

## บทที่ 4

### ประเทศไทยกับความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมง ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง

การที่ประเทศไทยจะพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงนั้น สิ่งที่เหมาะสมควรทำการศึกษาในเบื้องต้นก็คือ ถ้าประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ประเทศไทยจะได้ประโยชน์อะไรจากการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ กล่าวคือ ความตกลงฯ ฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยอย่างไรหากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ เพราะคงไม่มีประเทศใดในโลกที่จะยินยอมเข้าร่วมผูกพันต่อความตกลงระหว่างประเทศฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาตินั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงระหว่างประเทศก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด ดังนั้น สิ่งที่เหมาะสมควรทำการศึกษาต่อไปก็คือ หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร กล่าวคือ ความตกลงฯ ฉบับนี้จะสร้างภาระหน้าที่ให้แก่ประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ ฉบับนี้อย่างไรบ้าง เมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้แล้ว จึงจะขอทำการวิเคราะห์ต่อไปว่าประเทศไทยควรเข้าหรือไม่ควรเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ต่อไป

#### 4.1 พันธกรณีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง แต่ถ้าในอนาคตประเทศไทยประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง สิ่งที่เหมาะสมควรทำการศึกษาก็คือ พันธกรณีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ประเทศไทยจะมีพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในฐานะรัฐคู่ภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้อย่างไรบ้าง

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาดังที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 นั้น การที่รัฐได้แสดงเจตนาให้ความยินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา (Consent of a State to be bound by a treaty) รัฐก็ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามหลักการ “สัญญาต้องเป็นสัญญา” (pacta sunt servanda) และหลักสุจริต (good faith)<sup>1</sup> อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ได้กำหนดวิธีการแสดงเจตนาเพื่อให้ความยินยอมของรัฐเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาว่ารัฐอาจกระทำได้โดยการลงนาม (signature) การแลกเปลี่ยนตราสารอันก่อให้เกิดสนธิสัญญา (exchange of instruments constituting a treaty) การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (acceptance) การให้ความเห็นชอบ (approval) การภาคยานุวัติ (accession) หรือวิธีการอื่นใดที่รัฐซึ่งเข้าร่วมในการทำสนธิสัญญาข้อตกลงกัน<sup>2</sup> ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสนธิสัญญาที่รัฐประสงค์จะเข้าร่วมผูกพันจะกำหนดเอาไว้หรือขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งเข้าร่วมเจรจาทำสนธิสัญญาจะตกลงกัน

ในกรณีที่สนธิสัญญายังไม่มีผลใช้บังคับนั้น หากรัฐใดให้ความยินยอมเข้าผูกพันโดยได้แสดงเจตนาโดยวิธีการหนึ่งวิธีการใดข้างต้น รัฐที่ได้ให้ความยินยอมเข้าผูกพันเช่นนั้นคงต้องมีพันธกรณีที่จะต้องละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นการทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งประสงค์แห่งสนธิสัญญานั้นเสื่อมเสียไปก่อนที่สนธิสัญญานั้นจะมีผลใช้บังคับ<sup>3</sup> เหตุผลในเรื่องนี้ก็คือ แม้สนธิสัญญานั้นจะยังมีได้มีผลใช้บังคับแต่การที่รัฐได้ลงนามในสนธิสัญญา หรือแลกเปลี่ยนตราสารการ

<sup>1</sup> Article 26 Pacta Sunt Servanda

Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith

<sup>2</sup> Article 11 Means of expressing consent to be bound by a treaty the consent of a State to be bound by a treaty be expressed by signature, exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by and other means if agreed.

<sup>3</sup> Article 18 Obligation not defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force

A state is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when :

(a) It has signed the treaty or has exchanged instruments constituting the treaty subject to ratification, acceptance or approval, until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty; or

(b) It has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry into force of the treaty and provided that such entry into force is not unduly delayed.

ทำสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการให้สัตยาบัน การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบก็เท่ากับว่ารัฐได้เห็นชอบในหลักการเบื้องต้นของสนธิสัญญานั้น รัฐจึงควรจะยึดถือหลักสุจริต (Good Faith) หากรัฐกระทำการใดอันเป็นปรปักษ์ หรือทำลายวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญานั้นก็เท่ากับว่ารัฐนั้นไม่สุจริตนั่นเอง

แม้ในปัจจุบันความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรจะยังไม่มีผลใช้บังคับหากประเทศไทยประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ จะก่อให้เกิดผลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร การที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนาที่จะให้ความยินยอมที่จะผูกพันความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยจะต้องมีพันธกรณีระหว่างประเทศในฐานะรัฐคู่ภาคีแห่งความตกลงฯ ที่จะต้องเคารพต่อหลักการสัญญาต้องเป็นสัญญา และปฏิบัติตามความตกลงฯ ด้วยความสุจริต ประเทศไทยย่อมมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นการทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายแห่งความตกลงฯ นั้นเสื่อมเสียไปแม้ความตกลงฯ นั้นจะยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

เมื่อพิจารณาความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ค.ศ. 1993 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้ เอาไว้ในอารัมภบทว่า “ตระหนักว่า วัตถุประสงค์แห่งความตกลงฯ ฉบับนี้สามารถที่จะบรรลุผลได้โดยเน้นถึงความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงต่อเรือประมงที่ซักรงของตน และปฏิบัติการประมงในทะเลหลวง รวมถึงการให้อนุญาตในการปฏิบัติการประมงเช่นว่านั้นโดยรัฐเจ้าของธงในขณะเดียวกันโดยผ่านการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและเพิ่มความโปร่งใสโดยผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง<sup>4</sup> หากประเทศไทยได้แสดงเจตนาที่จะให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยย่อมมีพันธกรณีที่จะไม่กระทำการใดอันเป็นปรปักษ์ หรือทำลายวัตถุประสงค์ตามที่ปรากฏในความตกลงฯ แม้ความตกลงฯ ฉบับนี้จะยังไม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากขณะนี้รัฐสมาชิกไม่ครบ 25 รัฐอันจะมีผลทำให้ความตกลงฯ มีผล

