่มีชีวิตอยู่ในทะเลหลวงว่ามีปริมาณเท่าใด เนื่องจากทะเลหลวงมีอาณาบริเวณกว้างขวางและครอบคลุมไปยังพื้นที่ในบริเวณต่าง ๆ ของโลก ข้อมูลหรือข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับ สถิติเกี่ยวกับการทำการประมง หรือข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับมวลปลา จึงถูกจัดทำขึ้นโดยรัฐชายฝั่ง หรือรัฐทั้งหลายที่ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน หรือทำการแสวงหาประโยชน์จากสัตว์น้ำด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อเสนอระหว่างรัฐ แต่แน่นอนการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นเรื่องประโยชน์ของสังคมระหว่างประเทศ มิใช่ของรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้น การแลกเปลี่ยนข้อเสนอจึงต้องทำโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก

ข้อ 119 วรรค 3 ได้กำหนดว่า "ให้รัฐที่เกี่ยวข้องประกันว่ามาตรการในการอนุรักษ์และอนุวัติการตามมาตรการนั้น ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในรูปแบบหรือตามข้อเท็จจริงต่อชาวประมงของรัฐใด" เป้าหมายของวรรค 3 นี้ ประสงค์ที่จะไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงของรัฐใด ๆ นั้นหมายความว่า วรรค 3 ของข้อ 119 นี้ มุ่งจะเน้นประกันความเสมอ



ภาคของสิทธิของชนชาติของรัฐต่าง ๆ ที่จะเข้าทำประมงในทะเลหลวง 27 รัฐจะต้องอนุวัติ การมาตรการในการอนุรักษ์ แต่การอนุรักษ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติมิได้ เพราะ ถ้ามีการเลือกปฏิบัติจะขัดกับหลักเสรีภาพในทะเลหลวงที่รัฐทั้งหลายพึงมี และขัดต่อสิทธิที่ชนชาติ ของรัฐทุกรัฐจะทำการประมงในทะเลหลวง

ข้อ 120 28 เกี่ยวกับสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม อนุสัญญาฉบับนี้ให้นำเอาข้อ 65 มาใช้บังคับกับสัตว์ทะเลประเภทนี้ในทะเลหลวงด้วย

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างของอนุสัญญากฎหมายในตอนที่ 2 ภาค 8 การอนุรักษ์ ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง จะมีดังนี้

1. กำหนดขอบเขตของสิทธิของชนชาติในการทำประมง และข้อจำกัดแห่ง สิทธิดังกล่าว
2. กำหนดหน้าที่ในการอนุรักษ์แก่รัฐ
3. กำหนดหน้าที่ในการร่วมมือกับรัฐอื่นในการอนุรักษ์
4. กำหนดพันธกรณีที่จะต้องจัดซื้อพิพาทโดยสันติวิธี

หลังจากที่ได้พิจารณาข้อบทเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 29 จะพบว่าข้อบทต่าง ๆ บัญญัติ

27 United Nations, Op.cit., p.28.

28 ข้อ 120 กำหนดว่า

"ข้อ 65 ใช้บังคับแก่การอนุรักษ์และการจัดการสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม ในทะเลหลวงด้วย"

29 Alfred, H.A., Implementation of the law of the sea convention through international institutions (Honolulu : The law of the sea Institute, 1990), p.281.

าให้อำนาจแก่รัฐ หรือกำหนดหน้าที่แก่รัฐเอาไว้อย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ อนุสัญญากฎหมายทะเล กำหนดโครงสร้างทางกฎหมายกว้าง ๆ (Legal framework) มีความยืดหยุ่นสูง และการอนุวรรตการพันกรณีต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับรัฐคู่ภาคี อนุสัญญากฎหมายทะเลจะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ อนุสัญญากฎหมายทะเลมิได้ก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อควบคุมดูแลการอนุรักษ์ หากแต่ให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การประมงในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค หรือระดับอนุภูมิภาค นั้นหมายความว่า การปฏิบัติการตามอนุสัญญานี้จะต้องพึ่งพาอาศัยขององค์การประมงหรือองค์การระหว่างประเทศเฉพาะ หรือตั้งคณะกรรมการเฉพาะเพื่อดูแลเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง 30 เพื่ออุดช่องว่าง

ข้อที่ว่า อนุสัญญานี้ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เช่น ข้อ 117 รัฐจะต้องกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์แก่คนชาติ แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดว่ามาตรการอนุรักษ์ใดที่รัฐจะต้องทำอย่างไร คงปล่อยให้อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของรัฐนั่นเอง เช่นเดียวกับข้อ 118 เกี่ยวกับความร่วมมือของรัฐ กฎหมายก็มิได้กำหนดรายละเอียดของความร่วมมือเอาไว้ คงปล่อยให้รัฐต่าง ๆ เจรจาเพื่อหามาตรการที่จำเป็นในการอนุรักษ์ โดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ หมายความว่า การปฏิบัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้ในเรื่องการอนุรักษ์ขึ้นอยู่กับรัฐและองค์การประมงนั่นเอง ประสิทธิภาพของอนุสัญญาย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐและองค์การประมงในระดับต่าง ๆ

ประเด็นที่ว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลมีความยืดหยุ่นสูง ในกรณีของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ข้อ 119 ได้วางเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้จับ ไม่ได้ถือเกณฑ์ MSY, MScY หรือ MCY เกณฑ์ในการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่พึง

30 Ibid., p.281.

อนุญาตให้จับได้นั้นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะถือเกณฑ์ทางชีวภาพ ถือเกณฑ์ทางเศรษฐกิจสิ่ง  
แวดล้อม ถือเกณฑ์ทางสังคม ฯลฯ การที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างกว้างขวางเช่นนี้ ก็เพื่อขจัด  
ปัญหาความขัดแย้งว่า เกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาปริมาณสัตว์น้ำที่พึงอนุญาตให้  
จับได้

ในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ สถิติเกี่ยวกับการจับ และการเข้าทำการ  
ประมงก็ตาม กฎหมายได้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ โดยถือว่าการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศดังกล่าว  
จะต้องกระทำผ่านองค์การระหว่างประเทศ แสดงว่าการปฏิบัติการตามอนุสัญญาย่อมขึ้นอยู่กับรัฐ  
และความร่วมมือของรัฐผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ อนุสัญญานี้ไม่ได้มีกลไกหรือกำหนด  
กลไกในการบริหารจัดการเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อสนเทศด้วยตนเอง หรือสร้างระบบ  
การบริหารจัดการภายใต้สนธิสัญญานี้ แต่ให้ผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบหรือ  
เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

ถ้ากลับมาพิจารณาถึงข้อ 116 ที่ให้อำนาจแก่รัฐที่จะกำหนดสิทธิแก่คนชาติใน  
การทำประมงในทะเลหลวง ภายใต้ข้อจำกัดของข้อ 63 วรรค 2, ข้อ 64, ข้อ 65, ข้อ 66  
และข้อ 67 จะพบว่า กฎหมายได้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ แต่ยังคงขาดแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติ  
ที่แน่ชัด

ข้อ 63 วรรค 2 ที่กล่าวว่า ให้รัฐชายฝั่งและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงมวล  
สัตว์น้ำเช่นว่านั้น ตกลงกันไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการ  
ที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำในบริเวณที่ประชิดติดกันนี้ ปัญหาจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐชายฝั่ง  
เจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงในชนิดพันธุ์ที่อยู่คร่อมเขต  
นั่นเอง การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้มิได้ช่วยแก้ไข้ปัญหาเรื่องนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะปัญหา  
ที่ตามมา คือ ถ้ารัฐดังกล่าวไม่ตกลงกัน ก็จะไม่มีการอะไรบังคับ รัฐชายฝั่งเจ้าของเขต  
เศรษฐกิจจำเพาะก็ไม่สามารถควบคุมการจับปลาประเภทนี้ที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน  
ได้ ในขณะที่เดียวกันรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็มีสิทธิที่จะจับปลาชนิดพันธุ์ดังกล่าวนี้ได้



ถ้ามีการแบ่งสัดส่วนของการจับปลาจะมีความเป็นไปได้อย่างไร ข้อนี้ยังเป็นข้อบกพร่องของอนุสัญญาฉบับนี้อยู่ กล่าวโดยสรุป ข้อ 63 ของอนุสัญญาฉบับนี้มีได้กล่าวถึงสิทธิโดยชัดแจ้งระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงถึงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอนี้เลย ปัญหาในการปฏิบัติได้เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ในโลกเกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขตในมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเฉียงเหนือ ปัญหาเกี่ยวกับปลาคอดซึ่งอยู่ในแถบชายฝั่งของแคนาดา และอยู่ใน Grand Bank of New Foundland ซึ่งอยู่เกิน 200 ไมล์ทะเลจากฝั่งของแคนาดา ปัญหาข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งจึงเกิดขึ้นระหว่าง NAFO (The Northwest Atlantic Fisheries Organization) กับแคนาดาในเรื่องที่ว่า NAFO นั้น อ้างอำนาจภายใต้อนุสัญญาในการกำหนดโควต้าของปลาประเภทนี้ว่าควรจะมีการอนุรักษ์เท่าใด มีการจับเท่าใด แต่ถึงกระนั้น NAFO ก็ไม่สามารถบรรลุถึงผลสำเร็จในการกำหนดโควต้าในการจับหรือในการอนุรักษ์กับรัฐสมาชิกได้ รัฐสมาชิกซึ่งไม่ตกลงด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับ NAFO ก็จะกำหนดโควต้าของตนเอง ในขณะที่เดียวกันปัญหาก็จะเกิดขึ้นสำหรับรัฐซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของ NAFO ในการกำหนดปริมาณการจับปลาชนิดนี้ด้วย <sup>31</sup>

ปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรคร่อมเขตในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกเฉียงเหนือ ในบริเวณที่เรียกว่า "Doughnut Hole" <sup>32</sup> ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นทะเลหลวงที่ล้อมรอบด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศสหรัฐอเมริกาและอดีตสหภาพโซเวียต ปัญหาที่เกิดขึ้น

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>31</sup> Garcia Amador, F.V., The exploitation and conservation of the living resources of the sea : a study of contemporary international law. (Netherland : A.W. Sythoff-Leyden, 1963), p.154.

<sup>32</sup> Miles, E.L. and Burke, W.T., Pressures on the united nations convention on the law of the sea of 1982 arising from new fisheries conflicts : The problem of straddling stocks, Ocean Development and International Law 20 (1989), pp.348-350.

