

บทที่ 5

สู่ทางในอนาคตเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ;
ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

จากการศึกษาถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จะพบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดทิศทางหรือกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐต่าง ๆ นำเอาแนวทางเหล่านี้ไปใช้ โดยการออกกฎหมายภายในควบคุมเรือที่ชักธงของตนหรือท่าจอดลงในระดับภูมิภาคกับประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นในการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวงขึ้นอยู่กับบรรดาประเทศที่อยู่ในอาณาบริเวณนั้นที่จะตกลงเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนั่นเอง แต่มีอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในเรื่องนี้ ได้แก่ ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต (Straddling stock) ¹ และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) ² ทรัพยากร

1 "Straddling fish stock" means stocks that, while living most of their life cycle in the exclusive economic zone of a state, move temporarily to areas of the high seas adjacent to this zone or vice versa, and the fish stocks whose natural habitat comprises both the exclusive economic zone of a state and the adjacent high sea area.

2 "Highly migratory species" means stocks that move through large areas of the high seas and from there possibly to the exclusive economic zone of one or more states, and stocks mainly established in the exclusive economic zone of a state that move from there to large areas of the high seas.

สัตว์น้ำคร่อมเขต คือ ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป และหรือทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง แต่เมื่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งถึงเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงจะจำกัดการศึกษาแต่เฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับทะเลหลวงเท่านั้น ส่วนทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) นั้น หมายความว่าถึงมวลสัตว์น้ำซึ่งมีวงจรชีวิตอยู่ในทะเลหลวง และบางครั้งอาจจะว่ายเคลื่อนเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ ปัญหาที่น่าพิจารณามีอยู่มากมาย โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กล่าวถึงปัญหาของทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่เสมอเอาไว้ในข้อ 63 และข้อ 64 ในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยข้อ 116 ได้กำหนดว่าสิทธิที่จะทำประมงในทะเลหลวงจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อ 63 และ 64 ด้วย การที่กำหนดไว้เช่นนี้แสดงว่า กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่จะมีอำนาจเหนือทรัพยากรดังกล่าวใช่หรือไม่ ซึ่งกฎหมายก็มิได้บัญญัติไว้ชัดเจน การศึกษาในเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่เสมอ ทำให้เกิดปัญหาที่น่าพิจารณามากมาย เนื่องจากรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็เป็นเจ้าของทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตของตน แต่รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็มีเสรีภาพในการจับปลาอำนาจของรัฐใดจะเหนือกว่ากัน การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจำเป็นต้องมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ อัตราการเกิด การตาย จำนวนทรัพยากรที่ถูกจับได้ในแต่ละปี เพื่อมาเป็นฐานในการประเมินว่าจะมีการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำจนเกินสมควรหรือไม่ การกำหนด allowable catch หรือปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้นั้น ใครจะเป็นผู้กำหนด ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำสองประเภทนี้ รัฐที่แสวงหาประโยชน์ในทะเลหลวงกับรัฐเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือรัฐชายฝั่งควรจะทำการตกลงกัน แต่ถ้าวินิจฉัยที่มิได้เป็นประเทศที่อยู่ในอาณาบริเวณนั้นเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ และไม่ได้เข้าร่วมในข้อตกลงเพื่อการอนุรักษ์ในบริเวณดังกล่าว โดยหลักแล้วสนธิสัญญาย่อมไม่ผูกพันบุคคลที่สาม ในกรณีเช่นนี้จะมีการแก้ไขปัญหาอย่างไร อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงเจรจากับรัฐชายฝั่งที่ทำการประมงในชนิดพันธุ์เช่นว่านั้น ถ้าหากการเจรจามันบรรลุผลจะมีการแก้ไขปัญหาอย่างไร คงไม่สามารถจะปล่อยละทิ้งเอาไว้ได้ การ enforce หรือการบังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาเรื่องหนึ่งที่มีความ

สำคัญ เพราะการบังคับใช้กฎหมายทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ก็ยังต้องคำนึงถึงเสรีภาพในการเดินเรือของรัฐอื่นด้วย เพราะในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การเดินเรือในบริเวณดังกล่าว ถือว่าเป็นการเดินเรือในทะเลหลวง ดังนั้น หากจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายในทะเลหลวงเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายก็ยิ่งยากขึ้น เพราะในทะเลหลวงรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมง และรัฐก็ให้สิทธิแก่คนชาติในการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำ กฎหมายเรียกร้องหรือกำหนดให้มีการร่วมมือในการอนุรักษ์ แต่ถ้ารัฐไม่ร่วมมือจะมีมาตรการเช่นใดหรือไม่ เพื่อบังคับรัฐในการสร้างความร่วมมือดังกล่าว ปัญหาในเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และปัญหาเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่ได้รับการสนใจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพราะเหตุใด และมีกระบวนการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้อย่างไร ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจมากเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ปัญหาต่าง ๆ ที่นำเสนอข้างต้น จะนำมาพิจารณาเพื่อหาคำตอบโดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่เสมอ
2. ปัญหากฎหมายทางทะเลที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่เสมอ
3. แนวทางการแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่เสมอ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นที่อยู่เสมอ

ปัญหาเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต เป็นปัญหาซึ่งหลายประเทศได้ประสบและได้เกิดขึ้นในหลายภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นอาณาบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเฉียงเหนือ มหาสมุทรแปซิฟิกกลางตะวันตก มหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงใต้ และมหาสมุทรแอตแลนติก

ตะวันตกเฉียงใต้ มหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือที่เรียกว่าทะเลแปะริง หรือที่รู้จักกันในนาม Doughnut Hole

ในมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเฉียงเหนือ ได้มีอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมงใต้เกิดขึ้น มีชื่อว่า The International Convention for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF) แต่ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถอนตัวออกจากอนุสัญญานี้ จวบจนปี ค.ศ. 1978 ได้มีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมงในภูมิภาคนี้ขึ้นอีก มีชื่อว่า The Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) ในปี ค.ศ. 1978 แต่ต่อมา 10 ปีภายหลังจากนั้น การบริหารงานของ NAFO ได้มีอุปสรรคเกิดขึ้น 2 ประการเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับประเทศภายนอกกลุ่ม NAFO ได้เข้ามาจับปลาในอาณาบริเวณนี้มากขึ้น และเมื่อเป็นประเทศที่อยู่นอกกลุ่ม NAFO ปัญหาก็คือการบังคับใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมงในอาณาบริเวณนี้ก็ย่อมไม่ได้ผล เพราะตามหลักกฎหมายสนธิสัญญาแล้ว ข้อตกลงระหว่างประเทศจะไม่มีผลผูกพันต่อรัฐที่สาม ประเทศภายนอก ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ เม็กซิโก ปานามา บาฮามาส ซิสี เป็นต้น ปัญหาข้อต่อมาก็คือ ข้อขัดแย้งระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกของ NAFO เอง ประเทศสมาชิกของ EC หรือประชาคมยุโรปบางประเทศ เช่น ประเทศสเปน และโปรตุเกส กับประเทศแคนาดา ได้มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจตราให้มีการปฏิบัติตามกฎของ NAFO กองเรือประมงสเปนได้ถูกประเทศแคนาดาตรวจค้นเรือ แต่ในที่สุดก็มีการแก้ปัญหาในปี ค.ศ. 1988 โดยมีการตั้งแผนการตรวจค้นร่วมกัน (new joint inspection scheme) ซึ่ง EC ได้เข้ามาร่วมด้วย³