---

<sup>4</sup>Preamble of the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas

Realizing that the objective of this Agreement can be achieved through specifying flag States responsibility in respect of fishing vessels entitled to fly their flags and operating on the high seas, including the authorization by the flag State of such operations, as well as through strengthened international cooperation and increased transparency through the exchange of information on high seas fishing,

ใช้บังคับ<sup>5</sup> ประเทศไทยจะอ้างว่าความตกลงฯ ฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้แล้วจะกระทำการใดอันเป็นการทำให้วัตถุประสงค์ของความตกลงฯ ฉบับนี้เสื่อมเสียเช่นนี้มิได้ เช่น การออกกฎหมายภายในอันเป็นการขัดหรือแย้งกับข้อบทในความตกลงฯ ฉบับนี้ไม่ได้ เพราะถ้าประเทศไทยเข้าร่วมผูกพันในความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยก็จะมีพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏในความตกลงฯ และจะต้องออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อบทในความตกลงฯ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับข้อบทในความตกลงฯ ฉบับนี้ เพื่อที่ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายภายในรองรับเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้

อนึ่ง ความตกลงฯ ฉบับนี้ได้มีการกำหนดการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยวิธีการยอมรับ (acceptance) ผู้ที่จะให้ความยินยอมเพื่อผูกพันโดยการยอมรับตามที่ปรากฏในความตกลงฯ ฉบับนี้ คือ รัฐสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือรัฐสมาชิกสมทบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ หรือองค์กรเชี่ยวชาญพิเศษอื่นใดขององค์การสหประชาชาติ หรือขององค์กรพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ โดยการยอมรับความตกลงฯ ฉบับนี้จะมีผลเป็นการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการมอบตราสารการยอมรับความตกลงฯ ฉบับนี้แก่ผู้อำนวยการใหญ่แห่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ผู้อำนวยการใหญ่แห่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติจะทำการแจ้งแก่คู่กรณี สมาชิก และสมาชิกสมทบแห่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติทั้งปวง ตลอดจนจนเลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับตราสาร

---

<sup>5</sup> Article 11 of the Agreement

1. This Agreement shall enter into force as from the date of receipt by the Director-General of the twenty-fifth instrument of acceptance.

การยอมรับทั้งหมดที่ผู้อำนวยการใหญ่แห่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้รับมอบไว้<sup>6</sup>

การที่ความตกลงฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้คู่ภาคีแสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาโดยวิธีการยอมรับ (Acceptance) ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า จะได้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถที่จะหลีกเลี่ยงที่จะใช้บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญของตนที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องให้ความยินยอมในการให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญา<sup>7</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยอมรับถือเป็นการให้สัตยาบันของรัฐที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาที่ยืดหยุ่นกว่าการให้สัตยาบัน หรือการภาคยานุวัติ อย่างไรก็ตามหากรัฐซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้อย่างแข็งชัดว่า การที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาฉบับใดนั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนไม่ว่าการให้ความเห็นชอบนั้นจะเรียกว่า การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ หรือการภาคยานุวัติก็ตาม

#### โดยสรุป

(1) หากประเทศไทยแสดงเจตนาให้ความยินยอมให้การยอมรับที่จะผูกพันตามความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยก็ต้องมีพันธกรณีระหว่างประเทศในอันที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของความตกลงฯ ฉบับนี้ทุกข้ออย่างเคร่งครัดในฐานะรัฐคู่ภาคีแห่งความตกลงฯ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศได้และจะต้องออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามความตกลงฯ

<sup>6</sup> Article 10 of the Agreement

1. This Agreement shall be open to acceptance by any Member or Associate Member of FAO, and to any non-member State that is a member of the United Nations, or of any of the specialized agencies of the United Nations or of the International Atomic Energy Agency.

2. Acceptance of this Agreement shall be effected by the deposit of an instrument of acceptance with the Director-General of FAO, hereinafter referred to as the Director-General

3. The Director-General shall inform all Parties, all Members and Associate Members of FAO and the Secretary-General of the United Nations of all instruments of acceptance received.

<sup>7</sup> Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 5<sup>th</sup> edition, 1984, p. 126.

(2) หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้โดยที่ความตกลงฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับนั้น พันธกรณีของประเทศไทยตามความตกลงฯ จะเป็นเช่นเดียวกันกับกรณีที่ประเทศไทยลงนามในสนธิสัญญาโดยยังมีให้สัตยาบัน กล่าวคือ ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องไม่ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของความตกลงฯ ฉบับนี้ต้องเสื่อมเสียไป ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าการมีผลบังคับใช้ของความตกลงฯ จะต้องไม่เป็นการล่าช้าเกินสมควรตามข้อ 18 (b) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา

การพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นสำคัญว่าความตกลงฯ ฉบับนี้จะสร้างผลประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย หรือทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ เพราะการเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ทำให้ประเทศไทยจะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏในความตกลงฯ ฉบับนี้ในฐานะรัฐคู่ภาคี และแม้ความตกลงฯ ฉบับนี้จะยังไม่มีผลบังคับใช้ก็ตาม ประเทศไทยก็ยังคงมีพันธกรณีที่จะต้องไม่ทำให้วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของความตกลงฯ ต้องเสื่อมเสียไป สิ่งที่เหมาะสมควรทำการศึกษาต่อไปก็คือ หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยจะได้รับผลดีจากการเข้าร่วมความตกลงฯ ฉบับนี้อย่างไรและเมื่อประเทศไทยเข้าร่วมในความตกลงฯ ฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยอย่างไร เพื่อจะนำไปสู่การพิจารณาต่อไปว่า ประเทศไทยสมควรที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ หรือไม่เพียงไร