ตามมาก็คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงในบริเวณนี้ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ออกุทธิบยกขึ้นมาพูดและถกเถียงในที่ประชุมระหว่างประเทศที่มีขึ้นที่กรุงวอชิงตัน (19-21 กุมภาพันธ์ 1991) ระหว่างรัฐบาลจีน ญี่ปุ่น เกาหลี โปแลนด์ สหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา ที่ประชุมได้ยอมรับถึงความจำเป็นที่จะกำหนดระบอบในการอนุรักษ์ที่มีขึ้นในอาณาบริเวณนี้ จากการประชุมครั้งที่ 2 ที่โตเกียว (30 กรกฎาคม - 2 สิงหาคม 1991) สหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกาก็ได้เรียกร้องให้มีการหยุดการจับปลา เนื่องจากทรัพยากรปลา Pollack นี้ได้ลดลงอย่างมากจนเกิดอันตราย<sup>33</sup> แต่ปัญหาน่าคิดก็คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างเป็นรัฐชายฝั่งในบริเวณของ Doughnut Hole และขณะเดียวกันก็เป็นรัฐที่ทำการประมงในบริเวณนี้ นอกจากนี้ ก็ยังเป็นประเทศซึ่งทำการประมงในชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ล้อมเขตอาณาบริเวณอื่นด้วย จึงทำให้เห็นว่าในกรณีที่ดินเป็นรัฐชายฝั่งตนก็ประสงค์ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ในขณะที่ตนเป็นรัฐที่ทำการประมงก็ประสงค์ที่จะแสวงหาทรัพยากรประเภทนี้อย่างเต็มที่ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งของที่ทำนและผลประโยชน์อยู่ไม่น้อย เช่นเดียวกันปัญหาเรื่องทรัพยากรคร่อมเขตก็เกิดขึ้นในพื้นที่ของทะเลแถบอื่นด้วย เช่น มหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงใต้ และมหาสมุทรแอตแลนติกใต้ ประเทศชิลีและเปรูเป็นประเทศที่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะต่อกับทะเลหลวงก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับปลา Jack Mackerale ประเทศอาร์เจนตินาเองก็มีปัญหาเกี่ยวกับปลาหมึก ประเด็นปัญหาในเรื่องทรัพยากรคร่อมเขตได้ออกุทธิบยกขึ้นมาใน The Permanent South Pacific Commission (PSPC) และองค์การนี้ได้มีมาตรการบางอย่างในทางด้านสถาบันและวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ กล่าวคือ มีการศึกษาสู่ทางเกี่ยวกับการตั้งสถาบันและการหาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขต เช่นเดียวกันกับในชายฝั่งแอฟริกาตะวันตก The Fisheries Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF) ก็ได้มีการพิจารณาถึงเรื่องทรัพยากรคร่อมเขตนี้<sup>34</sup>

33 United Nations, Op.cit., p.22.

34 Ibid., p.22.



จากการศึกษาเรื่องทรัพยากรคร่อมเขตไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในแง่ของทางปฏิบัติหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กับข้อบทของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะพบว่า ข้อ 63 (2) ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเอาไว้อย่างกว้าง ๆ เฉพาะแต่ด้านความร่วมมือกันเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าสิทธิของใครจะดีกว่าใคร นั้นหมายความว่าสิทธิของรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะมีสิทธิเหนือกว่ารัฐเจ้าของธงเรือที่ทำการประมงในทะเลหลวง กฎหมายมิได้กำหนดสิทธิในเรื่องนี้เอาไว้ ดังนั้น จึงต้องฟังว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลในสัญญานี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ถ้ากลับมาพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะพบว่า ข้อขัดแย้งจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐชายฝั่งกับองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาดูแลในเรื่องการอนุรักษ์อยู่ได้เหมือนกัน ดังเช่นในกรณีของ NAFO กับแคนาดา ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ปัญหาเรื่องทรัพยากรคร่อมเขตเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและเกี่ยวพันกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอยู่ทั่วภูมิภาคในโลก ในบางภูมิภาคก็จะมีองค์กรเข้ามาดูแลอยู่บ้าง แต่ส่วนมากแล้วจะไม่มีองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาดูแลในเรื่องนี้โดยตรง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหรือจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้น

ข้อ 64 ก็เช่นเดียวกัน กฎหมายกำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) ร่วมมือกันอนุรักษ์โดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาคหรือระดับระหว่างประเทศ ในกรณีนี้เป็นเรื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ คือ มีวงจรชีวิตอยู่ทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง แต่เดิมอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งยังไม่สามารถจะขยายออกไปได้ถึง 200 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐาน ทะเลหลวงกับทะเลอาณาเขตจึงแบ่งแยกอย่างเห็นได้ชัดเจน ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอจึงอยู่ในทะเลหลวงแต่อย่างเดียว ไม่มีอำนาจรัฐชายฝั่งเข้ามายุ่งเกี่ยว ภายหลังที่ได้มีการยอมรับการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) ก็เกิดขึ้น รัฐบางรัฐที่เคยทำประมงในทะเลหลวงก่อนที่จะมีการยอมรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็จะไม่ยอมรับว่า รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ปรากฏทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอปรากฏอยู่มีอำนาจเหนือชนิดพันธุ์ประเภทนี้ รัฐที่ทำประมงในทะเลหลวงและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำชนิด



พันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอจะไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยถือว่าทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทนี้มีวงจรชีวิตอยู่ในทะเลหลวงด้วย ตนจึงอาศัยเสรีภาพในทะเลหลวงอ้างสิทธิในการจับประเภทพันธุ์สัตว์น้ำนี้ได้ โดยสรุปแล้วข้อขัดแย้งเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอเกิดขึ้นระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง สหรัฐอเมริกาเคยออกกฎหมายที่จะให้สิทธิแก่กองเรือประมงของตนเข้าไปจับปลาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งประเทศอื่น กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ Magnusan Fishery Conservation and Management Act แต่ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนที่ท่าของตน โดยแก้ไข Magnusan Fishery Conservation and Management Act เพื่อกำหนดให้ปลานำซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมออยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ดังนั้น เท่ากับว่าสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนที่ท่าของตนกลายเป็นประเทศที่ยอมรับว่ารัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาตามข้อ 64 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องความร่วมมือระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐอื่น ซึ่งคนชาติของตนทำการประมงชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำประเภทดังกล่าวนี้ ยังคงมีปัญหามานานเรื่องความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ที่ว่ามีปัญหาเรื่องรับผิดชอบนั้น เพราะในปัจจุบันนี้แม้มีกฎหมาย หรือข้อ 64 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะกำหนดทิศทางไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องความร่วมมือ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐซึ่งคนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ได้มีความพยายามที่จะทำความตกลงในการอนุรักษ์ปลานำประเภท Albacore เป็นต้น นอกจากนี้ ในแถบมหาสมุทรแอตแลนติก แอฟริกาตะวันตก International Commission for the Conservation of the Atlantic Tunas (ICCAT) ก็ยังได้มีโครงการข่างานที่จะศึกษาถึงเรื่องการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ<sup>35</sup>

<sup>35</sup> United Nation, Op.cit., p.20.

ในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือและอเมริกาใต้ ปัญหาเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ เสมอ มักจะเป็นปลาหูฉลาม ประเทศชายฝั่งอเมริกาทางแถบแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือ และบรรดาประเทศที่เข้าทำประมงปลาหูฉลามที่อยู่ในบริเวณนั้น ก็ได้ร่วมสร้างแผนงานเพื่อผลประโยชน์สูงสุดและเพื่ออนุรักษ์ปลาหูฉลาม (Optimum Utilization and Conservation of the Tuna)

ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือ Tuna Organization จัดขึ้นโดย 5 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศชิลี วาดอร์ เอลซัลวาดอร์ เม็กซิโก นิการากัว และเปรู ข้อตกลงดังกล่าวมีขึ้นเพื่อกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ เสมอ ที่ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของตน และขณะเดียวกันก็ได้ให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษแก่รัฐชายฝั่งเหล่านี้ โดยรัฐชายฝั่งเหล่านี้มีสิทธิในการกำหนด Regulatory Area หรือพื้นที่ควบคุมในบริเวณทะเลหลวงซึ่งเกิน 200 ไมล์ทะเลออกไปได้ แต่ถึงกระนั้นรัฐที่ทำการประมงอื่นซึ่งมิใช่เป็นรัฐในแถบแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเรือประมงนั้นได้มาทำประมงในแถบนี้ รัฐดังกล่าวนั้นจึงไม่เข้ามาร่วมด้วยโดยไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงในการกำหนด Regulatory Area ในทะเลหลวง

ในกรณีของสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนมตามข้อ 120 ซึ่งได้กำหนดให้หน้าเอาข้อ 65 มาใช้บังคับแก่การอนุรักษ์และการจัดการสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลหลวง ในข้อ 65 ได้บัญญัติว่า "ไม่มีส่วนใดในภาคนี้จำกัดสิทธิของรัฐชายฝั่ง หรือความสามารถขององค์การระหว่างประเทศแล้วแต่เหมาะสมในการห้าม จำกัด หรือออกข้อบังคับในเรื่องการแสวงประโยชน์จากสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม ให้เข้มงวดกว่าที่ได้กำหนดไว้ในภาคนี้ ให้รัฐร่วมมือกันเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม และในกรณีสัตว์ประเภทปลาวาฬให้ดำเนินการเป็นพิเศษเพื่ออนุรักษ์ จัดการ และศึกษาสัตว์ประเภทนี้โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม"

สำหรับสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลหลวงที่สำคัญ ได้แก่ ปลาวาฬและปลาริมา ได้มีการไล่ล่าปลาวาฬอย่างมากจนปลาวาฬได้ลดน้อยถอยลงอย่างมากในปี ค.ศ. 1931 ดังนั้นในปี ค.ศ. 1946 The International Whaling Commission (IWC) ได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อทำการอนุรักษ์ปลาวาฬ แต่การปฏิบัติงานในช่วงแรกของ IWC ไม่ค่อยได้ผลนักเนื่องจากยัง



ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอเกี่ยวกับจำนวนปลาวาฬที่แท้จริง<sup>36</sup> เมื่อไม่ทราบจำนวนของปลาวาฬก็ไม่สามารถกำหนดโควตาการจับปลาประเภทนี้ได้ อีกประการหนึ่ง IWC ไม่มีอำนาจที่จะวางมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมหรือจำกัดการไล่ล่าปลาวาฬ โดยเฉพาะการควบคุมเรือ แต่ต่อมานับแต่ปี ค.ศ. 1964 IWC ได้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการการไล่ล่าปลาวาฬ ในปี ค.ศ. 1972 นับเป็นปีที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการอนุรักษ์ปลาวาฬ เพราะ The United Nations Conference on the Environment ได้ออกข้อแนะนำ (Recommendation) ให้หยุดการไล่ล่าปลาวาฬเพื่อการค้าเป็นเวลา 10 ปี เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมโลกที่ต้องการให้มีการควบคุมการจับปลาวาฬอย่างเข้มงวด ในปี ค.ศ. 1982 Whaling Commission ได้มีการกำหนดโควตาการจับปลาวาฬเท่ากับ 0 ในปี ค.ศ. 1985/86<sup>37</sup> สิ่งที่น่าสังเกตก็คือว่า การปฏิบัติงานของ Whaling Commission ได้ผลพอสมควรถึงขนาดที่มีการกำหนดจำนวนโควตาการจับปลาวาฬเข้มงวดกว่าระดับที่กำหนดโดยซีเกนท์ MSY<sup>38</sup> ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงได้กำหนดว่า อนุสัญญานี้ไม่จำกัดสิทธิของรัฐบาลที่จะออกมาตรการในการอนุรักษ์เข้มงวดไปกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ก็ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>36</sup> Ibid., p.15.