³ Mile, E.L. and Burke, W.T., "Pressure on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from new fisheries conflicts : the problem of straddling stock," Ocean Development and International Law 20 (1989) ; 344-345.

นอกจากนั้นแล้ว ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายใน NAFO ยังเกิดขึ้นอีก โดยประเทศแคนาดาได้กล่าวหาว่า ประเทศสเปนและประเทศสมาชิกอื่นของประชาคมยุโรป ได้ฝ่าฝืนข้อเสนอแนะของ NAFO เกี่ยวกับปริมาณปลาที่พึงอนุญาตให้จับได้สูงสุด (TACs) ฝ่ายประเทศสมาชิกของ EC ได้คัดค้านว่าข้อมูลที่ NAFO ใช้เป็นฐานเกี่ยวกับ Fishing effort ทั้งหลายนั้น เป็นข้อมูลวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับแหล่งทรัพยากรภายใต้อำนาจรัฐของแคนาดาเอง จะเชื่อถือทั้งหมดไม่ได้⁴

ประเทศแคนาดาพยายามอ้างข้อ 116 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ให้ถือว่าการทำประมงในทะเลหลวงต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในเรื่องทรัพยากรครอบคลุมเขตด้วย⁵ โดยอาศัยหลักเรื่องผลประโยชน์พิเศษของรัฐชายฝั่ง (Special interests) เป็นรากฐานในการป้องกันและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทนี้ ที่มีวงจรรชีวิตอยู่เหนือ 200 ไมล์ทะเลออกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มีวงจรรชีวิตครอบคลุมและคาบเกี่ยวอยู่ในทะเลหลวงด้วย แต่กรณีการอ้างอำนาจรัฐเกินกว่า 200 ไมล์ทะเลนั้น ไม่มีกฎหมายจารีตประเพณีให้อำนาจไว้ นั้นหมายความว่า การอ้างสนธิสัญญาที่ให้อำนาจรัฐชายฝั่งจัดการเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่นอก 200 ไมล์ทะเล จึงไม่สามารถใช้ยันกับรัฐที่สามที่มีได้เป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศได้ ประเทศแคนาดาก็ได้แต่แจ้งต่อรัฐอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกของ NAFO ว่า Stock ของทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นได้มีการบริหารจัดการโดยสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งวางอยู่บนรากฐานของเหตุผลและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกต้อง ดังนั้น การจับปลาเกินกว่าปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้สูงสุด (TACs) ถือว่าเป็นอันตรายต่อชนิดพันธุ์สัตว์น้ำประเภทนั้น ๆ

4 Ibid., p.345.

5 Ibid., p.345.

ใน East Central Pacific ได้มีคณะกรรมการจัดการเกี่ยวกับปลาทูน่าในบริเวณนี้ซึ่งมีชื่อว่า Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) แต่ข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับรัฐชายฝั่งในบริเวณอเมริกากลาง (Central America) และรัฐชายฝั่งอเมริกาตะวันตกเฉียงใต้ (West coast of South America) สหรัฐอเมริกาอ้างสิทธิของตนที่จะจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทุกประเภทที่เป็น Highly migratory species ยกเว้นปลาทูน่า เพราะเป็นชนิดพันธุ์ที่ได้มีการจัดการภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว ดังนั้น การอนุรักษ์ทรัพยากรที่เรียกว่า Highly migratory species นั้น รัฐชายฝั่งจะไม่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง เว้นแต่จะกระทำภายใต้คำแนะนำหรือคำวินิจฉัย (decision) ขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐชายฝั่งย่อมไม่สามารถทำการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่มีถิ่นที่อยู่กว้างไกลได้ แม้อยู่ภายใต้ EEZ ของตน แต่ต้องกระทำภายใต้คำวินิจฉัยตัดสิน หรือข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศ⁶

ประเทศต่าง ๆ ในอเมริกากลางได้ปฏิเสธความคิดข้างต้นนี้ โดยยืนยันสิทธิของตนที่จะบริหารจัดการ Highly migratory species ซึ่งรวมทั้งปลาทูน่าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน เมื่อต่างฝ่ายต่างมีความคิดขัดแย้งเช่นนี้ ต่างฝ่ายต่างก็ลงมือกระทำหรือปฏิบัติในสิ่งที่ตนเห็นว่าชอบธรรม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้หาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยประกาศว่า สหรัฐอเมริกาจะเพิ่มกองเรือของตนเข้าไปปฏิบัติการในทะเลที่อยู่นอก 200 ไมล์ทะเล และอ้างกฎหมายภายในของตน คือ Magnuson Fisheries Conservation and Management Act (MFCMA) เพื่อตอบโต้ต่อการกระทำของรัฐอื่นที่จับเรือของประเทศสหรัฐอเมริกานอกเขต EEZ ของตน และประเทศสหรัฐอเมริกาหาทางจัดข้อขัดแย้งกับเม็กซิโก โดยเชื้อเชิญให้ประเทศอเมริกากลางมาร่วมลงนามใน San Jose Convention เพื่อสร้างข้อตกลงใหม่เพื่อเป็นการแก้ไขพันธกรณีตาม IATTC

⁶ Ibid., p.345.