#### 4.2 ผลดีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ เพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง

สิ่งที่สมควรคำนึงถึงในการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ เพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงก็คือ ประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์ หรือผลดีอย่างไรจากการเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ เพราะการจะเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จำต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับเป็นสำคัญ เพราะการเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ระหว่างประเทศนั้นเท่ากับว่า ประเทศไทยได้ยินยอมที่จะสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนในการเข้าผูกพันคนภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ หากประเทศไทยได้รับผลประโยชน์หรือผลดีจากการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยไม่สมควรที่จะเข้าไปผูกพันตนในฐานะรัฐคู่ภาคีตามความตกลงฯ ฉบับนี้ อันก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้ นั่นเอง

ผลดีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้คือ เนื่องจากการที่ความตกลงฯ ฉบับนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งได้รับการยอมรับและยึดถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในสังคมนานาชาติ ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จะทำให้ประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศหนึ่งในสังคมโลกประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกติกาสากลในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง สิ่งที่เหมาะสมควรทำการศึกษาคือ ระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง มีความเป็นมาอย่างไร และความตกลงฯ ฉบับนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างไร และเมื่อความตกลงฯ ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแล้วจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยอย่างไรบ้าง

- ระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้พัฒนาขึ้นควบคู่ไปกับหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง (Freedom of Fishing in the High Seas) ด้วยเหตุผลที่ว่าหากรัฐต่าง ๆ พากันมุ่งแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงโดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง แม้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจะเป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นมาใหม่ได้ (Renewable) แต่หากขาดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูและให้ผลผลิตในระยะยาวของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็อาจสูญสิ้นไปได้ในที่สุดจากแนวคิดดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 โดยมีเป้าหมายในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำประมงของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง รัฐที่ทำประมงในทะเลหลวง และรัฐที่มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องอื่น ๆ โดยให้รัฐเหล่านั้นทำประมงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ฉบับนี้ได้รับการยอมรับกว้างขวางนัก บทบัญญัติส่วนมากมิได้ถูกรับไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามประเทศไทยเข้าเป็นภาคีต่ออนุสัญญาฉบับนี้ โดยได้มอบสัตยาบันสารให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511<sup>8</sup> และอนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2511 ประเทศไทยในฐานะรัฐคู่

<sup>8</sup> 450 U.N.T.S. 82.

ภาคีอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องมีพันธกรณีระหว่างประเทศในการเคารพและปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาฉบับนี้ กล่าวคือ หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง

เกี่ยวกับการพัฒนาของหลักการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงจะเห็นว่าหลังจากอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ได้มีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในภาค 2 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยในทะเลหลวงเอาไว้เพียง 5 มาตราคือ มาตรา 116<sup>9</sup> มาตรา 117<sup>10</sup> มาตรา 118<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>มาตรา 116 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดว่า  
“รัฐทั้งปวงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนประกอบการทำประมงในทะเลหลวงภายใต้  
บังคับแห่ง

(ก) พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน

(ข) สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่บัญญัติไว้ อาทิเช่น

ในข้อ 63 วรรค 2 และข้อ 64 ถึง 67 และ

(ค) บทบัญญัติแห่งตอนนี้

<sup>10</sup>มาตรา 117 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนด  
ว่า

“รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะออกมาตรการเกี่ยวกับคนชาติของตน หรือร่วมมือกับรัฐอื่นใน  
การออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง”

<sup>11</sup>มาตรา 118 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนด  
ว่า

“ให้รัฐร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรชีวิตในบริเวณทะเลหลวง ให้รัฐซึ่ง  
คนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทในบริเวณ  
เดียวกันเจรจา เพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐเหล่านี้  
ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคตามความเหมาะสมเพื่อการนี้”



119<sup>12</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นเพียงการวางกรอบปฏิบัติในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างกว้าง ๆ มิได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อาทิเช่น อนุสัญญานี้ได้วางกรอบเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ให้รัฐที่เกี่ยวข้องหาทางร่วมมือกัน แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงของรัฐที่เกี่ยวข้องเช่น รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวง (High Seas Fishing States) รัฐเจ้าของธง (Flag State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของท่า (Port State) เอาไว้อย่างชัดเจน และอนุสัญญานี้มีอาจแก้ปัญหา ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ในการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเล

<sup>12</sup>มาตรา 119 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดว่า

1. ในการพิจารณากำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ และการกำหนดมาตรการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ให้รัฐ

(ก) ใช้มาตรการซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด ซึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องมีอยู่ เพื่อดำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ได้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และโดยคำนึงถึงแบบแผนการทำประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไปใด ๆ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก

(ข) คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์ หรือพึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ถูกจับโดยมุ่งจะดำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาดังกล่าว ให้อยู่เหนือระดับซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้ อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

2. บรรดาข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและการเข้าทำประมงและข้อมูลอื่น ๆ ที่มีอยู่ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลปลา ให้เพื่อแผ่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือระดับโลก ตามที่เหมาะสม และโดยให้รัฐทั้งปวงที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมด้วย