<sup>37</sup> Hey, E., The regime for the exploitation of transboundary marine fisheries resources (London: Martinus nijhoff publishers, p. 240.

<sup>38</sup> Garcia Amador, F.V., The exploitation and consevation of the living resources of the sea : a study of contemporary internation law. (Netherland : A.W. Sythoff-Leyden, 1963), p.154.



สำหรับสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนมอีกชนิดหนึ่งที่นำให้ความสนใจ คือ ปลาโลมา ซึ่งได้ถูกทำลายโดยการล่าช้อนลอยที่มีขนาดยาว (Large-scale pelagic driftnet fishing) \* การล่าช้อนลอยที่มีขนาดยาวมากในการล่าจับปลาทUNA ตั้งแต่ความยาว 35-60 กิโลเมตร และลึก 10-15 เมตร แต่การที่ช้อนลอยมีความยาวมากนี้ทำให้ปลาโลมาและสัตว์ทะเลอื่นที่ชาวประมงไม่ต้องการเข้ามาติดช้อนลอยอยู่ด้วย อย่างเช่นปลาโลมาจะว่ายหากินอยู่กับปลาทUNA เมื่อช้อนลอยที่มีขนาดยาวนี้ล่าปลาทUNA เข้ามาติด ปลาโลมาก็พลอยติดช้อนเข้าไปด้วย เต่าทะเล แมวน้ำ รวมทั้งทรัพยากรสัตว์น้ำที่ใกล้สูญพันธุ์<sup>39</sup> ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรจะมีควมรับผิดชอบในเรื่องการอนุรักษ์ โดยจะต้องออกกฎหมายควบคุมเรือประมงของตนมิให้ล่าช้อนลอยที่มีขนาดยาว โดยอาจจะทำข้อตกลงในระดับทวีปาคี หรือระดับพหุภาคี นอกจากนี้ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติยังได้ออกข้อมติที่ 44/225 22 ธันวาคม 1989 ชื่อว่า "Large-scale pelagic driftnet fishing and its impact on the living marine resources of the World's oceans and seas"

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* แต่ก่อนการล่าช้อนลอยเป็นเครื่องมือในการประมงในทะเลหลวง จะใช้วัสดุธรรมชาติซึ่งหนักเมื่อถูกน้ำ ต่อมามีการใช้สังเคราะห์ (synthetic fibres) ทำให้เครื่องมือเบาขึ้น ลากขึ้นจากน้ำง่ายเข้า จึงทำให้ยาว ๆ ได้ ทำให้จับสัตว์น้ำโดยไม่เลือกประเภท เป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการประมงที่สูญเปล่า

<sup>39</sup> United Nations Environment Programme, South Pacific Countries plan to ban "Wall of Death" fishing The Pilot newsletter of the marine mammal action plan, Nairobi 4 (1989) : 5.

Large-scale pelagic driftnet fishing เป็นวิธีการทำประมงที่ไม่เลือกจับสัตว์น้ำและทำให้เกิดการสูญเสียบ่อยอย่างเปล่าประโยชน์ และถือว่าเป็นการคุกคามต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิต<sup>40</sup> แต่เนื่องจากไม่มีองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง จึงมอบให้องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคและรัฐในภูมิภาคต่าง ๆ ให้ความร่วมมือทางด้านนี้ Resolution ฉบับดังกล่าวได้กำหนดว่า "Also recommends that all members of the International Community, bearing in mind the special role of regional organization and regional and bilateral cooperation in the conservation and management of living marine resources...agree to the following measures"

รัฐต่าง ๆ ได้มีการสร้างความร่วมมือกันในรูปของข้อตกลงหลายฝ่าย เช่น ในภูมิภาค North Pacific Region ได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับ Salmon driftnet fishing หรือการประมงปลาแซลมอนโดยการใช้อวนลอย ในปี ค.ศ. 1991 ระหว่างประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต ญี่ปุ่น สำหรับในมหาสมุทรแปซิฟิกใต้มีอนุสัญญาเกี่ยวกับการห้ามใช้อวนลอยชนิดยาวในการจับปลา อนุสัญญานี้มีชื่อว่า "The Convention for the Prohibition of Fishing with long Driftnets in the South Pacific" หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Wellington Convention ลงนามที่กรุงวอชิงตัน ในปี ค.ศ. 1991

นอกจาก General Assembly Resolution ที่ 44/225 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 1989 แล้ว ยังมี General Assembly Resolution ที่ 45/197 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 1990 โดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเรียกร้องให้มีการนำเอา Resolution ฉบับแรกไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิผล<sup>41</sup>

<sup>40</sup> "Large-scale driftnet fishing is perceived to be a highly indiscriminate and wasteful fishing method that is widely considered to threaten the effective conservation of living marine resources" จาก A 44/225 Resolution ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

<sup>41</sup> United Nations, Op.cit., p.17.

แม้ว่ามาตรการเกี่ยวกับการใช้ Long Driftnets หรืออวนลอยขนาดยาวจะมีได้จำกัดบ้างแต่เฉพาะปลาโลมา แต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นมาตรการที่ช่วยปลาโลมาให้รอดพ้นจากการติดอวนอย่างร้ายแรงอีกด้วย



### 3. องค์การที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

เมื่อได้ศึกษาถึงนโยบาย กฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแล้ว เราจะพบว่า กฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดขึ้นจะได้ผลในเชิงปฏิบัติต่อเมื่อมีองค์การที่เกี่ยวข้องเข้ามาบริหารจัดการ เช่นเดียวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยี่งที่จะต้องมืองค์กรเข้ามาเพื่อทำการบริหารจัดการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวง ในกรณีขององค์การดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้ก่อตั้งองค์การเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการอนุรักษ์ดูแลเอาไว้อย่างเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด อีกทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจะต้องร่วมมือกับหลายฝ่าย เพราะเหตุว่ารัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในทะเลหลวง การอนุรักษ์เป็นการจำกัดเสรีภาพของการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เสรีภาพของรัฐจะถูกจำกัดก็โดยความตกลงร่วมกันนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมิจัดตกลงระหว่างประเทศขึ้น และข้อตกลงเหล่านี้เองจะกำหนดองค์การที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ

อันที่จริงแล้ว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กล่าวถึงความจำเป็นขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์จัดการเอาไว้ เช่น ข้อ 118 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ข้อ 119 มาตรการในการอนุรักษ์จะต้องคำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลก ข้อ 119 วรรค 2 ยังได้กำหนดให้ความร่วมมือของรัฐบาลในทางการแลกเปลี่ยนข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับการเข้าทำการประมง และข้อมูลอื่น ๆ กระทบผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ข้อ 63 เกี่ยวกับมवलสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ได้มีข้อกำหนดให้รัฐชายฝั่ง และรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงมवलสัตว์น้ำประเภทนี้ทำข้อตกลงกันโดยตรง หรือ



โดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคที่เหมาะสม เช่นเดียวกันกับข้อ 64 และข้อ 65 ๑ ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการจับชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ สมอร่วมกันจัดตั้งองค์การที่รับผิดชอบเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ประเภทนั้น ๆ

ดังนั้น ในการศึกษาเรื่ององค์การที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในทะเลหลวงนั้น น่าจะศึกษาว่ามีองค์การใดบ้างในระดับระหว่างประเทศ หรือในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค ที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์ โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

3.1 องค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ

3.2 องค์การประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

3.1 องค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ 42

สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ได้แก่ FAO (The Food and Agricultural Organization of the United Nations) องค์การอาหารและการเกษตรของสหประชาชาติได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1943 โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่ประการที่สำคัญได้แก่

---

42 FAO, The Structure and activities of the fisheries department of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, Rome, 1992, 35 p.

- ยกระดับอาหารและมาตรฐานของความเป็นอยู่ของประชากร
- มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและการกระจายอาหาร และผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร
- สร้างเงื่อนไขที่ดีขึ้นสำหรับประชาชนในชนบท และเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับมวลมนุษยชาติที่จะพ้นจากความหิวโหย ข้อ 1 ของตราสารก่อตั้ง FAO ได้กล่าวถึงหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ องค์การที่ว่ามีอย่างไรบ้าง เพราะหน้าที่จะเป็นกรอบการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อ 1 เกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ กำหนดว่า คำว่า "การเกษตร" นั้นหมายความถึง การประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ป่า หรือผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมที่ได้จากป่า ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผลิตภัณฑ์ประมงหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเกี่ยวพันโดยตรงกับ FAO

FAO มีหน้าที่ในการสนับสนุนและให้ข้อเสนอแนะ ไม่ว่าในระดับระหว่างประเทศหรือระดับภายในประเทศเกี่ยวกับ

- ก. การค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจที่เกี่ยวกับโภชนาการ อาหาร และการเกษตร
- ข. ท้าการอนุรักษ์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และมีการปรับปรุงวิธีการในการผลิตเกี่ยวกับการเกษตรต่าง ๆ ฯลฯ

เมื่อ FAO มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการประมง และการอนุรักษ์จัดการเพื่อทำให้เกิดความสมดุลของสัตว์น้ำ FAO ประกอบไปด้วย ที่ประชุมของ FAO ซึ่งเป็นเสมือนที่ประชุมอันประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวน กล่าวคือ รัฐภาคีทุกรัฐจะต้องส่งผู้แทนเข้ามาปฏิบัติงานที่ประชุมของ FAO นี้<sup>43</sup>