สำหรับข้อตกลงที่เรียกว่า San Jose Convention นี้ พยายามสร้างระบบการขอ
 อาชญาบัตร หรือใบอนุญาตประกอบการจากหน่วยงานระหว่างประเทศ หรือตามกลไกระหว่าง
 ประเทศ (International mecanisme) โดยบุคคลที่ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายคือรัฐ
 ชายฝั่ง แต่อนุสัญญาฉบับนี้ก็ยังไม่มีผลบังคับ⁷

สำหรับประเทศเม็กซิโกได้มีปฏิริยาตอบโต้ต่อการกระทำของประเทศสหรัฐอเมริกา
 โดยประเทศเม็กซิโกได้เพิ่มขีดความสามารถในการทำประมงตลอดจนกระบวนการผลิตจากปลา
 ทูนา ประเทศเม็กซิโกพยายามที่จะสร้างระบบใหม่ในการอนุรักษ์ผ่านทาง Latin American
 Organization (OLDEPESCA) ในที่สุดก็ได้มีการประชุมบรรดารัฐอเมริกาใต้ ซึ่งได้แก่
 ประเทศเม็กซิโก กัวเตมาลา เอลซัลวาดอร์ นิคารากัว ปานามา คอสตาริกา ซิลี เปรู
 เอกวาดอร์ โคลัมเบีย ไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เวเนซุเอลา และสหรัฐอเมริกา ได้เข้าร่วม
 สังเกตการณ์ ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่พอใจสถานะของตนในฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์เท่านั้น
 และข้อขัดแย้งก็ยังคงมีอยู่สูงกว่า ใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุรักษ์จัดการชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่มี
 ถิ่นที่อยู่กว้างไกล ในที่สุดสหรัฐอเมริกาได้หาหนทางประนีประนอมโดยทำเป็นข้อตกลงทวิภาคี
 กับบรรดาประเทศต่าง ๆ ในอเมริกากลาง เพื่อลดข้อขัดแย้งและลดการตอบโต้โดยการห้าม
 นำเข้าปลาทูน่ายังประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ยังไม่มียข้อตกลงทั่วไปในเรื่องนี้

สำหรับในแถบมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตกเฉียงใต้ และมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก
 เฉียงใต้ ได้มีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตเกิดขึ้น ในมหาสมุทรแถบนี้ระหว่าง
 กลุ่มประเทศโซเชี่ยลลิสต์ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียตในอดีต และประเทศในแอตแลนติกใต้และ
 แปซิฟิกใต้ ซึ่งได้แก่ ประเทศซิลี เปรู อาร์เจนตินา ประเทศกลุ่มโซเชี่ยลลิสต์ได้ขยายการ
 จับปลามาในทะเลแถบนี้ นอกฝั่งของซิลีและเปรูของเรือของกลุ่มประเทศโซเชี่ยลลิสต์สนใจที่
 จะจับปลา Jack mackerel (*Trachurus murphyi*) ส่วนนอกฝั่งประเทศอาร์เจนตินา

⁷ Munro, G.R., *Extend jurisdiction and the management of Pacific Highly migratory species, Ocean development and International Law* 21 (1990) ; p.295.

เป้าหมายของการจับปลา มุ่งไปที่ปลา blue whiting (*Micromesistius australis*) และปลา poutassou (*Micromesistius poutassou*) ประเทศซีลีเห็นว่า กองเรือของกลุ่มประเทศซีลีลิสต์ได้จับปลาประเภท Jack mackerel ที่อยู่นอกชายฝั่งเกินกว่า 200 ไมล์ทะเลออกไป ซึ่งจะเป็นปลาที่อยู่นวัยเจริญพันธุ์ (adult fish) และมีผลทำให้ปลาที่อยู่นเขต EEZ เป็นปลาที่ยังไม่อยู่นวัยเจริญพันธุ์ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชนิดพันธุ์ที่ได้ เพราะโดยสภาพของปลา Jack Mackerel แล้ว จะมาวางไข่อยู่ในระหว่าง 80-250 ไมล์จากชายฝั่ง⁸ ซึ่งอาจส่งผลต่อการอนุรักษ์สัตว์ประเภทนี้ได้ เพราะเมื่อปลาวัยเจริญพันธุ์ถูกจับเสียในทะเลหลวง ก็จะเหลือจำนวนน้อยที่เข้ามาวางไข่ในเขต EEZ และเจริญพันธุ์ต่อไป และก็มีวงจรชีวิตเติบโตเต็มที่ในทะเลหลวง

ในกรณีของทะเลแบริงที่ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเฉียงเหนือ หรือที่รู้จักกันในนามของ Doughnut Hole นั้น ก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต คือ ปลา pollack (*Theragra Chalcogramma*) ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศญี่ปุ่น ญี่ปุ่นได้จับปลาประเภทนี้มานานาน้ำสาชลหรือทะเลหลวงที่เรียกว่า Doughnut Hole และการจับปลาประเภทนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยในปี ค.ศ. 1985 มีจำนวนการจับ 135,000 mt. ถึงปริมาณ 695,000 mt. ในปี ค.ศ. 1986 และเพิ่มขึ้นเป็น 802,646 mt. ในปี ค.ศ. 1987 สหรัฐอเมริกาเห็นว่า Stock ปลา pollack ที่อยู่ใน EEZ ของอเมริกาจะได้รับผลกระทบ เพราะปลาประเภทนี้ถือว่าเป็นทรัพยากรคร่อมเขต แต่ก็มุ่งถือว่า Stock ของปลา Pollack ที่อยู่ใน EEZ ของอเมริกาเป็นคนละส่วนกับที่อยู่นทะเลแบริง

โดยสรุปแล้ว ประเด็นปัญหาเรื่องทรัพยากรคร่อมเขต และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นอยู่เสมอ นั้น เกิดจากการที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กล่าวไว้อย่างแจ่มชัดว่า รัฐชายฝั่งมีอำนาจเด็ดขาดกับการจัดการทรัพยากรประเภทนี้หรือไม่ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จะถูกกำหนดโดยใคร รัฐชายฝั่งหรือรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงความร่วมมือระหว่างภูมิภาคจะทำได้อย่างไรในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขตและมวลสัตว์น้ำ

⁸ Ibid., p.347.

ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ จากการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะเห็นว่า กฎเกณฑ์หรือกติกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีไม่พอเพียง สิ่งที่น่าสนใจและน่าจะทำการศึกษาต่อไปก็คือ ปัญหากฎหมายทะเลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทนี้

ปัญหากฎหมายทะเลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

ปัญหาแรกที่น่าพิจารณาก็คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอหรือไม่ ข้อ 116 ของอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐทั้งปวงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนทำประมงในทะเลหลวง บทบัญญัติในข้อนี้ให้สิทธิพิเศษ หน้าที่ และผลประโยชน์ (The superior right, duty and interest) แก่รัฐชายฝั่งเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ⁹ แต่สิทธิเช่นนี้เป็นสิทธิที่ใหม่เด็ดขาด เป็นสิทธิที่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดบางประการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ นั้นหมายความว่า ข้อ 116 กำหนดให้ข้อ 63 และ 64 เข้ามาใช้กับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ถ้าพิจารณาข้อ 116 ประกอบกับข้อ 63 และข้อ 64 แล้ว จะเห็นว่า แม้มกฎหมายจะให้สิทธิแก่รัฐทำการประมงในทะเลหลวงได้โดยเสรี แต่การทำประมงเช่นว่านั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์เป็นพิเศษของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ 63 (2) ด้วย แต่ถ้าหันมาพิจารณาข้อ 63 มีข้อกำหนดให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งแต่ผู้เดียวที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำ เช่นว่านั้นในบริเวณที่ประชิดติดกัน หรือในบริเวณที่ประชิดกับทะเลหลวง หากทางตกลงกันโดยผ่านทางองค์กรระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ จากการอ่านถ้อยคำที่ปรากฏในข้อ 63 (2) จะเห็นว่า ข้อกำหนดในข้อนี้มีได้แก่ปัญหาในเรื่องนี้แต่อย่างใด เป็นที่แน่นอน

⁹ Ibid., p. 343.