3. ให้รัฐที่เกี่ยวข้องประกันว่ามาตรการในการอนุรักษ์และการอนุวัติการตามมาตรฐานนั้น ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในรูปแบบหรือตามข้อเท็จจริงต่อชาวประมงของรัฐใด ๆ

(Straddling Stocks) ตามมาตรา 63 วรรค 2<sup>13</sup> และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล (Highly Migratory Species) ตามมาตรา 64<sup>14</sup> ระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐที่ทำประมงในทะเลหลวง เป็นต้น สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำประมงในทะเลหลวง สำหรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ประเทศไทยเพียงแต่เข้าร่วมลงนามแต่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้แต่อย่างใด และปัจจุบันอนุสัญญานี้ยังมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 ประเทศไทยยังคงมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ซึ่งได้กำหนดว่า เมื่อรัฐได้ลงนามในสนธิสัญญาแล้ว รัฐเช่นนั้นย่อมมีพันธกรณีที่ละเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

---

<sup>13</sup>มาตรา 63 วรรค 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดว่า

“2. ในกรณีที่มวลสัตว์น้ำอย่างเดียวกัน หรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้รัฐชายฝั่งและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นในบริเวณที่ประชิดติดกัน หาทางตกลงกันไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสม เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ในบริเวณที่ประชิดติดกัน”

<sup>14</sup>มาตรา 64 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดว่า

“1. ให้รัฐชายฝั่งหรือรัฐอื่น ซึ่งคนชาติของตนทำการประมงชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในภูมิภาคดังกล่าวไว้ภูมิภาคผนวก 1 ร่วมมือกันโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่อประกันการอนุรักษ์และการส่งเสริมจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากชนิดพันธุ์เช่นว่านั้น ทั้งทั้งภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป ในบรรดาภูมิภาคที่ยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่น ซึ่งคนชาติของตนทำการจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ ในภูมิภาคนั้นร่วมกันจัดตั้งองค์การเช่นว่านั้น และเข้าร่วมงานขององค์การ

2. บทบัญญัติแห่งวรรค 1 ย่อมใช้บังคับเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นแห่งภาคนี้”

ของสนธิสัญญาเช่นว่าเสื่อมเสียไป จนกว่ารัฐนั้นจะแสดงเจตนาชัดแจ้งว่ารัฐนั้นจะไม่เป็นภาคีต่อสนธิสัญญานั้น<sup>15</sup>

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องไม่ทำให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของอนุสัญญาดังกล่าวต้องเสื่อมเสียไป รวมทั้งพันธกรณีในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ในมาตรา 116-119 ด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ด้วยเหตุที่อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ.1958 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้นยังขาดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างเพียงพอ และเมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงตกอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรมและเผชิญกับปัญหาการทำประมงมากเกินไป (overfishing) ไม่ว่าจะโดยการใช้วิธีทำประมงที่ทำลายชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ดังเช่น การใช้วนลอยขนาดใหญ่ทำการประมงในทะเลหลวง หรือการที่เรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงกระทำการจذبเห็บเรือชักธงเพื่อความสะดวกโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะหลบเลี่ยงกฎหมายเกณฑ์ในการควบคุมของรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเหล่านี้เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) หรือ UNCED ที่เมือง Rio de Janeiro ประเทศบราซิลส่งผลให้เกิดปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Declaration of Rio on Environment and Development) และวาระ 21 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda 21 Programme of Action for Sustainable Development) ในบทที่ 17 (Chapter 17) ซึ่งเป็นบทที่ว่าด้วยการคุ้มครองมหาสมุทร ทะเลทุกประเภท รวมทั้งทะเลเปิด และทะเลกึ่งปิดในแผนงาน ค (Programme Area

---

<sup>15</sup>Article 18 Obligation not defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force

A state is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when:

(a) It has signed the treaty or has exchanged instruments constituting the treaty subject to ratification, acceptance or approval, until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty; or

(b) It has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry in to force of the treaty and provided that such entry into force is not unduly delayed.

C) เกี่ยวกับการใช้อย่างยั่งยืน (sustainable use) และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ทั้งนี้เพราะมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำยังมีไม่เพียงพอในบริเวณทะเลหลวงในหลายพื้นที่ ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเผชิญกับปัญหาของการที่ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกจับขึ้นมาใช้มากเกินไป (over-utilized) ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาได้เรียกร้องให้รัฐเข้ามาเจรจากัน เพื่อทำข้อตกลงในเรื่องการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ผลจากปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ทำให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศฉบับหนึ่ง คือ ความตกลงเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ล้อมเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ค.ศ. 1995

นอกจากปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 แล้วยังมีปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูนซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเม็กซิโกได้จัดการประชุมเกี่ยวกับการทำประมงอย่างรับผิดชอบ โดยร่วมกับ FAO Committee on Fisheries (COFI) ปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูนได้กำหนดหลักการสำคัญเอาไว้ให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันไม่ว่าในระดับทวีปภาคี พหุภาคี ภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค โดยมีเป้าหมายในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐทั้งปวงจะต้องร่วมมือกันขจัดกิจกรรมของเรือประมงที่ทำการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวกเพื่อหลบเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ผลจากปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูนทำให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ คือ ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ค.ศ. 1993

ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการจัดทำจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries) อันเป็นผลจากปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูนเช่นกันที่ทำให้มีการจัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบขึ้น โดยมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (COFI) ในการประชุมสมัยที่ 19 ค.ศ. 1991 ได้แนะนำว่าองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ควรพัฒนาแนวคิดทางการประมงอย่างรับผิดชอบ และจัดทำจรรยาบรรณขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ต่อมาองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ยอมรับจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ สมัยที่ 28 ค.ศ. 1995 และสนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ นำจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบไปใช้ในการกำหนดนโยบายประมงที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ถือเป็นความสมัครใจของรัฐในการนำเอาจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบไปใช้โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้จัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณ เพื่อให้คำแนะนำแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามจรรยาบรรณฉบับนี้มิได้มีเฉพาะการทำประมงอย่างรับผิดชอบในทะเลหลวง แต่ได้รวมถึงการกระทำ