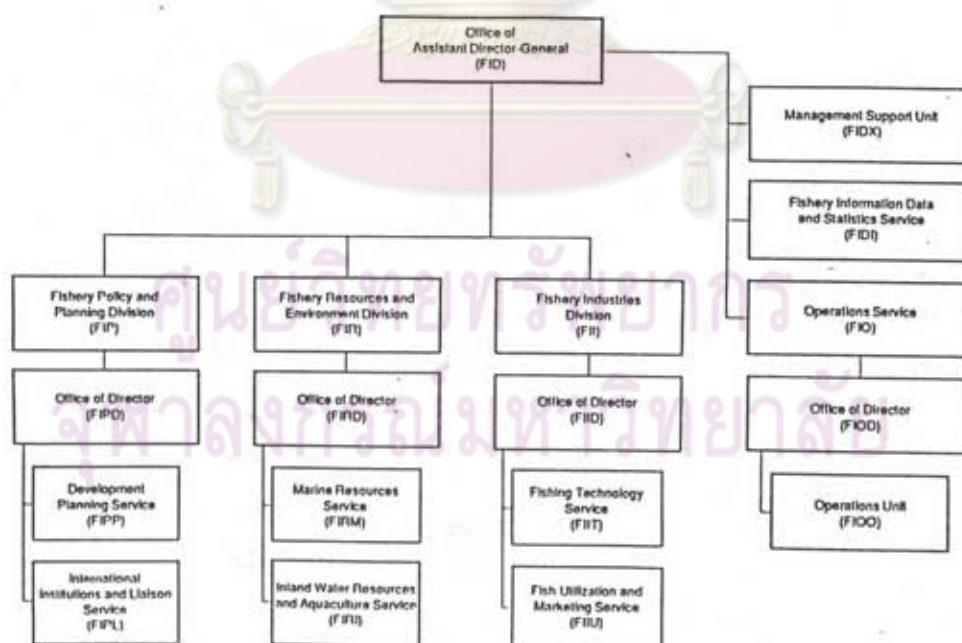
---

43 ข้อ III (1) There shall be a conference of the Organization in which each Member Nation and Associate Member shall be represented by one delegate.

Council และ Standing Committees ตามข้อ 5 (6) ของตราสารก่อตั้ง FAO ได้กำหนดให้ Council มีอำนาจกระทำการตามที่ Conference กำหนดให้ ส่วน Standing Committees มีหน้าที่ในการช่วยเหลือการทำงานของ Council ประกอบไปด้วย

- Committee on Fisheries - Programme Committee
- Committee on Forestry - Finance Committee
- Committee on Agriculture - Committee on Constitutional
- Committee on World Food - Committee on Commodity Security Problems

Director - General ทำหน้าที่คล้ายกับเป็นสำนักเลขาธิการ ตามข้อ VII ได้กำหนดว่า Director - General มีอำนาจเต็มที่จะบริหารจัดการงานขององค์การระหว่างประเทศ ในปัจจุบันนี้ Fisheries Department ของ FAO ได้ประกอบด้วยโครงสร้างดังต่อไปนี้



ที่มา : FAO. The structure and activities of the fisheries department of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1992.



(1) Office of Assistant Director - General (FID) มีหน้าที่ทำห้  
คำปรึกษาแก่ Director - General ในเรื่องนโยบายหรือสารัตถะต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแผนงาน  
ของ Fisheries Department FID นี้ ได้จัดแยกหน่วยงานย่อยออกไปอีก 3 Units เพื่อ  
ช่วยในการบริหารจัดการ

Unit แรก ได้แก่ Fishery Information, Data and Statistics  
Service (FIDI)

Unit ที่สอง ได้แก่ Management Support Unit (FIDX)

Unit ที่สาม ได้แก่ Operation Service (FIO)

สำหรับ Unit แรก หรือ FIDI มีหน้าที่ในการเก็บ รวบรวม แจกจ่าย  
เอกสารเกี่ยวกับการประมงทั่วโลกเพื่อใช้สำหรับรัฐบาลต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก ภาคเอกชน และ  
องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ Unit ที่สอง FIDX ช่วยสนับสนุนในการบริหารจัดการ  
สนับสนุน programmes ต่าง ๆ ที่ได้รับการอุดหนุนทางการเงินจาก FAO ส่วน Unit  
ที่สาม รับผิดชอบในการบริหารจัดการ projects ต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP,  
Trust funds จากธนาคารและแหล่งเงินทุนอื่น ๆ

(2) Fishery Policy and Planning Division (FIP) มีหน้าที่ให้คำ  
แนะนำและช่วยเหลือแก่บรรดาสมาชิกของ FAO เกี่ยวกับนโยบาย แผน และ programmes  
เกี่ยวกับการบริหารจัดการประมงและการพัฒนา FIP จะศึกษาถึงประเด็นสำคัญทางเศรษฐ-  
ศาสตร์ สังคม เทคโนโลยี และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการพัฒนาประมง  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของระบอบกฎหมายทะเลแบบใหม่

Fishery Policy and Planning Division นี้ ยังแบ่งหน่วยงานย่อยออกเป็น  
3 หน่วยงาน คือ

- Office of the Director (FIPD)
- The Development Planning Service (FIPP)
- The International Institutions and Liaison Unit (FIPL)

- Office of the Director ในการทำงานประสานกับ FIPP และ FIPL, Director จะจัดทำหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับ work programme ต่าง ๆ ของ Fisheries Department Office นี้จะช่วย Assistant Director - General ในการพัฒนานโยบายขององค์การ FAO และ programme ต่าง ๆ ในเรื่องประมง และติดตามผลว่าได้มีการปฏิบัติการจริงหรือไม่เกี่ยวกับนโยบายทางด้านประมง การวางแผนและติดต่อระหว่างประเทศต่าง ๆ

- Development Planning Service (FIPP) FIPP จะให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย การวางแผน การจัด Programme เกี่ยวกับการพัฒนาและบริหารจัดการทางด้านประมงแก่รัฐสมาชิก และแก่ Fisheries Department

- International Institutions and Liaison Unit (FIPL) FIPL มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการประสานงานทางการบริหารระหว่าง regional fishery Bodies ที่ได้ก่อตั้งขึ้นภายใต้ขอบข่ายงานของ FAO ในขณะที่เดียวกัน FIPL ก็มีหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ที่รับผิดชอบทางด้านกิจการทางทะเล เช่น ทบวงการต่าง ๆ ของสหประชาชาติ (UN agencies) องค์กรประมงในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

เพื่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ FAO ได้จัดตั้ง Regional Fishery Bodies ขึ้นเพื่อช่วยในการพัฒนาและบริหารจัดการขึ้นอีก 8 องค์กร<sup>44</sup> คือ

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>44</sup> United Nations, Annual Review of Ocean Affairs : Law and Policy, Main Documents 1985-1987 Vol.1, 2. UNIFO Publishers, Inc., Florida, 1989, p.787.

1. Indo - Pacific Fishery Commission (IPFC)
2. Indian Ocean Fishery Commission (IOFC)
3. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic  
(CECAF)
4. Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAF)
5. General Fisheries Council for the Mediterranean  
(GFCM)
6. Committee for Inland Fisheries of Africa (CIFA)
7. Commission for Inland Fisheries of Latin America  
(COPESCAL)
8. European Inland Fisheries Advisory Commission  
(EIFAC)
9. Regional Fisheries Advisory Commission for the  
Southwest Atlantic (CARPAS)

(3) Fisheries Industries Division (FII) FII ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทุกประเภท ตั้งแต่เทคโนโลยีในการจับ กระบวนการผลิต การตลาด การจัดหาหน้ปลาและผลิตภัณฑ์ปลา วัตถุประสงค์หลักขององค์กรนี้ก็เพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทางด้านอาหาร ลดการทิ้งอาหารที่ไม่จำเป็นเพื่อเป็นการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดจากทรัพยากรสัตว์น้ำ กล่าวโดยสรุป คือ FII จะจัดหา Technical และ Operational know-her ให้แก่รัฐสมาชิก

(4) Fishery Resources and Environment Division (FIR) FIR จะให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเรื่องทุกอย่างที่เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ และเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสัตว์น้ำ FIR ช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรสัตว์น้ำ และการเพาะเลี้ยง FIR จะช่วยจัดการมาตรฐานในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสัตว์น้ำ



จากการศึกษาถึงโครงสร้างของ Fisheries Department ของ FAO จะเห็นว่าหน่วยงานที่จะประสานงานโดยตรงกับทบวงการต่าง ๆ ของสหประชาชาติ และ Regional Fishery Bodies ได้แก่ International Institutions and Liaison Unit (FIPL) ส่วนหน่วยงานอื่นของ FAO ก็มีหน้าที่สนับสนุนตามอำนาจหน้าที่ของตนในการอนุรักษ์

เป็นที่น่าสังเกตว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรานทะเลหลวงโดยตรงนั้น อาจจะไม่มียหน่วยงานใดของ Fisheries Department ที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ประเด็นปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรานทะเลหลวงก็เป็นส่วนหนึ่งของงานหรือหน้าที่ของ FAO นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า Regional Fishery Bodies ก็จะมีได้ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรานทะเลหลวงโดยตรง แต่จะมีพื้นที่ของการปฏิบัติการครอบคลุมในทะเลอาณาเขต และทะเลที่ประชิดกับทะเลอาณาเขต ซึ่งจะได้แก่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง

เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอย่างแจ่มชัดถึงอำนาจหน้าที่ Regional Fishery Bodies ของ FAO ว่าได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อใด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร จึงใคร่ขอแสดงตารางสรุปเกี่ยวกับ Regional Fishery Bodies ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางแสดงองค์กรประมงระดับภูมิภาคของ FAO