และชัดเจนว่าถ้าหากรัฐชายฝั่งสามารถจะตกลงได้กับรัฐที่ทำการประมงในทรัพยากร เช่นว่านั้น ปัญหาที่จะจบลง แต่ถ้าไม่สามารถจะตกลงกันได้กฎหมายก็ไม่ได้ระบุช่องทางไว้ หากรัฐตกลงกันไม่ได้ก็อาจจะหาทางสร้างความร่วมมือผ่านทางองค์การระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคที่เหมาะสม แต่ถ้ารัฐไม่ยินยอมที่จะให้ความร่วมมือผ่านทางองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ก็จะไม่มีความหมายแก่ปัญหาโดยกฎหมายไม่ได้ระบุ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลในเรื่องนี้มิได้ช่วยแก้ปัญหาที่มีอยู่ สามารถคลี่คลายลงได้ จากบทความของ Edward Miles เกี่ยวกับ Ocean Policy Development in the 1990's : The Uses and Limitations of the Diplomatic Arena ซึ่งได้ทำเสนอต่อ SEAPOL ในการประชุม Tri-Regional Conference on Current Issues in Ocean Law ในปี ค.ศ. 1994 ศาสตราจารย์ Miles เห็นว่าปัญหาเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและปัญหาการประมงในทะเลหลวงยังไม่สามารถหาทางออกและข้อยุติได้ จากการประชุมกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ประเทศแคนาดาเองพยายามที่จะยกประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขตเข้ามาพูดในกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1981 และ 1982 ซึ่งเป็นช่วงที่การประชุมจะได้สิ้นสุดลงไปแล้ว ดังนั้น ประเทศแคนาดาจึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐชายฝั่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการและการดูแล ตลอดจนกำหนดผู้ที่มีอำนาจในการจัดการดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขต เมื่อปัญหาที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรคร่อมเขตไม่ได้รับการเอาใจใส่และให้ความสำคัญ ข้อบทที่ปรากฏในข้อ 63 จึงเป็นข้อบทที่มีข้อบกพร่องอยู่มาก ศาสตราจารย์ Miles ได้พยายามจำแนกปัญหาเรื่องทรัพยากรคร่อมเขตเอาไว้ดังต่อไปนี้ คือ 10

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

10 Miles, E.L., Ocean policy development in the 1990's :
The uses and limitations of the diplomatic arena, The first SEAPOL
Tri-Regional Conference on Current Issues in Ocean Law policy and
Management : Southeast Asia, Northwest Pacific, and Southwest Pacific,
(Bangkok, December 13-16, 1994) ; pp.17-20.

1. ปัญหาการขาดคุณภาพเกณฑ์เกี่ยวกับการประมงในทะเลหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต
2. มีการประมงเกินสมควรโดยรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง
3. ปัญหาการชักธงเรือของเรือประมงหลายธงเรือเพื่อหลบเลี่ยงจากข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง
4. การขาดความร่วมมือของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการเสนอข้อมูลและสถิติในการจับปลาและการลงแรงประมง
5. ปัญหาการควบคุมรัฐอื่นซึ่งมีอำนาจอธิปไตยในภูมิภาคนั้น ๆ เข้ามาแสวงหาประโยชน์ในภูมิภาคนั้น ๆ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายแก่รัฐเหล่านั้น
6. ปัญหาการพิสูจน์ของรัฐชายฝั่ง เพื่อแสดงว่า stock ของปลาประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตโดยมีวงจรชีวิตอยู่คร่อมทั้งทะเลหลวงและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และการจับปลาประเภทนั้นในเขตใดเขตหนึ่งไม่ว่าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายซึ่งกันและกันได้ ในการพิสูจน์วงจรชีวิต (Life circle) ว่าคร่อมเกี่ยวอยู่ทั้งทะเลหลวงและเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น จำเป็นที่จะต้องหาข้อมูลจากรัฐชายฝั่งเอง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องร่วมมือกับรัฐที่จะทำประมงเลยเขต 200 ไมล์ทะเลออกไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งกับผลประโยชน์ของรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงค่อนข้างจะขัดกันอยู่ รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็อาจที่จะไม่ให้อะไรต่าง ๆ ก็ได้
7. จะมีวิธีการอย่างไรในการอนุรักษ์ทรัพยากรชนิดนี้ หากรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถที่จะตกลงกันได้
8. ปัญหาการผสมผสานสอดคล้องในเรื่องมาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรคร่อมเขตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำอย่างไรที่จะทำให้พฤติกรรมของรัฐชายฝั่ง หรือไม่ก็พฤติกรรมของรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงอยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกัน และไม่สร้างปัญหาหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อ stocks ของปลาประเภทนี้
9. ปัญหาในเรื่องการจัดสรรจำนวนปลาที่สามารถจะจับได้เกิน 200 ไมล์ทะเล

10. หากมีการกำหนดปริมาณที่จะจับได้อย่างสูงสุด (Total allowable catch) และแบ่งสรรกันเรียบร้อยแล้ว และมีรัฐอื่นเข้ามาจับปลาในบริเวณนี้จะทำอย่างไร ถ้าหากมีการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือของชาติอื่นที่เข้ามาทำการประมงในเขตนี้ โดยมีได้เป็นภาคีของข้อตกลงส่วนภูมิภาค (Distant Water Fishing Nations) จะสามารถบังคับใช้กฎหมายที่อยู่นอก 200 ไมล์ทะเลได้หรือไม่

11. หากมีปัญหาเกี่ยวกับเรือที่ชักธงเรือมากกว่า 2 ชาติขึ้นไป โดยมีเจตนาหลบเลี่ยงข้อบังคับของรัฐเจ้าของธง จะมีการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร

12. หากมีการเจรจาเรื่องที่เกิดขึ้น ประเด็นในการจัดการควรจะมีในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