อย่างรับผิดชอบในภาคการประมงอื่น ๆ เช่น การเพาะเลี้ยง การพัฒนาเทคโนโลยีภายหลังการจับ และการค้า เป็นต้น หลังจากปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูน ค.ศ. 1992 จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1995 ในปี ค.ศ. 1995 ยังได้มีการจัดทำปฏิญญาแห่งเมืองเกียวโตว่าด้วยการจัดสรรผลประโยชน์จากการประมงที่ยั่งยืนที่มีต่อการประกันความมั่นคงทางอาหาร(The Kyoto Declaration on the Sustainable Contribution of Fisheries to Food Security) อันเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลญี่ปุ่น โดยความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้จัดให้มีการประชุมนานาชาติ ให้หัวข้อเรื่องดังกล่าวที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น โดยเน้นความสำคัญของภาคการประมงที่มีต่อประชากรโลก ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะเป็นหลักประกันต่อความยั่งยืนของการพัฒนาการประมงอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชากรโลก

กล่าวโดยสรุป เมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรม อันจะก่อให้เกิดความถดถอยทั้งในด้านผลผลิตทางการประมงและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการขาดกฎเกณฑ์ในการควบคุมเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ทำให้สังคมโลกเล็งเห็นความจำเป็นในการสร้างกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น จากการพิจารณาจะเห็นว่ากฎเกณฑ์หรือกฎหมายระหว่างประเทศในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้พัฒนาขึ้นอย่างมากและเป็นระบบ เพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำประมงในทะเลหลวงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ หรือสร้างความผูกพันแก่รัฐที่เรียกว่า “Hard Law” ซึ่งจะอยู่ในรูปของสนธิสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศใดที่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐใด เพียงแต่สร้างแนวทางในการพัฒนาแนวปฏิบัติของรัฐ (State Practice) ที่เรียกว่า “Soft Law” ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของปฏิญญาต่าง ๆ หรือจรรยาบรรณที่กำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติแก่รัฐต่าง ๆ (Code of Conduct) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ทั้งที่เป็น “Hard Law” และ “Soft Law” ต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานในการรักษาระดับการทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับกำลังผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

เพื่อความเข้าใจระบบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ทั้งที่เป็น “Hard Law” และ “Soft Law” จะขอแสดงตารางแสดง

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น Hard Law อันมีผลใช้บังคับและสร้างความผูกพันแก่รัฐและกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น Soft Law ที่มีได้มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น Hard Law และ Soft Law ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น Hard Law อันมีผลใช้บังคับและสร้างความผูกพันแก่รัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง	กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น Soft Law ที่มีได้มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่เป็นแนวทางในการพัฒนาแนวปฏิบัติแก่รัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ค.ศ. 1993</li> <li>2. ความตกลงเพื่อการอนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเล (Straddling Stocks) และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ค.ศ. 1995</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูน ค.ศ. 1992</li> <li>2. ปฏิญญารุงริโอว่าการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและแผนปฏิบัติการในศตวรรษที่ 21 ค.ศ. 1992</li> <li>3. จรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ค.ศ. 1995</li> <li>4. ปฏิญญาแห่งเมืองเกียวโตว่าด้วยการจัดสรรผลประโยชน์จากการประมงที่ยั่งยืนที่มีต่อการประกันความมั่นคงทางอาหาร ค.ศ. 1995</li> </ol>

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน (Hard Law) และกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพัน (Soft Law) แล้วประเด็นที่ควรทำการพิจารณาต่อไปคือ ประเทศไทยจะมีระดับของความผูกพันเพียงใด ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน และกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

โดยหลักแล้วในกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันแก่รัฐ อันได้แก่สนธิสัญญา ซึ่งไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศใด หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน ประเทศไทยก็มีพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศฉบับนั้นโดยเคร่งครัด หากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตาม หรือกระทำการใด ๆ ให้เป็นการเสื่อมเสียหรือเป็นอุปสรรคกับวัตถุประสงค์

ประสงค์ หรือเป้าหมายของกฎหมายระหว่างประเทศที่ตนเข้าผูกพันเป็นภาคีแล้วประเทศไทยก็จะต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศได้

ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่สร้างผลผูกพันแก่ประเทศไทยนั้น แม้ไม่สร้างผลผูกพันทางกฎหมายแต่ก็มีผลผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกของสังคมโลก เมื่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เป็นสิ่งที่สังคมระหว่างประเทศเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสมควรนำมาปฏิบัติ หากประเทศไทยเพิกเฉยไม่นำพาต่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแล้วอาจถูกสร้างแรงกดดันในเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้

จากการศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่เป็น Hard Law และ Soft Law เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแล้วนั้น ทำให้ทราบว่าในปัจจุบันนี้ได้มีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างเป็นระบบ และมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในการช่วยสนับสนุน และเสริมสร้างให้เกิดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในปัจจุบันมีหลากหลายฉบับและมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกันไป เช่น บางฉบับมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมเรือ กฎหมายระหว่างประเทศที่สร้างผลผูกพันแก่รัฐที่มุ่งประสงค์จะควบคุมเรือ โดยเฉพาะเรือประมง ได้แก่ ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ค.ศ. 1993 ความตกลงฯ ฉบับนี้ได้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติการอย่างสอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมการปฏิบัติการของเรือประมงที่ชักธงของตน ความตกลงฯ ฉบับนี้จึงถือเป็นกลไกระหว่างประเทศในการควบคุมรัฐเจ้าของธงให้ควบคุมดูแลเรือประมงที่ชักธงของตนอีกชั้นหนึ่ง เพราะหากปล่อยให้รัฐเจ้าของธงควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนแต่ผู้เดียว ก็คงจะทำให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงไร้ประสิทธิผล ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำความตกลงฯ ฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความตกลงฯ ฉบับนี้ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง โดยเน้นการควบคุมเรือประมงโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงให้คอยสอดส่องดูแลและควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตน อนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศบางฉบับก็มุ่งประสงค์ที่ควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นการทั่วไป เช่น อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 อนุสัญญาฯ ฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์

ในการทำประมงในทะเลหลวงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อนุสัญญาฯ ฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะ กำหนดกรอบปฏิบัติกว้าง ๆ ให้แก่รัฐต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เพื่อให้รัฐต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ฉบับนี้ถือว่ามีความสัมพันธ์และมีความเชื่อมโยงกับอนุสัญญาฉบับอื่น ทั้งนี้ เพราะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนด ให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ในการจัดทำอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตาม (implement) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในกรณีที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ หรือได้มีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้ แต่ยังไม่ชัดเจน โดยให้มีการจัดทำอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศตามมาภายหลัง

อนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศบางฉบับ ก็มุ่งประสงค์ที่จะควบคุมทรัพยากร สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลหลวงเป็นการเฉพาะ เช่น มุ่งประสงค์ที่จะควบคุมทรัพยากรสัตว์ น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเล (Straddling Stocks) หรือชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้าง โกล (Highly Migratory Species) อนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่มุ่งควบคุม ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลหลวงทั้งสองประเภทนี้คือ ความตกลงเพื่ออนุวัติการ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับอนุรักษ์และจัดการ ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเล และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ที่ได้มีการบัญญัติเอาไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ให้มีความ กระจ่างชัดขึ้นในประเด็นต่าง ๆ ที่มีให้มีการบัญญัติเอาไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ.1982 อาทิเช่น การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น รัฐ เจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่า และรัฐที่เข้ามาทำประมงในทะเลหลวง บทบาทและหน้าที่ของ องค์การประมงในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค ตลอดจนข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค บทบาทและหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นสมาชิกขององค์การเช่นว่านั้น (Non-Members) หรือซึ่งมิได้เข้าร่วมในข้อตกลงเช่นว่านั้น (Non-Participants) ตลอดจนได้มีการ กำหนดเกี่ยวกับหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Approach) ซึ่งเป็นหลักการใหม่ในการ อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ให้รัฐที่เป็นคู่ภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้ปฏิบัติ ตาม ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำใน ทะเลหลวงยังได้มีการควบคุมพื้นที่ในการทำประมง โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การ



ประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการควบคุมดูแลพื้นที่ในการทำประมงในบริเวณมหาสมุทรในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก อาทิเช่น

- ในบริเวณมหาสมุทรแอนตาร์คติก มีองค์การประมงในระดับภูมิภาคคือ Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources ก่อตั้งขึ้นโดย Convention of Antarctic Marine Living Resources ในปี ค.ศ.1982 โดยมีเป้าหมายในการสนับสนุนและให้หลักประกันถึงการแสวงหาประโยชน์และการวิจัยทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลในบริเวณมหาสมุทรแอนตาร์คติก โดยจัดทำยอมรับและทบทวนมาตรการอนุรักษ์ ตลอดจนรวบรวมวิเคราะห์และแจกจ่ายข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของทรัพยากร เป็นต้น

- ในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติก มีองค์การประมงในระดับภูมิภาคคือ North-East Atlantic Fisheries Commission ก่อตั้งขึ้นโดย Northeast Atlantic Fisheries Convention ในปี ค.ศ.1980 โดยมีเป้าหมายในการให้คำแนะนำตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าว และจัดทำนโยบายบริหารจัดการให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้ เป็นต้น

- ในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย มีองค์การประมงในระดับภูมิภาค คือ Indian Ocean Tuna Commission ก่อตั้งโดย Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission ในปี ค.ศ. 1993 มีเป้าหมายในการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการอนุรักษ์ปลาทูน่าและชนิดพันธุ์ที่คล้ายปลาทูน่า และสนับสนุนให้มีการพัฒนาทรัพยากรประมงอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เป็นต้น

เนื่องจากบริเวณทะเลหลวงมีความกว้างใหญ่ไพศาล รัฐที่อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ จำต้องทำข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคและในปัจจุบันข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคได้มีการจัดทำขึ้นครอบคลุมทุกพื้นที่ในบริเวณทะเลหลวง ข้อตกลงระหว่างประเทศบางฉบับก็มุ่งประสงค์ที่ทำการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำบางประเภท เช่น ปลาทูน่า ปลาแซลมอล และปลา halibut เป็นต้น หรือข้อตกลงระหว่างประเทศบางฉบับก็มุ่งประสงค์ที่จะอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยแบ่งพื้นที่ตามบริเวณของภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก เช่น มหาสมุทรอินเดีย หรือมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคจะไม่ขอทำการศึกษาโดยละเอียด เนื่องจากอยู่นอกเหนือขอบเขตของการวิจัยค้นคว้า การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในมหาสมุทรต่าง ๆ นั้นเพียงเพื่อที่จะทำให้เห็นระบบของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงว่าอนุสัญญาหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคนั้นมีส่วนช่วยให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างไร