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่ควบคุม เลขที่ผลิตภัณฑ์	หน้าที่หลัก
1. Indo-Pacific Commission (IPFC)	1948 International Agreement under agis of FAO (Article XIV of FAO Constitution)	กรุงเทพฯ (ประเทศไทย)	ออสเตรเลีย บังคลาเทศ ติมอร์ เลสเต ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย เกาหลีใต้ ปากีสถาน เนปาล นิวซีแลนด์ ไทย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา อังกฤษ สหรัฐอเมริกา	มหาสมุทรอินเดีย อินโดแปซิฟิก รวมทั้งทะเลที่อยู่บนาน้ำภายใน	อนุรักษ์ทรัพยากรประมงภายใต้การทบทวน วางมาตรการและเสนอแนะเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการประมง พิจารณาและ ทบทวนแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของทรัพยากรประมง ให้การสนับสนุน การฝึกอบรมและการวิจัย
2. India Ocean Fisbery Commission (IOFC)	1967 Rosolution of FAO Council (under Article VI-1 of FAO Constitu- tion)	โรม (ประเทศอิตาลี)	ออสเตรเลีย บาห์เรน บังคลาเทศ โคโมโรส คิวบา คิมบี อียิปต์ กรีซ เลโซโท เซเชลล์ ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย อิรัก อินโดนีเซีย อิหร่าน อิสราเอล ญี่ปุ่น จอร์แดน เคนยา เกาหลีใต้ คุเวต ซาอุดีอาระเบีย มาเลเซีย มอริเชียส โมซัมบิก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ โอมาน คอคาเรีย ปากีสถาน เซเชลล์ โปรตุเกส ซาอุดีอาระเบีย ไซปรัส	มหาสมุทรอินเดีย รวมทั้งในบริเวณแอนตาร์กติก	ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สนับสนุนการวิจัย และการพัฒนากิจกรรมทางด้านประมง สืบสวนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยคำนึงถึงทรัพยากรชายฝั่ง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งแห่งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพหุภาคีควบคุม เขตจับผิดชอบ	หน้าที่หลัก
5. General Fisheries Council for the Mediteranean (GFCM)	1949 International Agreement under aegis of FAO (Article XIV of FAO Constitution)	โรม (ประเทศอิตาลี)	อัลบาเนีย อัลจีเรีย บัลแกเรีย ไซปรัส อียิปต์ ฝรั่งเศส กรีซ อิสราเอล อิตาลี เลบานอน ลิเบีย มัลตา โมร็อกโก ไนโรบี โรมานี สเปน ซีเรีย ตูนิเซีย ตุรกี	ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทะเลดำ และทะเลที่ติดต่อกับ	สนับสนุนการพัฒนาการอนุรักษ์และจัดการ ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิต กำหนดและเสนอ แนะมาตรการในการอนุรักษ์ สนับสนุนงาน เพื่อการฝึกอบรมต่าง ๆ ร่วมกัน
6. Committee for Inland Fisheries of Africa (CIFA)	1971 Resolution of FAO Council (under Article VI-2 of FAO Constitution)	โรม (ประเทศอิตาลี)	เบนิน บอตสวานา เซอร์เบีย ฟาโซ ซูดาน คามeroon สหพันธ์รัฐแอฟริกา กลาง ริก คองโก โคคัวร์ อียิปต์ เอธิโอเปีย กายอง แกมเบีย กานา เจนีวา เคนยา เลโซโท มาดากัสการ์ มาลาวี มาลี มวิเฮียส์ ไนเจอร์ ไนจีเรีย รวันดา เซเนกัล โซมาเลีย โซมาเลีย ซูดาน ซวาซิแลนด์ แทนซาเนีย โตโก อูกานดา ซาอีร์ แซมเบีย ซิมบับเว	ทะเลภายในทวีปแอฟริกา	สนับสนุนโปรแกรมในเรื่องการวิจัยเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำภายในอย่างสมดุล สัมผล ช่วยก่อตั้งฐานข้อมูลทางด้าน วิทยาศาสตร์เพื่อออกมาตรการและกฎ ระเบียบ สนับสนุนการพัฒนา การเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำ สนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรม

ศูนย์วิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งแห่งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่คุ้มครอง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	หน้าที่หลัก
7. Commission for Inland Fisheries of Latin America (COPESCAL)	1976 Resolution of FAO Council (under Article VI-1 of FAO Constitution)	โรม (ประเทศอิตาลี)	อาร์เจนตินา โบลิเวีย ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา คิวบา สหพันธรัฐโดมินิกัน เอลซัลวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส จาไมกา เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย เปรู ชิลีนัม ลูร์ควีย เวเนซุเอลา	ทะเลภายในรัฐแถบ ประเทศลาติน	สนับสนุนการวิจัยเพื่อการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ ภายในรัฐอย่างสมดุล ช่วยเหลือการ สร้างฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อออก มาตรการและกฎระเบียบ ช่วยเหลือการ พัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ สนับสนุนการ ศึกษาและการฝึกอบรม
8. European Inland Fisheries Advisory Commission (EIFAC)	1957 Resolution of FAO Council (under Article VI-1 of FAO Constitution)	โรม (ประเทศอิตาลี)	อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส สาธารณรัฐ เช็ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ตุรกี	ทะเลภายในรัฐ แถบยุโรป	ช่วยเหลือการรวบรวมข้อมูลสนับสนุน ความร่วมมือระหว่างองค์การระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญ การพัฒนาการประมงภายในรัฐ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้ง	วิสัยทัศน์	บริเวณพื้นที่ควบคุม เขตรับผิดชอบ	หน้าที่หลัก
9. Regional fisheries Advisory Commission for the Southwest Atlantic (CARPAS)	1961 Resolution of FAO Conference (Under Article VI-1 of FAO Constitution)	โรม (ประเทศอิตาลี)	อาร์เจนตินา บราซิล สหภาพ	มหาสมุทรแอตแลนติก ตะวันตกเฉียงใต้และ ทะเลที่อยู่ใต้น้ำ	พัฒนาวิธีการจัดการระหว่างรัฐสมาชิก เพื่อการ จัดการและการแสวงหาสัตว์น้ำในภูมิภาค และการทำประมงในน่านน้ำภายใน จัดให้ มีการฝึกอบรม และจัดให้มีการร่วมมือใน การสำรวจ

ที่มา : Marachi, S. Activities of regional fishery bodies and other International Organization  
Concerned with fisheries, FAO. Rome, 1993, pp.45-51.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### 3.2 องค์การประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งได้แก่ FAO ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการและการอนุรักษ์จะมีประสิทธิภาพได้ก็โดยอาศัยองค์การประมงในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค แม้ FAO จะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอาหารและการเกษตร แต่ FAO ก็วางอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันกับรัฐสมาชิก FAO มิได้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเหนือรัฐ FAO ไม่สามารถที่จะออกข้อมติที่จะใช้บังคับกับรัฐสมาชิกได้โดยทันทีทันใด หากรัฐสมาชิกไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตาม FAO มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ วางแผนงาน ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่จำเป็นให้กับรัฐสมาชิก

การศึกษาเรื่ององค์การประมงในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กำหนดองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะเจาะจงที่จะมาดูแลในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ก่อนปี ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการลงนามในอนุสัญญานี้ ได้มีองค์การประมงระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาคอยู่มากมาย องค์การประมงดังกล่าวนี้ได้ถูกก่อตั้งโดยสนธิสัญญา และสนธิสัญญานั้นได้กำหนดองค์การประมงดังกล่าวขึ้นเพื่อบริหารจัดการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดในข้อตกลงนั้น ๆ ข้อตกลงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคที่ก่อตั้งองค์การประมงเหล่านี้มุ่งประสงค์ที่จะอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในอาณาบริเวณใดบริเวณหนึ่งของโลก ข้อตกลงบางฉบับก็มุ่งที่จะอนุรักษ์ประเภทพันธุ์สัตว์น้ำบางประเภทที่อาศัยอยู่ในทะเลหลวง ข้อตกลงบางฉบับก็มุ่งประสงค์ที่จะอนุรักษ์จัดการในบางพื้นที่ซึ่งอาจจะคาบเกี่ยวกับทะเลอาณาเขตและทะเลหลวง (ในขณะที่มีการทำข้อตกลงดังกล่าวนี้ ความคิดในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะยังไม่เกิดขึ้น ส่วนที่ติดต่อกับทะเลอาณาเขตก็คือ ทะเลหลวงนั่นเอง)

ดังนั้น เป้าหมายของการศึกษาเรื่ององค์การประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคก็คือ การนำเสนอว่ามีองค์การประมงใดบ้างในโลกที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยจะเริ่มการศึกษาออกเป็นภูมิภาคมหาสมุทรแอตแลนติกมหาสมุทรแปซิฟิก และในบริเวณอื่น ๆ

ในมหาสมุทรแอตแลนติกประกอบด้วยองค์การประมงดังต่อไปนี้ คือ 45

1. International Council for the Exploration of the Sea (ICES)
2. North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)
3. International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC)
4. North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO)
5. North-West Atlantic Fisheries Organization (NAFO)
6. North Atlantic Marine Mammals Commission (NAMMCO)
7. International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT)
8. International Commission for the Southeast Atlantic Fisheries (ICSEAF)

---

45 Marachi, S., Activities of regional Fishery Bodies and Other International Concerned with Fisheries, FAO, Rome, 1993, pp.45-51.

นามหาสมุทรแปซิฟิกประกอบด้วยองค์กรประมงดังต่อไปนี้ คือ

1. International North Pacific Fisheries Commission (INPFC)
2. International Pacific Halibut Commission (IPHC)
3. Inter-American Tropical Tuna Commission (I-ATTC)
4. North Pacific Anadromous Fish Commission (NPAFC)

นามหาสมุทรบริเวณอื่น ๆ นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังประกอบด้วย องค์กรประมงดังต่อไปนี้ คือ

1. Latin American Organization for the Development of Fisheries (OLDEPESCA)
2. Commission for the Conservation of Antarctic Living Resources (CCAMLR)
3. International Whaling Commission (IWC)

เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอย่างแจ่มชัดเกี่ยวกับองค์กรดังกล่าวว่าตั้งขึ้นเมื่อใด มีสำนักงานที่ตั้งแห่งใหญ่อยู่ที่ใด มีหน่วยงานรับผิดชอบใด มีอำนาจหน้าที่หลักอย่างไรบ้าง ประเทศชาติขององค์กรประมงดังกล่าวคือประเทศใด จึงใคร่ขอแสดงตารางเกี่ยวกับองค์กรประมงในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคว่าก่อตั้งขึ้นเมื่อใด มีสถานที่ตั้งแห่งใหญ่ ณ ที่ใด มีรัฐสมาชิกใดบ้าง พื้นที่ที่ครอบคลุมและหน้าที่หลักขององค์กร