- (ก) สร้างพันธกรณีที่จะต้องทำรายงาน (reporting obligation)
- (ข) ท้าวจัยและสร้างระบบการควบคุมกำกับ (research and monitoring)
- (ค) การสร้างข้อจำกัดเกี่ยวกับเครื่องมือในการประมง (effort limitations)
- (ง) การจัดข้อพิพาท (Dispute settlement)

ปัญหาของเรื่องมวล์สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ก็จะทำให้เกิดปัญหาอย่างเดียวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต ข้อ 64 ก็กำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการประมงชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ร่วมมือกันผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ หรือร่วมมือกันโดยตรงเพื่อดำเนินมาตรการที่เหมาะสม ปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นเช่นเดียวกับเรื่องทรัพยากรคร่อมเขต ระหว่าง EEZ กับทะเลหลวง

โดยสรุปแล้ว กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงนั้นน่าพอใจพอเพียง กฎหมายทะเลมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ การทำประมงในทะเลหลวงนั้นนำเงินทุนในการทำประมงมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลให้การจับปลาเกินสมควร ขนาดของกองเรือประมงก็มีขนาดใหญ่เกินไป ฐานข้อมูลต่าง ๆ ก็ยังไม่มีความมั่นใจเชื่อถือได้ เครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงก็ไม่ได้มีการเลือกสรรอย่างเหมาะสม เรือประมงชักธงเรือหลายธงเพื่อหลบหลีกมาตรการให้การบังคับของรัฐเจ้าของธง ข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นอยู่เสมอ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอได้ โดยต้องถือว่าการออกกฎหมายเป็นเรื่องที่ยังไม่เรียบร้อย แต่เนื่องจากปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสนใจ ดังนั้นจึงได้มีการประชุมระหว่างประเทศหลายครั้งที่สนับสนุนให้มีการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง FAO Committee on Fisheries (COFI) ได้มีการจัดประชุมนานาชาติเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความคิดของการทำประมงที่มีความรับผิดชอบ (The International Conference on Responsible Fishing, Cancun, Mexico, 6-8 พฤษภาคม 1992) โดยได้มีการออกคำประกาศที่เรียกว่า "Declaration of Cancun" เรียกร้อง FAO ให้จัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงอย่างรับผิดชอบเพื่อเป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้ (The International Code of Conduct for Responsible Fishing)

ในขณะที่เดียวกันจากผลของการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของสหประชาชาติ (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า UNCED ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในเดือนมิถุนายน 2535 นั้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (สต็อกโฮล์ม พ.ศ. 2530) และการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (พ.ศ. 2527-2530) โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการผสมผสาน จุดประสงค์ทั้งทางการพัฒนาการและสิ่งแวดล้อม¹¹ ได้เป็นจุดกำเนิดหรือรากฐานของการทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่อง Straddling Fish

11 เทพ เมนะเสวต, การจัดการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเอเชีย
อาคเนย์ และแนวทางร่วมมือในระดับภูมิภาค, หน้า 334.



Stocks และ Highly Migratory Species โดยที่ Agenda 21 ของการประชุม UNCED ได้มีการกล่าวถึงการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง (Sustainable use and conservation of marine living resources of the high seas) ¹² รวมทั้งมีอยู่หลายบทที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการประมง คือ บทที่ 15

¹² Report of the United Nations conference on Environment and Development Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, A/Conf. 151226 Vol II, 13 August 1992, p.144. จุดประสงค์ของ Agenda 21, มุ่งที่จะให้มีการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงอย่างยั่งยืน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

a) Develop and increase the potential of marine living resources to meet human nutritional needs, as well as social economic and development goals;

b) Maintain or restore populations of marine species at levels that can produce the maximum sustainable yield as qualified by relevant environmental and economic factors, taking into consideration relationships among species;

c) Promote the development and use of selective fishing gear and practices that minimize waste in the catch of target species and minimize by catch of non-target species;

d) Ensure effective monitoring and enforcement with respect to fishing activities;

e) Protect and restore endangered marine species;

f) Preserve habitats and other ecologically sensitive areas;

g) Promote scientific research with respect to the marine living resources in the high seas.

ว่าด้วยการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ บทที่ 17 ว่าด้วยการปกป้องรักษามหาสมุทร ทะเลทุกประเภทรวมทั้งทะเลเปิดและกึ่งปิดและเขตชายฝั่ง และการคุ้มครองการไร้ประโยชน์ อย่างพอเหมาะและการพัฒนาทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล และบทที่ 18 ว่าด้วยการคุ้มครอง คุณภาพและปริมาณทรัพยากรน้ำจืด การไร้แนวทางผสมผสานในการพัฒนาการจัดการและการไร้ ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ¹³ เพื่อทำให้เป้าหมายของของ Agenda 21 Chapter 17 programme C เกี่ยวกับการไร้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล หลวง จึงได้มีการจัดประชุมทำร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ คร่อมเขตและสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในทะเลหลวง (Draft Convention on the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks on the High Seas)¹⁴ เป้าหมายสำคัญของร่างอนุสัญญา ฉบับนี้ก็เพื่อจะกำหนดสิทธิและพันธกรณีและความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์ และการบริหารจัดการเกี่ยวกับการประมงในทะเลซึ่งชนิดพันธุ์ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังต้อง การสร้างความร่วมมือเพื่อผสมผสานมาตรการในการอนุรักษ์ระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงหรือรัฐชายฝั่ง หลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเลยัง ได้รับความยอมรับอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งในการสำรวจ แสวงหา และจัด การทรัพยากรธรรมชาติของตน และเสรีภาพในทะเลหลวงในเรื่องการประมง แต่หลักกฎหมาย ประการหลังนี้จะต้องตกอยู่ภายใต้สิทธิ พันธกรณี และผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ เทพ เมนะเสวต, การจัดการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเอเชีย อากเนย์ และแนวทางร่วมมือในระดับภูมิภาค, หน้า 334.