ตารางแสดงชื่ออนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ  
เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงและจุดมุ่งหมายของอนุสัญญา  
หรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

จุดมุ่งหมายของอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง	ชื่ออนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง
1. ควบคุมเรือ	1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 1.2 ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ค.ศ.1993
2. ควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล ทั่วไป	2.1 อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ.1958 2.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982
3. ควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำหรือชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในทะเลหลวงอย่างเฉพาะเจาะจง 3.1 ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล	3.1. ความตกลงเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ค.ศ.1995
4. ควบคุมพื้นที่ในการทำประมง เช่น 4.1 การควบคุมการทำประมงทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลในบริเวณมหาสมุทรแอนตาร์คติก 4.2 การควบคุมการทำประมงในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติกฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ	4.1 อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลในบริเวณมหาสมุทรแอนตาร์คติก ค.ศ.1980 (Convention of Antarctic Marine Living Resources, 1980) หรือ CCAMLR 4.2 อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติกฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ ค.ศ.1980 (Northeast Atlantic Fisheries Convention, 1980) หรือ NEAFC

จุดมุ่งหมายของอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง	ชื่ออนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง
4.3 การควบคุมการทำประมงปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย	4.3 ความตกลงว่าด้วยการก่อตั้งคณะกรรมการการบริหารจัดการทรัพยากรปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย ค.ศ.1993 (Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission, 1993) หรือ IOTC

จากการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีการผสมผสานสอดคล้องและเอื้ออำนวยให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงบังเกิดผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นว่า อนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงไม่ว่าจะมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมเรือ ควบคุมทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง หรือควบคุมพื้นที่การทำประมงต่างมีความสัมพันธ์กันและเสริมสร้างประสิทธิภาพให้แก่การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเห็นว่าระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับรัฐ (Hard Law) หรือกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีผลผูกพันกับรัฐ แต่สร้างแนวปฏิบัติให้แก่รัฐเพื่อนำไปประพฤติปฏิบัติตาม (Soft Law) ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบของตัวเองในการตอบสนองต่อทิศทางของสังคมระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง การทำประมงในทะเลหลวงนั้นจะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงด้วย รัฐที่ทำประมงในทะเลหลวงจะยึดหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยพยายามแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้มากที่สุดดังเช่นในอดีตไม่ได้ เพราะหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง มิใช่การมีเสรีภาพโดยไร้ขอบเขตจำกัด อีกทั้งในปัจจุบันหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงถูกจำกัดลงอย่างมาก อันเป็นผลของการสร้างระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะประเทศหนึ่งในสังคมโลกสมควรยึดถือและกระทำการให้สอดคล้องกับทิศทางของสังคมโลกที่มุ่งเน้นการพัฒนาประมงอย่างยั่งยืน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ประเทศไทยจะเพิกเฉยหรือไม่นำพาต่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยมุ่งที่จะยึดหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงมิได้ การประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์

และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ค.ศ.1993 นั้นจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เน้นการพัฒนาประมงอย่างยั่งยืน โดยเน้นการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในแผนปฏิบัติการในศตวรรษที่ 21 บทที่ 17 ปฏิญญากรุงแคนคูน และจรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบตามที่ได้ออกมาแล้ว ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีผลผูกพันกับรัฐในทางกฎหมาย แต่ก็จะมีผลกับรัฐในเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้ การเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศก็มีผลผูกพันกับรัฐอันมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายระหว่างประเทศในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในการช่วยสนับสนุนสร้างเสริมมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ก็เท่ากับว่าประเทศไทยได้ยกระดับมาตรฐานการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

ประเด็นที่ควรทำการพิจารณาต่อไปนี้ก็คือ หากประเทศไทยไม่เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยจะได้รับผลร้ายอย่างไรบ้าง กล่าวคือ หากประเทศไทยไม่เข้าร่วมผูกพันเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประเทศไทยอย่างไรบ้าง

1. ปัจจุบันแนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐที่มีใช้คู่ภาคี (Non-Parties) อาทิเช่น ในความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐที่มีใช้คู่ภาคีเอาไว้ในมาตรา 8

โดยได้มีการบัญญัติเอาไว้ว่า รัฐคู่ภาคีจะต้องกระตุ้นให้รัฐที่มีใช้คู่ภาคีใด ๆ ของความตกลงฯ ฉบับนี้ยอมรับความตกลงฯ และจะต้องกระตุ้นให้รัฐที่มีใช้คู่ภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้ออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลงฯ<sup>16</sup> รัฐคู่ภาคีจะต้องร่วมมือกันในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งความตกลงฯ และกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>16</sup> Article. 8(1) of the Compliance Agreement.

1. The Parties shall encourage any State not party to this Agreement to accept this Agreement and shall encourage any non-Party to adopt laws and regulations consistent with the provisions of this Agreement.