ตารางแสดงองค์การประมงในระดัภภูมิภาคและลุ่มภูมิภาค

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งแห่งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพหุภคควบคุม เขตวิภคชอภ	หน้าทหลัก
<p><u>มหาสมุทรแอตแลนติก</u></p> <p>1. International Council for the Exploration of the Sea (ICES)</p>	<p>1902</p> <p>อนุสัญญาะหว่างประเทศ</p>	<p>โคเปนเฮเกน (ประเทศเดนมาร์ก)</p>	<p>เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก นินแลนด์ ฝรั่งเศส เฮอร์มัน ไอซ์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สหภาพโซเวียต สเปน สวีเดน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา</p>	<p>มหาสมุทรแอตแลนติก และบริเวณทะเล ติดต่อกับมหาสมุทร แอตแลนติกเหนือ</p>	<p>มีส่วนร่วมในการค้นคว้าและสำรวจทางทะเล และโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ วางโปรแกรมงานเพื่อวิคคประสังคชอง อนุสัญญา จัดทำและเผยแพร่ผลการสำรวจ และการวิจัย</p>
<p>2. North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)</p>	<p>1959</p> <p>อนุสัญญาะหว่างประเทศ North-East Atlantic Fisheries Convention</p>	<p>ลอนดอน (ประเทศอังกฤษ)</p>	<p>ชิลนเกรือ เดนมาร์ก กลุ่มประเทศ สหภาพยุโรป ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ สหภาพโซเวียต เบลเยียม เฮอร์มัน ไอซ์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน อังกฤษ</p>	<p>มหาสมุทรแอตแลนติก ตะวันออกเจียงเหนือ</p>	<p>จัดเตรียมการประชุมเพื่อการพิจารณาและ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากร- สัตว์น้ำในมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันออก เจียงเหนือ และนโยบายในการบริหาร จัดการในการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ ที่เหมาะสมที่สุดจากทรัพยากร และทำค่า แนะนำโดยกำหนดมาตรการอนุรักษ์ในท้อง ทะเลนอกอำนาจรัฐ</p>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งแห่งใหม่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่ควบคุม เขตรักษาพันธุ์สัตว์	หน้าที่หลัก
3. International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC)	1973 อนุสัญญาระหว่างประเทศ Convention on fishing and Conservation of the living resources in the Baltic sea and the belts	วอร์ซอว์ (ประเทศโปแลนด์)	ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ลิทัวเนีย ลัตเวเนีย โปแลนด์ สหภาพโซเวียต สวีเดน	ทะเลบอลติก	ให้มีการทำประมงภายใต้การตรวจสอบ ทำการสำรวจทางวิทยาศาสตร์ ทำคำแนะนำ โดยกำหนดมาตรการอนุรักษ์ รวมทั้งปริมาณ การจับและแบบแผนในการบังคับใช้
4. North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO)	1982 อนุสัญญาระหว่างประเทศ	เอเดนเบอร์ก (ประเทศอังกฤษ)	แคนาดา เดนมาร์ก ประเทศในกลุ่ม สหภาพยุโรป ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ สหภาพโซเวียต สวีเดน สหรัฐอเมริกา	มหาสมุทรแอตแลนติก เหนือ บริเวณเส้น ละติจูดที่ 36 เหนือ	ให้การสนับสนุนในการวิเคราะห์และการ เผยแพร่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของปลา แซลมอนที่อยู่ในมหาสมุทรแอตแลนติกเหนือ สนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การเพิ่ม ผลผลิตและการบริหารจัดการปลาแซลมอนใน มหาสมุทรแอตแลนติกเหนือ ผ่านทางความ ร่วมมือระหว่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณที่ควบคุม เขตรักษาพันธุ์	หน้าที่หลัก
5. Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)	1978 สนธิสัญญาระหว่างประเทศ Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic	คาร์ทเมอท์ โนวา สโกเชีย (ประเทศแคนาดา)	บิลแกเว็ต แคนาดา คิวบา เดนมาร์ก ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป เอสโตเนีย โลกซ์แลนด์ ญี่ปุ่น ลัตเวีย ลิทัวเนีย นอร์เวย์ โปแลนด์ โรมาเนีย สหภาพโซเวียต	มหาสมุทรแอตแลนติก ตะวันตกเฉียงเหนือ	ให้ความช่วยเหลือที่จะให้มีการแสวงหาผล ประโชน์อย่างเหมาะสมที่สุด การบริหาร จัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง
6. North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)	1959 สนธิสัญญาระหว่างประเทศ		เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมัน ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน อังฤษ สหภาพโซเวียต	มหาสมุทรแอตแลนติก ตะวันออกเฉียงเหนือ และบริเวณมหาสมุทร อาร์กติก	พิจารณา ให้ความเสนอแนะ ให้อบรมทาง วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการทำประมง การบริหารจัดการ รวมถึงการอนุรักษ์ ทรัพยากรประมง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพหุภาคีควบคุมเขตวิบผดชอบ	หน้าที่หลัก
7. International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT)	1966 อนุสัญญาระหว่างประเทศ International Convention for Conservation of Atlantic Tunas	แมดริด (ประเทศสเปน)	แอลจีเรีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ โปรตุเกส สหภาพโซเวียต แอฟริกาใต้ สเปน บราซิล เชนิน แคนาดา เจนีวา ลูร์กัน สหรัว-อเมริกา โมร็อกโก เวเนซุเอลา	มหาสมุทรแอตแลนติก	จัดให้มีการศึกษาและค้นคว้า ทำข้อเสนอแนะ โดชออกมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากร สัตว์น้ำ เช่น การปิดพื้นที่หรือฤดูกาลจำกัด ขนาด ควบคุมเครื่องมือ จำกัดปริมาณการจับ สูงสุด และมาตรการอื่น ๆ ในการอนุรักษ์ ปลาทูน่า โดยให้มีการจับอยู่ในระดับที่ต่อ เนืองสูงสุด ศึกษาประชากรของปลาทูน่า
8. International Commission for the Southeast Atlantic Fisheries (ICSEAF)	1969 อนุสัญญาระหว่างประเทศ	แมดริด (ประเทศสเปน)	แอลจีเรีย บัลแกเรีย คิวบา ฝรั่งเศส เยอรมัน อีรัก อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สหภาพโซเวียต แอฟริกาใต้ สเปน	มหาสมุทรแอตแลนติก ตะวันออกเฉียงใต้	ทำการศึกษาและค้นคว้า ทำข้อเสนอแนะ เพื่อร่วมกันในการปิดพื้นที่และฤดูกาล จำกัดขนาด ควบคุมเครื่องมือ จำกัดปริมาณ การจับสูงสุด และมาตรการอื่น ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่ควบคุม เขตรับผิดชอบ	หน้าที่หลัก
<u>มหาสมุทรแปซิฟิก</u> 1. International North Pacific Fisheries Commission (INPFC)	1952 อนุสัญญาระหว่างประเทศ	แวนคูเวอร์ (ประเทศแคนาดา)	แคนาดา ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา	มหาสมุทรแปซิฟิกเหนือ	จัดให้มีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำประเภท Anadromous จัดให้มีการประชุมเพื่อความร่วมมือกันในการศึกษานิตินทรีย์ที่ไม่ใช่ Anadromous
2. International Pacific Halibut Commission (IPHC)	1953 อนุสัญญาระหว่างประเทศ	ซีแอตเติล วอลลิงตัน ประเทศสหรัฐ-อเมริกา	แคนาดา สหรัฐอเมริกา	มหาสมุทรแปซิฟิกเหนือ และทะเลแบริ่ง	จัดให้มีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการทำประมงปลาฮาไลบัท ออกกฎเกณฑ์เพื่อที่จะพัฒนาชนิดพันธุ์ปลาฮาไลบัทที่จะให้มีการทำประมงในภาวะที่คงที่
3. Inter-American Tropic Tuna Commission (I-ATTC)	1949 อนุสัญญาระหว่างประเทศ	จาไวคว่า แคลิฟอร์เนีย (ประเทศสหรัฐ-อเมริกา)	คอสตาริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิการากัว ปานามา สหรัฐอเมริกา วานูวาตู เวเนซุเอลา	มหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียง	ทำการรวบรวมและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับปลาทูน่า ทำการสำรวจทางวิทยาศาสตร์ จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ปลาทูน่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่ควบคุม เขตรับผิดชอบ	หน้าที่หลัก
4. North Pacific Anadromous Fish Commission (NPAFC)	1993 อนุสัญญาระหว่างประเทศ	แวนคูเวอร์ (ประเทศแคนาดา)	แคนาดา ญี่ปุ่น สหภาพโซเวียต สหรัฐอเมริกา	มหาสมุทรแปซิฟิก เหนือ และบริเวณ ทะเลทางเหนือที่เส้น	ทำข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีในการทำข้อเสนอแนะเพื่อนักอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่วางจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ (Anadromous Stocks) และระบบนิเวศน์ทางของทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ของอนุสัญญา จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล จัดทำคำเสนอแนะให้แก่รัฐภาคี ประเมินการนำมาตรการในการอนุรักษ์ไปปฏิบัติโดยรัฐภาคี

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งแห่งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่ควบคุม เขตรับผิดชอบ	หน้าที่หลัก
<u>บริเวณมหาสมุทร</u> 1. Latin American Organization for the Development of Fisheries (OLDEPESCA)	1984 องค์การระหว่างประเทศ	ลิมา (ประเทศเปรู)	โบลิเวีย เอกวาดอร์ เวเนซุเอลา กัวเตมาลา เม็กซิโก นิการากัว ปานามา เปรู เวเนซุเอลา	มหาสมุทรที่อยู่ใน บริเวณละตินอเมริกา	จัดให้มีการเพียงพอเพื่อความต้องการ อาหารในบริเวณละตินอเมริกาและ แคริบเบียน จัดให้มีการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในบริเวณนี้
2. Commission for the Conservation of Antarctic Living Resources (CCAMLR)	1980 องค์การระหว่างประเทศ	โสยาร์ท ประเทศ ออสเตรเลีย	อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย เบลเยี่ยม บราซิล ชิลี ประเทศในกลุ่มสหภาพ ยุโรป ฝรั่งเศส เยอรมัน อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ สหภาพโซเวียต แอฟริกาใต้ สเปน สวีเดน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา	มหาสมุทร แอนตาร์กติก	ออกกฎเกณฑ์ นำมาใช้และปรับปรุงมาตรการ ในการอนุรักษ์ รวบรวม วิเคราะห์ และ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



องค์กร	การก่อตั้ง	สถานที่ตั้งแห่งใหญ่	รัฐสมาชิก	บริเวณพื้นที่ควบคุม เขตวิเทศชอบ	หน้าที่หลัก
3. International Whaling Commission	1946 อนุสัญญาว่าระหว่างประเทศ	เคมบริดจ์ (ประเทศอังกฤษ)	แอนติกัวและบาร์บูดา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล ชิลี จีน คอสตาริกา เดนมาร์ก โดมินีกา เอกวาดอร์ ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน อินเดีย ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น เคนยา เกาหลีใต้ เม็กซิโก โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โอมาน เปรู สหภาพโซเวียต เชนดักกาและเนวิส เซนต์ลูเชีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีน เซนต์กิล เซเชลล์ แอฟริกาใต้ สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ อังกฤษ สหรัฐ- อเมริกา เวเนซุเอลา	มหาสมุทรทั่วโลก	สนับสนุนและศึกษาเกี่ยวกับปลาวาฬ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การอนุรักษ์และการแสวงหาประโยชน์จาก ปลาวาฬ

ที่มา : Marachi, S. Activities of regional fishery bodies and other International Organizations Concerned with fisheries FAO, Rome, 1993, pp.45-51.