¹⁴ United Nations, Presentation of the working paper for a draft convention on the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks on the high seas, A/CONF. 1642L.44 23 June 1994

ร่างอนุสัญญาฉบับนี้ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 11 ส่วนด้วยกัน ดังนี้

- Part I General Provisions
- Part II Conservation and Management
- Part III Mecanisms for international cooperation
- Part IV Responsibilities of the flag state
- Part V Compliance and enforcement of Conservation and management measures
- Part VI Special Requirements of Developing countries
- Part VII Compatibility and wherence between National and International measures for the same Stock
- Part VIII Settlement of Disputes
- Part IX States not Partics
- Part X Review of the implementation of Conservation and Management measures
- Part XI Final Provisions

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิได้มุ่งศึกษาละเอียดในเรื่องการอนุรักษ์หรือการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีการย้ายถิ่นที่อยู่เสมอ ดังนั้น จึงใคร่จะขอพิจารณาประเด็นข้อสังเกตบางประการเท่านั้น โดยต้องการพิสูจน์ข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์อันเบื้องต้นว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่พอเพียงในเรื่องการสร้างมาตรการในการอนุรักษ์ ต้องอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาคหรือระดับระหว่างประเทศมาช่วยเสริมรายละเอียดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

ร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีการย้ายถิ่นที่อยู่เสมอในทะเลหลวงนั้น เป็นแบบอย่างอย่างหนึ่งของการเสริมมาตรการในการอนุรักษ์ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ำที่มีประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ งานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนี้ เป็นทรัพยากรที่ยังไม่ได้รับการศึกษาและมีภาวะเป็ยบอย่างเพียงพอในเรื่องนี้ วิทยานิพนธ์ในส่วนนี้จึงต้องการนำเสนอว่าร่างอนุสัญญาดังกล่าวช่วยเสริมและสร้างกลไก รวมทั้งเสริมให้การอนุรักษ์สัตว์น้ำดังกล่าวในทะเลหลวงมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการพิจารณาว่าร่างอนุสัญญาดังกล่าวนี้นี้ช่วยเสริมสร้างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อย่างไร ควรที่จะตั้งข้อสังเกตก่อนว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีส่วนบกพร่องอย่างไร

ข้อบกพร่องของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีการย้ายถิ่นที่อยู่เสมอในทะเลหลวง อยู่ในข้อที่ว่า

(1) กฎหมายไม่ไดกำหนดแจ้งชัดเกี่ยวกับสิทธิของรัฐชายฝั่ง เจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับรัฐเจ้าของธงที่เรือของตนมาทำการประมงในทะเลหลวงในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนี้ สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายควรเป็นอย่างไร

(2) กฎหมายกำหนดให้รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับรัฐเจ้าของธงที่เรือของตนมาทำการประมงในทะเลหลวงตกลงกันโดยตรง หรือโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค ปัญหาที่น่าพิจารณา คือ หากรัฐดังกล่าวไม่ตกลงกันหรือตกลงกันไม่ได้ กฎหมายก็มีได้หาทางแก้ไขไว้ หรือถ้ารัฐที่เกี่ยวข้องไม่ตกลงกันผ่านทางองค์การระหว่างประเทศก็มิได้มีมาตรการแก้ไขกำหนดเอาไว้ เป็นแต่เพียงกฎหมายกำหนดให้ตกลงกันเท่านั้น

(3) กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่ากรณีที่ไม่ม้องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคจะทำอย่างไร

(4) ในกรณีของทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นอยู่เสมอ กฎหมายกำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคร่วมจัดตั้งองค์การประมงส่วนภูมิภาคขึ้น แต่ถ้าวัดรัฐดังกล่าวไม่กระทำ คือ ไม่จัดตั้ง กฎหมายก็มีได้ระบุช่องทางแก้ไขเอาไว้

(5) การหาทางตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ แต่การจะตกลงกันได้เพื่อกำหนดปริมาณปลาที่จะจับได้ จำเป็นต้องเข้าใจถึงข้อมูลทั้งหลายเกี่ยวกับวงจรชีวิตของปลา จำนวนการจับปลา อัตราการเกิด อัตราการตายของปลาชนิดนั้น ๆ มวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์อื่นที่เกี่ยวข้องมีหรือไม่มี การที่จะทำให้ข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เห็นพ้องต้องกันได้นั้น จะต้องมีแหล่งข้อมูลซึ่งจะมาจากรัฐที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดจะต้องมีทุนเพื่อการวิจัยเพื่อทราบถึงข้อมูลในการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวง ในกรณีนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีได้กล่าวถึงวิธีการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลแต่ประการใด หรือช่วยหาหนทางสนับสนุนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว

(6) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงเรือมีหน้าที่ที่จะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรในทะเลหลวง แต่มาตรการในการอนุรักษ์ไม่มีใครเป็นผู้กำหนด ผู้ที่กำหนดคือรัฐเจ้าของธงเอง หากรัฐเจ้าของธงไม่กำหนดก็ไม่มียอดจับหรือรัฐใดจะทำการลงโทษ หรือมีมาตรการบังคับ อนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับนี้ก็มีได้บัญญัติ เรื่องนี้ไว้

ร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีการย้ายถิ่นอยู่เสมอ นี้ ได้พยายามอุดช่องว่างของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังจะเห็นได้จากข้อ 4 ของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่าเป้าหมายของอนุสัญญาลฉบับนี้มีขึ้นเพื่อทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและคงที่ของมวลสัตว์น้ำ บัญญัติถึงมาตรการในการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ และทำให้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเลมีประสิทธิผล (Giving effect to the relevant provisions of the United Nations Convention on the law of the sea) จึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างอนุสัญญาลฉบับนี้มุ่งจะสร้างเสริมให้เกิดผลปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในบทบัญญัติบางบทที่อนุสัญญากฎหมายทะเลยังกำหนดไว้ไม่แน่ชัด

สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งของการอนุรักษ์และการจัดการ (Conservation and management) ทรัพยากรสัตว์น้ำสองประเภทดังกล่าวในทะเลหลวง ใช้หลักการของการอนุรักษ์ทั่วไป เช่น การกำหนดมาตรการในการกำหนดพื้นที่ควบคุมและฤดูกาล (Area and seasonal Closure), มาตรการในการกำหนดปริมาณปลาที่พึงจับได้สูงสุด (Total allowable catch and quotas specified by species), การกำหนดควบคุมจำกัดเครื่องมือ (Gear restriction), การจำกัดการลงแรงประมง (Limits to fishing effort) ฯลฯ 15 แต่สิ่งอย่างหนึ่งซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของการอนุรักษ์และเป็นแนวรับมาห้ถึงหลักการที่เรียกว่า Precautionary approach ซึ่งอาจเขียนเป็นภาษาไทยว่า "วิธีการกำหนดความระมัดระวังในเบื้องต้น" หลักการนี้ได้กำหนดเอาไว้ในข้อ 6 ของร่างอนุสัญญาฉบับนี้ เป็นหลักการมาห้เพื่อเสริมสร้างการอนุรักษ์จัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลักการ Precautionary approach นี้ เป็นเรื่องของความระมัดระวังในเรื่องเกี่ยวกับกิจการประมงทั้งหลายทั้งปวงที่จะน่าจะประยุกต์กับการวิจัยการประมง การจัดการและการพัฒนา หลักการนี้ประกอบด้วยหลักการที่ ทำให้เกิดหลักการพัฒนาต่อเนื่องของทรัพยากรสัตว์น้ำและความรับผิดชอบในเรื่องการประมงทั้งหลาย 16 หลักการ Precautionary approach ประกอบด้วยมาตรการหลายมาตรการ อาทิเช่น

15 ร่างอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต และทรัพยากรที่มีการอพยพถิ่นที่อยู่เสมอเอาไว้ในข้อ 5 โดยถือว่ามาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำสองประเภทในทะเลหลวงนี้ จะเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีการทำประมงในชนิดพันธุ์เช่นว่านั้น กับรัฐที่เป็นเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

16 The Precautionary approach to fisheries with reference to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, United Nations Conference on Straddling fish stocks and Highly Migratory fish stocks, (New York, 14-31 March 1994, A/Conf. 164/INF/8 26 January 1994), p.3.

- การสนับสนุนการเก็บข้อมูลและการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด
(Promote the collection and use of the best scientific evidence)
- การตกลงกำหนดร่วมกันซึ่งกฎเกณฑ์และแนวทางในการประมง (Adopt a broad range of reference point)
- การตกลงยอมรับระดับการประมงที่อาจส่งผลกระทบต่อ หรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร (Agree on acceptable levels of impact and risk)
- การปรับปรุงการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ที่ไม่ได้ทำการประมง (Improve participation of non-fishery users)
- การปรับปรุงกระบวนการในการตัดสินใจ (Improve decision-making procedures)
- สนับสนุนให้มีการใช้ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นในการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม
(Promote the use of more responsible Technology)
- เพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับ ควบคุม และดูแล (Strengthen monitoring, control and surveillance) ฯลฯ

หลักการ Precautionary approach มีขึ้นเพื่อเป็นวิธีการในการระมัดระวังเกี่ยวกับการประมงที่มีเหตุผล และวางอยู่บนรากฐานของความถูกต้องของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ มีข้อยกเว้นเพียงอาศัยวิธีการอนุรักษ์แบบเดิม ๆ ที่จะมากำหนดปริมาณปลาที่พึงจับได้ กำหนดพื้นที่ กำหนดเครื่องมือในการทำการประมงเท่านั้น

เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในประเด็นที่ว่า กฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับรัฐเจ้าของธงที่เรือของตนเข้ามาทำการประมงในทะเลหลวง จากการแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ในเรื่องนี้ร่างอนุสัญญาได้กำหนดแนวปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่เสริมรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นบ่อเกิดของพันธกรณีหรือข้อผูกพันระหว่างกัน การที่มีร่างอนุสัญญาลบับนี้เกิดขึ้น หากรัฐทั้งหลายเข้าร่วมในอนุสัญญาลบับนี้และอนุสัญญาลบับนี้มีผลบังคับใช้ รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดเอาไว้ว่าอนุสัญญาลบับนี้ตามข้อ 8 ของร่างอนุสัญญาลบับนี้ รัฐเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงมี

พันธกรณีที่จะต้องตกลงกันเพื่อปฏิบัติการให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะต้องตกลงกันเกี่ยวกับการอนุรักษ์ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ stock ของปลาประเภทนี้มีความคงอยู่อย่างต่อเนื่องและคงที่ในช่วงระยะเวลาที่ยาวไกล (long-term sustainability) มาตรการดังกล่าวนี้จะรวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูล การตรวจสอบควบคุม การเฝ้าดูและระมัดระวัง เพื่อเป็นการป้องกันกิจกรรมการประมงที่อาจเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการ รวมทั้งขบวนการที่มีประสิทธิภาพในการจัดซื้อพิพาท รัฐคู่ภาคีจะต้องหาหรือซึ่งกันและกัน ด้วยหลักการของความสุจริตเมื่อมีหลักฐานปรากฏว่า ททรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าวได้มีการแสวงหาประโยชน์จนเกินสมควร

ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือว่า รัฐที่เกี่ยวข้องจะไม่ทำการตกลงในเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการได้หรือไม่ คำตอบในเรื่องนี้ก็คือ รัฐจะต้องร่วมมือในการอนุรักษ์ (Coastal States and States fishing on the high sea shall cooperate) ถ้าหากไม่ร่วมมือจะต้องถือว่ากระทำผิดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐหาความตกลงกันโดยตรง หรือมิฉะนั้นก็หาทางตกลงกันโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ ในกรณีที่ไม่มียุทธวิธีประมงในระดับภูมิภาค ข้อ 11 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จะต้องตกลงหรือจัดแจงเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าว 17

17 Article 11 กำหนดว่า "Where there is no subregional or regional fisheries Management organization or arrangement to establish conservation and management measures for particular straddling fish stock (s) or highly migratory fish stock (s), states shall enter into agreements or arrangements to ensure effective conservation and management of the stock (s) in question."

องค์การระหว่างประเทศจะเป็นศูนย์กลางของความร่วมมือเกี่ยวกับข้อเสนอและข้อมูลเกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ถ้ามาพิจารณาตามข้อ 63 และข้อ 64 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะเห็นได้ว่าไม่มีข้อความใดในทั้งสองมาตราที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์ ในขณะที่เดียวกันถ้ามาพิจารณา Part III ของร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ คร่อมเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดที่มีถิ่นที่อยู่กว้างไกล จะพบว่า Part III ได้กำหนดหลักการความร่วมมือระหว่างเอาไว้เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเป็นตัวจักรสำคัญของความร่วมมือ นั้นหมายความว่าร่างอนุสัญญานี้ได้กำหนดรายละเอียดเพื่อเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ในกรณีของรัฐที่มีได้เข้าร่วมในอนุสัญญาภูมิภาคหรือองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค แต่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ ข้อ 19 และข้อ 20 ได้กำหนดหน้าที่หรือพันธกรณีของรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การประมงดังกล่าวไว้ ข้อ 19 ของร่างอนุสัญญาได้กำหนดว่า รัฐซึ่งมีได้เป็นภาคีขององค์การประมงระดับภูมิภาคหรือมีได้เข้าร่วมในการจัดการเกี่ยวกับการประมงในระดับภูมิภาค จะต้องให้หลักประกันว่าเรือที่ชักธงของตนจะไม่ทำการประมงในลักษณะที่เป็นการขัดกับระบบของการอนุรักษ์และจัดการตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนดขององค์การระหว่างประเทศ รัฐที่มีได้เป็นภาคีจะต้องไม่ออกใบอนุญาตหรืออนุญาตให้เรือของตัวเองเข้าไปทำประมงในพื้นที่ควบคุม