#### 4.1 อนุสัญญาส่วนภูมิภาคกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลหลวง

อนุสัญญาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการประมงมักจะมีขึ้นก่อนอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แต่กระนั้นอนุสัญญากฎหมายทะเลก็พยายามประมวลหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำทะเลหลวงเข้าไว้ในรูปของสนธิสัญญา โดยอาศัยจากแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้นในอนุสัญญาส่วนภูมิภาคนั่นเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพในการบังคับใช้หลักกฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลหลวงจึงขึ้นอยู่กับอนุสัญญาเกี่ยวกับการประมงในระดับภูมิภาคนั่นเอง

ในอนุสัญญาระดับภูมิภาคต่าง ๆ มักจะกำหนดหน้าที่ให้แก่อำนาจที่จะลงโทษคนชาติของตนที่กระทำความผิด โดยละเมิดกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่าอนุสัญญา และในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องนำเอาพันธกรณีที่กำหนดไว้ว่าข้อตกลงมาปฏิบัติ

ข้อ IX ของ International Convention for the regulation of Whaling 1946, as amended by the 1956 Protocol ได้กำหนดว่า

"รัฐคู่ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้มีการนำเอาบทบัญญัติของข้อตกลงนี้มาใช้ และจะต้องมีมาตรการการลงโทษต่อการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กล่าวไว้ว่าอนุสัญญา หากการกระทำผิดนั้นได้กระทำโดยบุคคล หรือเรือที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐของตน"

ในข้อ VIII ของ The International Convention for Conservation of Atlantic Tunas 1966 ได้กำหนดว่า คณะกรรมการอาจทำข้อเสนอแนะภายใต้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้มีการคงอยู่ของปลาทูน่าและปลาอื่นที่คล้ายคลึงกันให้ได้คงอยู่ในระดับ ซึ่งทำให้เกิดทรัพยากรคงที่ได้อย่างสูงสุด และโดยหลักแล้วข้อเสนอแนะจะมีผลผูกมัดรัฐสมาชิก

และในข้อ IX ของอนุสัญญาฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดว่า รัฐภาคีตกลงกันที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้มีการบังคับใช้อนุสัญญานี้ได้อย่างจริงจัง

ใน The International Convention for the North West Atlantic Fisheries 1949, as amended by the 1956, 1963, 1965 และ 1969 ข้อ XII กำหนดว่า "รัฐบาลของรัฐภาคีตกลงที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อทำให้ข้อตกลงนี้มีประสิทธิภาพ..."

ลักษณะของการที่จะต้องนำพันธกรณีมาปฏิบัติจะพบอยู่ในอนุสัญญาเกี่ยวกับการประมงในระดับภูมิภาคอยู่ทั่ว ๆ ไป เช่น ข้อ III The Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission 1949, 46 ข้อ X ใน The Convention on the Conservation of the living Resources of the Southeast Atlantic 1969, 47 ฯลฯ

---

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

46 ข้อ III กำหนดว่า "The High Contracting Parties agree to enact each legislation as may be necessary to carry out the purposes of this Convention."

47 Art.X Without prejudice to the rights of States in the water in

จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 คงปล่อยให้เป็นการของรัฐบาลในการที่จะ Implement ข้อบทเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงโดยอาจจะทำข้อตกลงในระดับภูมิภาค หรือออกกฎหมายภายในของตนเพื่อชั่งชั่งกับคนชาติของตน จะเห็นได้ว่า แม้ข้อตกลงในระดับภูมิภาคก็ไม่มีข้อบทเกี่ยวกับการลงโทษรัฐ หากรัฐฝ่าฝืนข้อกำหนดแห่งอนุสัญญาส่วนภูมิภาคดังกล่าว แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่คนชาติกระทำผิด รัฐคู่ภาคีจะต้องออกกฎหมายภายในเพื่อลงโทษคนชาติของตน โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลปล่อยให้รัฐคู่ภาคีสร้างความตกลงร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง หรือมีเจตนาให้รัฐคู่ภาคีออกกฎหมายภายในบังคับกับคนชาติของตนเกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง แต่ถ้าหากปล่อยให้รัฐออกกฎหมายภายในต่างฝ่ายต่างออกมาตรการในการอนุรักษ์ อาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของรัฐ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของคนชาติของตนเกี่ยวกับการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดก็คือ การสร้างความร่วมมือกันของรัฐในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในรูปของข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาในบรรดารัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคนั้น ๆ ข้อตกลงดังกล่าวจึงถือเสมือนเป็นบรรทัดฐานในการวางแนวทางปฏิบัติให้กับรัฐที่อยู่ในภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคนั้นเอง การอนุรักษ์สัตว์น้ำที่เกิดขึ้นจึงเป็นการอนุรักษ์สัตว์น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เมื่อรัฐได้เข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการอนุรักษ์ในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายโดยผลบังคับแห่งข้อตกลงเพื่อกำหนดโทษแก่คนชาติของตน หรือเรือประมงที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐของตนหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งข้อตกลง

ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ ปัญหาเรื่องการลงโทษรัฐ หากรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงจะมีวิธีการอย่างไรที่จะบังคับรัฐให้ต้องกระทำตาม ถ้าพิจารณาจากข้อตกลงในระดับภูมิภาคต่าง ๆ จะพบว่าไม่มีข้อบทใดในอนุสัญญาการประมงในระดับภูมิภาคที่มีบทบัญญัติลงโทษรัฐหากรัฐไม่ปฏิบัติตาม เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการลงโทษจึงจะต้องพิจารณาหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเรื่องนี้ หรือหลักทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศ การละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบ ถ้าหากรัฐไม่รับผิดชอบก็จะต้องถูกลงโทษ จากการสังเกตในเบื้องต้นจะพบว่า กฎหมายระหว่างประเทศถือว่า



พันธกรณีระหว่างรัฐจะต้องเกิดขึ้นก่อน หากมีข้อตกลงระหว่างกันและข้อตกลงระหว่างกันนี้จำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติ (Pacta Sunt Servanda) หากข้อตกลงมิได้รับการปฏิบัติ รัฐผู้ไม่ปฏิบัติจะต้องได้รับการลงโทษ ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นมาตรการหลังจากเกิดความรับผิดชอบของรัฐจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐไม่รับผิดชอบนั่นเอง แต่การลงโทษรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ย่อมแตกต่างจากกฎหมายภายในรัฐอย่างสิ้นเชิง เพราะกฎหมายภายในมีบุคคลธรรมดาเป็น ตัวการหรือเป็นบุคคลในกฎหมายภายใน แต่สำหรับสังคมนระหว่างประเทศแล้วรัฐเท่านั้นที่เป็น บุคคล หรือตัวกระทำกรในกฎหมายระหว่างประเทศ อีกประการหนึ่งโครงสร้างของสังคมนระหว่างประเทศแตกต่างจากโครงสร้างของสังคมนภายในอย่างสิ้นเชิง สังคมนระหว่างประเทศปราศจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับ การยินยอมจะรับผิดชอบหรือไม่รับผิดชอบต่ออย่างไรในสังคมนระหว่างประเทศ การระงับข้อพิพาทในสังคมนระหว่างย่อมขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้การลงโทษรัฐในสังคมนระหว่างประเทศจึงเกิดจากการกระทำของรัฐด้วยกันเองที่จะลงโทษรัฐที่ทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกัน หรือละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป จึงอาจกล่าวโดยสรุปในขั้นนี้ได้ว่า หากมีการละเมิดอนุสัญญาประมงระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค อนุสัญญาดังกล่าวมิได้มีกลไกในการที่จะลงโทษรัฐโดยตรง จะต้องนำเอาหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปมาซึ่งบังคับนั่นเอง ในเมื่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะศึกษาถึงอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าวมีกลไกในการลงโทษรัฐอย่างใดหรือไม่

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้มีบทบัญญัติลงโทษรัฐแต่ประการใด นั้นหมายความว่าหากรัฐละเมิดไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองมาซึ่งบังคับ ซึ่งอาจจะได้แก่มาตรการกีดกันหรือมาตรการบีบบังคับต่าง ๆ ต่อบริตรัฐที่ละเมิดกระทำความคิดตามกฎหมาย แต่ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือว่า ใครจะเป็นผู้ตัดสินว่ารัฐนั้นกระทำผิด เพราะรัฐผู้กระทำผิดอาจปฏิเสธว่าการกระทำของตนนั้นมิได้ผิดซึ่งยังเป็นการชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย สิ่งอย่างหนึ่งที่เป็นของวิสัยอนุสัญญากฎหมายทะเลก็คือ กลไกในการระงับข้อพิพาทของรัฐ หากรัฐเข้ามาเป็นคู่ภาคีในอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐจะต้องระงับข้อพิพาทของตนด้วยวิธีพิจารณาเชิงบังคับซึ่งก่อให้เกิดคำตัดสินที่ผูกพัน ซึ่งได้แก่ วิธีพิจารณาต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 287 เช่น

- ก. คณะพิจารณาระหว่างประเทศสำหรับกฎหมายทะเล ซึ่งตั้งขึ้นตาม  
ความในภาคผนวก 6
- ข. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
- ค. คณะอนุญาโตตุลาการซึ่งตั้งขึ้นตามภาคผนวก 7
- ง. คณะอนุญาโตตุลาการพิเศษซึ่งตั้งขึ้นตามภาคผนวก 8