และตามข้อ 20 รัฐจะต้องร่วมมือกันในเรื่องที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่มีได้เป็นภาคีหรือสมาชิกขององค์การประมงระดับภูมิภาค จะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการทำให้เสียหายต่อประสิทธิภาพของมาตรการระหว่างประเทศในการอนุรักษ์จัดการ

ข้อ 19 และข้อ 20 ของร่างอนุสัญญานี้ จะช่วยป้องกันรัฐที่มีได้เป็นภาคีขององค์การประมงส่วนภูมิภาค แต่เป็นภาคีของร่างอนุสัญญานี้ต้องเคารพต่อมาตรการและการบริหารจัดการที่มีขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ

ประสิทธิภาพของการอนุรักษ์ย่อมจะขึ้นอยู่กับข้อสนเทศและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง แต่ข้อสนเทศและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องที่จะมีขึ้นได้ก็โดยการเก็บรวบรวม และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจนการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐทั้งหลายจึงจะได้ผล นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องเงินทุนสนับสนุนก็เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา ร่างอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ในการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลไว้ในข้อ 7 และความร่วมมือทางด้านวิจัยทางวิทยาศาสตร์ไว้ในข้อ 9¹⁸ หากมีการกำหนดวิธีการของการสร้างความร่วมมือทางด้านสนเทศและการค้นคว้าวิจัยก็จะช่วยทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการสร้างความร่วมมือดังกล่าวนี้เป็นการเสริมหรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่รัฐบาลในการทำความตกลงเกี่ยวกับการอนุรักษ์ซึ่งกำหนดเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 118, ข้อ 63 และข้อ 64 สำหรับ

18 ข้อ 7 ของร่างอนุสัญญา กำหนดว่า "States parties shall ensure that fishing vessels entitled to fly their flag provide them in a timely manner with such information on their operations as may be necessary in order to fulfill their obligations under this convention and shall take appropriate measure to verify the accuracy of such information."

และข้อ 9 ของร่างอนุสัญญาได้กำหนดเกี่ยวกับความร่วมมือทางด้านวิจัยทางวิทยาศาสตร์ไว้ว่า "States parties and competent international organizations shall cooperate to promote scientific research related to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks for the benefit of all."

ประเทศกำลังพัฒนานั้นได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความร่วมมือกันโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา 19

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า การบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ซึ่งในเรื่องนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในกรณีของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเอาไว้ ในทางหนึ่งก็มิได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงเรือเอาไว้ เพียงแต่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ เอาไว้ว่า ให้รัฐเจ้าของธงเรือออกมาตรการในการอนุรักษ์สำหรับคนชาติของตนตามข้อ 117 เท่านั้น เมื่อมาพิจารณาร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและมวลสัตว์น้ำที่ข้ายถิ่นอยู่เสมอ นั้น ได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงเอาไว้ใน Part IV และในขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการของการบังคับใช้กฎหมายเอาไว้ใน Part V

ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงเรือ ร่างอนุสัญญาได้กำหนดมาตรการบังคับเอาไว้ในข้อ 21, 22, 23, 24 โดยรัฐเจ้าของธงจะต้องออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้เรือของตนปฏิบัติการสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทนี้ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค เพื่อที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการควบคุมเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

19 ข้อ 37 เกี่ยวกับ cooperation funds ได้กำหนดว่า "States Parties shall cooperate to establish, through the competent subregional, regional or global organization, as appropriate, funds to enable developing countries to meet the costs involved in any dispute settlement proceedings to which they may be parties."

เจ้าของธง รัฐบาลที่อนุญาตจะควบคุมเรือซึ่งชักธงของตนไม่ว่าโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือมาตรการในการบริหารจัดการ เพื่อให้เรือที่ชักธงของตนกระทำการที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการไม่ว่าในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค หรือระดับระหว่างประเทศทั่วไป 20

ในเรื่องของการควบคุมเพื่อห้ามปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น Part V ได้กำหนด มาตรการบังคับที่กำหนดเด่นชัดในข้อ 28, 29, 30, 31, 33

ข้อ 28 เป็นเรื่องความร่วมมือกันในการดำเนินการกับผู้กระทำผิด หรือเรือที่กระทำผิด โดยให้รัฐสมาชิกในภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคมีอำนาจที่จะปฏิบัติการร่วมกัน (cooperative action) ต่อเรือที่กระทำผิดต่อมาตรการในการอนุรักษ์

ข้อ 29 เป็นเรื่องการบังคับเรือที่ไม่ได้จดทะเบียน (Enforcement against unregistered vessels) หากเรือที่ไม่ได้จดทะเบียนกระทำผิด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐใด รัฐหนึ่งก็ย่อมจะดำเนินการจับกุมได้

ข้อ 30 เป็นเรื่องการบังคับเรือที่ปกปิดหรือบิดเบือนเกี่ยวกับที่มาของตน (Enforcement against vessels that conceal their identification) รัฐใดก็สามารถดำเนินการมาตรการที่จำเป็นเพื่อตรวจค้นและจับเรือได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

20 Article 22 กำหนดว่า "In order to carry out effectively their responsibilities in accordance with the present convention state parties shall exercise control over the vessels that fly their flag, by means of legal and administrative provisions, and in conformity with the agreed procedures in regional, subregional and global arrangement..."

ข้อ 31 เรื่องการบังคับโดยรัฐเจ้าท่า รัฐเจ้าท่าสามารถที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพให้การอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อการนี้รัฐเจ้าท่าอาจทำการตรวจค้นเอกสาร จับเรือที่จอดที่ท่าของตน หรืออาจปฏิเสธการให้ความสะดวกใด ๆ ในท่าก็ได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อ 33 เป็นเรื่องของการลงโทษ โดยรัฐจะต้องกำหนดโทษเอาไว้ในกฎหมายภายในของตนเพื่อบังคับแก่คนในบังคับของตน 21

โดยสรุปแล้วร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับทรัพยากรคร่อมเขตและมวลสัตว์น้ำที่มีการย้ายถิ่น อยู่เสมอ ได้พยายามอุดช่องว่างที่เกิดจากปัญหาการขาดแคลนกฎเกณฑ์บางอย่างในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

21 ข้อ 33 กำหนดว่า "All state shall adopt legislation and administrative measures to ensure that their nationals, including owners, charterers, masters and fishing masters, comply with agreed conservation and management measures and other international rules and standards. Such measures shall consist of compliance action (such as warning injunction and orders) and punitive measures (penalties) which depending on the nation and gravity of the offence, may include fines proportionate to the value of the fishing vessel and to the benefits accruing from the illegal activity seizure on forfeiture of the catch, fishing equipment or vessels, and the suspension or cancellation of licences and authorization to serve as vessel master or fishing masters on vessels fishing on the high seas