ถึงแม้ว่าเขตอำนาจศาลหรือคณะพิจารณาจะถูกจำกัดตามข้อ 297 และข้อยก  
เว้นเลือกในการอ้างอิงบังคับตามข้อ 298 ก็ตาม แต่ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการตีความหรือการอ้างอิง  
บังคับแห่งบทบัญญัติในอนุสัญญานี้ในกรณีเกี่ยวกับประมง จะต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยอาศัย  
วิธีพิจารณาเชิงบังคับที่ก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมาย เว้นแต่รัฐชายฝั่งไม่ยอมรับให้มีการระงับ  
ข้อพิพาทใด ๆ เกี่ยวกับสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ  
หรือการอ้างสิทธิอธิปไตยเหล่านั้น รวมทั้งอำนาจทางดุลพินิจของตนในการพิจารณากำหนดการจับ  
ที่อนุญาตให้จับได้ ความสามารถในการเก็บเกี่ยวการจัดแบ่งส่วนที่เหลือให้แก่รัฐอื่น ๆ และข้อ  
กำหนด และเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายและข้อบังคับว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการของตน  
ด้วยเหตุนี้ หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับอนุสัญญานี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากร  
ธรรมชาติในทะเลหลวง รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องอาจนำเรื่องขึ้นสู่ศาลอนุญาโตตุลาการ หรือคณะ  
พิจารณาอื่นใดที่สร้างผลผูกพันต่อภาคีตัดสินก็ได้ จะเห็นได้ว่าวิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิด  
ประสิทธิภาพอย่างหนึ่งในการนำเอากฎหมายทะเลมาใช้บังคับ แต่ถ้าหากมีการตัดสินประเด็น  
ข้อพิพาทไปแล้ว และรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยังไม่ปฏิบัติตามอีก ก็คงจะต้องดำเนินการลงโทษตาม  
บทบัญญัติทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศ

#### 4.2 การดำเนินการตอบโต้การละเมิดการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

โดยหลักทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การลงโทษรัฐใดรัฐหนึ่งก็  
ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศก็ได้แก่ การตอบโต้ในระดับ  
ต่าง ๆ กัน ตั้งแต่การตอบโต้โดยไม่ชักกำลังซึ่งอาจจะเป็นการตอบโต้ทางเศรษฐกิจ หรือการ



ตอบโต้โดยการใช้กำลัง แต่ยังไม่ถึงขั้นทำสงคราม ในบางครั้งการตอบโต้ก็จะรุนแรงถึงขั้นทำสงคราม การตอบโต้ที่รุนแรงจนถึงขั้นทำสงครามอาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ หากเป็นการกระทำภายใต้มติของคณะรัฐมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ

ในปัจจุบันนี้สังคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงการรักษาสัตว์และพันธุ์พืชของโลก รวมถึงมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสัตว์หรือพืชที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ หรือจะเป็นสัตว์หรือพืชที่สมควรที่จะอนุรักษ์เอาไว้ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้จึงปรากฏว่าได้มีการตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์หรือพืชเช่นว่านั้น รวมทั้งกฎหมายภายในของบางประเทศที่ตอบโต้การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร ในปัจจุบันนี้ก็มีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ที่รู้จักกันในนามของ CITES ซึ่งมาจากคำว่า Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora จุดประสงค์ของอนุสัญญาดังกล่าวมีขึ้นเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์เอาไว้ว่าในบัญชีรายชื่อ ประเทศที่เป็นคู่ภาคีจะต้องดำเนินการควบคุมการนำเข้า การส่งออก ตลอดจนการนำเข้าข้ามแดน และการบรรจุหีบห่อสำหรับการขนส่งเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตสัตว์และพืชดังกล่าว ประเทศคู่ภาคีจะออกกฎหมายภายในของตนห้ามนำเข้าสัตว์ป่าหรือพืชป่า หรือนำเข้าสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อของ CITES เข้าหรือออกประเทศของตน

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม The Marine Mammal Protection Act, (MMPA) 2531<sup>48</sup> กำหนดห้ามนำเข้าปลาชนิด Yellow fin ที่ถูกจับโดยการใช้อวนล้อม (purseseine nets) ซึ่งมีผลไปทำลายปลาโลมาจาก

48 Burke, W.T., U.S. Fishery Management and the new law of the sea, American Journal of International 76 (1982), p.28.



ประเทศในแถบ Eastern Tropical Pacific Ocean (ETPO) 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศ เวเนซุเอลา เอกวาดอร์ ปานามา เม็กซิโก และเวเนซุเอลา ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขว่า ประเทศที่จะถูกห้ามส่งออกปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีอัตราการตายของปลารวมที่กระทำโดยกองเรือของประเทศดังกล่าวในระยะเวลา 1 ปี มากเกินกว่า 1.25 เท่าของอัตราการตายของปลารวมที่กระทำโดยกองเรือของประเทศสหรัฐอเมริกา ในระยะเวลาเดียวกัน

กฎหมายฉบับนั้นนอกจากจะมีผลบังคับใช้กับประเทศที่เป็นผู้จับปลาทูน่าใน บริเวณ ETPO แล้ว ยังมีผลบังคับใช้กับประเทศที่สามอื่น ๆ ที่รับซื้อปลาทูน่าดังกล่าว หรือที่ เรียกว่า Intermediary Countries กล่าวคือ ห้ามไม่ให้รับซื้อปลาทูน่าจากประเทศในแถบ ETPO หากไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกา

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อตอบโต้บุคคลในกฎหมายระหว่าง ประเทศ ซึ่งได้แก่รัฐซึ่งได้ละเมิดต่อการอนุรักษ์สัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม นอกจากนี้ ประเทศ สหรัฐอเมริกายังได้ออกกฎหมายควบคุมการนำเข้าปลาทูน่าที่ผลิตโดยไม่ขัดกับ Marine Mammal Protection Act ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า The Dolphin Protection Consumer Information Act เมื่อ พ.ศ. 2533 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ ผลิตภัณฑ์ต่อไปนี้เป็นฉลาก Dolphin Safe ซึ่งได้แก่

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

(2) หากเป็นปลาทูน่าที่จับได้ในบริเวณ ETPO จะต้องมีการรับรองจาก Inter-American Tropical Tuna Commission ว่าวิธีการจับปลาทูน่าและพาหนะที่ใช้ มิได้เป็นอันตรายต่อปลารวม

(3) ปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้จับในเขตทะเลหลวงโดยการใช้อวนลอย (Drift nets)

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายที่มีชื่อว่า The Commerce, State and Justice Department Appropriation Act 1990 เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ เกี่ยวกับการอนุรักษ์เต่าทะเล โดยมาตรา 609 ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดห้ามนำเข้ากุ้งทะเล และผลิตภัณฑ์ซึ่งถูกจับโดยการพาณิชย์ทางประมงที่เป็นอันตรายต่อการอนุรักษ์เต่าทะเล ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวกระทรวงพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะขึ้นชื่อประเทศที่มีการจับสัตว์น้ำทะเลที่มีผลกระทบต่ออนุรักษ์เต่าทะเลจำนวน 120 ประเทศ จากนั้นจะส่งรายชื่อดังกล่าวให้กับกระทรวงต่างประเทศ เพื่อจะได้กำหนดให้มีการเจรจาประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ กระทรวงต่างประเทศได้กำหนดรายชื่อประเทศที่จะต้องดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะให้การรับรองประเทศที่มีมาตรการคุ้มครองเต่าทะเลอย่างเพียงพอต่อรัฐสภา ส่วนประเทศที่ไม่ได้รับการรับรองจะถูกห้ามนำเข้ากุ้งไปจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีกำหนดเวลาที่จะดำเนินการภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2534 แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ยังมีความสับสนว่าได้มีการดำเนินการตอบโต้ประเทศใดบ้าง อาจจะเป็นเพราะอยู่ระหว่างการหารือกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งอาจมีความสับสนในการเจรจา ก็เป็นไปได้

นอกจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่เกิดจากการละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมง กฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่า The Fisherman's Protection Act of 1967 หรือที่เรียกว่า The Pelly Amendment ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงมหาดไทยของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้กำหนดและเสนอรายชื่อประเทศที่

- (1) ละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมง
- (2) มีมาตรการที่ไม่สนับสนุนการอนุรักษ์หรือทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของโลกที่จะหมดไป

ต่อประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หลังจากที่ได้มีการวินิจฉัยแล้ว ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจตามกฎหมายที่สั่งให้กระทรวงการคลังห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทุกชนิดที่มาจากประเทศดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ การห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ข้างต้นจะต้องสอดคล้องกับเกณฑ์ประเทศสหรัฐอเมริกา มักจะอ้างกฎหมายฉบับนี้เพื่อข่มขู่ให้ประเทศต่าง ๆ อนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปลาซมมอนและปลาทูน่า

ในขณะที่เดียวกันประเทศออสเตรเลียก็ได้ออก The Trade Practices Act กำหนดให้มีการปิดฉลาก "Dolphin Safe" หรือ "Dolphin Friendly" หรือข้อความที่บ่งว่าปลาทูน่าชนิด Albacore ที่ใช้เป็นวัตถุดิบนั้น ไม่ได้ถูกจับโดยวิธีที่เป็นอันตรายต่อปลาโลมา โดยผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกจะต้องให้คำรับรองในรายละเอียดของปลาทูน่าที่จับ ซึ่งอาจรวมถึงชื่อเรือ วันที่เรือออกจับปลา และสถานที่จับปลา เป็นต้น การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเนื่องมาจากประเทศออสเตรเลียต้องการอนุรักษ์ปลาโลมา โดยอ้างว่าการจับปลาทูน่าโดยวิธีการใช้อวนล้อม (purse seine nets) และอวนลอย (Drift nets) จะมีผลกระทบต่อปลาโลมาที่ว่ายมากับปลาทูน่าดังกล่าว

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรการในการตอบโต้การกระทำบางอย่างที่ถือว่าขัดต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้กระทำโดยประเทศบางประเทศในรูปของการออกกฎหมายภายในเพื่อห้ามการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำบางประเภทที่ได้ผลิตขึ้นโดยขัดต่อมาตรการในการอนุรักษ์ การตอบโต้ดังกล่าวที่เป็นการตอบโต้โดยใช้อำนาจเครื่องมือทางการค้ามาสร้างแรงกดดันต่อประเทศที่ละเมิดต่อการอนุรักษ์ซึ่งนับว่าได้ผลอยู่ไม่น้อย เพราะประเทศที่คนชาติของตนทำการประมงในสัตว์น้ำดังกล่าวก็จะขาดตลาดที่ส่งออก การลดความต้องการหรืออุปสงค์ในสินค้า เช่นว่านั้น ทำให้อุปทานหรือการลดการจัดหาสินค้านั้นลดต่ำลงด้วย เท่ากับเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั่นเอง