เพื่อให้บรรลุผลว่าเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่มีคู่ภาคีจะไม่เข้าร่วมในกิจกรรม ซึ่งฝ่าฝืนต่อความ มีประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และจัดการสากล<sup>17</sup> รัฐคู่ภาคีจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง กันไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับกิจกรรมของเรือ ประมงที่ชักธงของรัฐที่มีคู่ภาคี ซึ่งฝ่าฝืนต่อความมีประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และจัด การสากล<sup>18</sup>

จากการอ่านมาตรา 8 เกี่ยวกับรัฐที่มีคู่ภาคี (Non-Parties) นี้จะเห็นว่ามีคู่เป็นกรณี ของการบังคับใช้สนธิสัญญาต่อรัฐที่มีคู่ภาคี หรือรัฐที่สาม (Third State) อันจะมีผลเป็นการขัด ต่อกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาที่ว่าสนธิสัญญามีอาจก่อให้เกิดพันธกรณีหรือสิทธิ ต่อรัฐที่สามโดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สาม<sup>19</sup>

การที่ความตกลงฯ ฉบับนี้ได้บัญญัติเอาไว้ในทำนองที่ว่าเรือที่ชักธงของรัฐที่มีคู่ภาคี มีอาจจะหลุดพ้นจากพันธกรณีในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง แม้เรือ ประมงนั้นจะชักธงของรัฐที่มีคู่ภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ก็ตาม มีคู่เป็นกรณีของการบังคับใช้ สนธิสัญญาต่อรัฐที่สาม แต่เป็นการบังคับใช้สนธิสัญญาหรือความตกลงฯ ฉบับนี้ต่อรัฐคู่ภาคี กล่าว คือ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐคู่ภาคีที่จะต้องร่วมมือกันไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยว กับเรือประมงของรัฐที่มีคู่ภาคีต่อรัฐคู่ภาคีด้วยกัน หรือต่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสห ประชาชาติ หรือโดยวิธีอื่นใดที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และบทบัญญัติแห่งความ ตกลงฯ ฉบับนี้ว่าเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่มีคู่ภาคีจะต้องไม่เข้าร่วมในกิจกรรมที่ฝ่าฝืนต่อ

<sup>17</sup> Article. 8(2) of the Compliance Agreement.

2. The Parties shall cooperate in a manner consistent with this Agreement and with international law to the end that fishing vessels entitled to fly the flags of non-Parties do not engage in activities that undermine the effectiveness of international conservation and management measures.

<sup>18</sup> Article. 8(3) of the Compliance Agreement.

3. The Parties shall exchange information amongst themselves, either directly or through FAO, with respect to activities of fishing vessels flying the flags of non-Parties that undermine the effectiveness of international conservation and management measures.

<sup>19</sup> Article 34 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969. General Rule Regarding third state.

A treaty does not create either obligations or rights for a third state without its consent.

มาตรการอนุรักษ์และจัดการสาถุณั้ัน เป็นการบังคับให้รัฐที่เป็นคู่ภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ใช้มาตรการใด ๆ ก็ตามที่ทำให้หลักประกันว่าเรือที่ชักธงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคีจะไม่ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังนั้น รัฐที่เป็นคู่ภาคีแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมกิจกรรมของเรือประมงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคี นั้นเท่ากับว่าเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงที่ชักธงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคีตามความตกลงฯ ฉบับนี้ จะต้องถูกบีบบังคับทางอ้อมให้ต้องยอมรับ และปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง กล่าวโดยสรุปก็คือ หลักการในเรื่อง Non-Parties เป็นหลักการที่มีได้ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อรัฐที่สาม แต่เป็นการก่อให้เกิดพันธกรณีต่อเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่สาม หรือรัฐที่มีใช้คู่ภาคี หลักการที่มุ่งควบคุมเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่สามหรือรัฐที่มีใช้คู่ภาคี กล่าวคือ มิได้เป็นหลักการที่สร้างผลกระทบต่อรัฐที่มีใช้คู่ภาคี แต่สร้างผลกระทบต่อเรือที่ชักธงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคี

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ผลที่เกิดขึ้นคือเรือประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงก็จะต้องถูกบีบบังคับโดยอ้อมให้ต้องยอมรับและปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ในฐานะเรือที่ชักธงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคี และเรือประมงไทยจะต้องยอมรับและประพฤติปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกมาโดยรัฐคู่ภาคีเพื่อควบคุมกิจกรรมของเรือประมงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคี

หลักการในเรื่อง Non-Parties ดูจะเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นในระบบอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการนำมาบัญญัติเอาไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์การอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ค.ศ.1995 ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 33 ว่า รัฐภาคีจะต้องส่งเสริมให้รัฐที่มีได้เป็นคู่ภาคีแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้เข้าร่วมเป็นภาคีเช่นเดียวกับตน รวมทั้งยอมรับกฎหมายและข้อบังคับที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้ รัฐจะต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามบทบัญญัติของความตกลงฯ และหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>20</sup> เพื่อยับยั้งกิจกรรมใด ๆ

---

<sup>20</sup> Article 33 of The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migrating Fish Stocks.

1. States Parties shall encourage no-parties to this Agreement to become parties thereto and to adopt laws and regulations consistent with its provisions.

2. States Parties shall take measures consistent with this Agreement and international law to deter the activities of vessels flying the flag of non-parties which undermine the effective implementation of this Agreement.

ของเรือซึ่งชักธงของรัฐที่มีใช้คู่อาศิ ซึ่งจะก่อผลเสียหายต่อการอนุรักษ์การตามความตกลงฯ ฉบับนี้ และความตกลงฯ ฉบับนี้ ในมาตรา 17 แห่งความตกลงฯ ฉบับเดียวกันก็ยังสามารถกำหนดหน้าที่ของรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การประมงในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค หรือมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่อข้อตกลงจัดการประมงระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค และไม่ยอมรับปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่องค์การ หรือข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดขึ้น รัฐเช่นว่านั้นไม่สามารถหลุดพ้นจากพันธกรณีในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตของทางทะเล และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล<sup>21</sup> และจะต้องไม่อนุญาตให้เรือที่ชักธงของตนเข้าไปทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมเขตทางทะเล และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกลในบริเวณที่มีมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่ได้กำหนดขึ้นโดยองค์การหรือข้อตกลงเช่นว่านั้น<sup>22</sup>

ในปัจจุบันมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีเข้มงวดมากขึ้น และมีผลกระทบต่อรัฐซึ่งมิได้เป็นสมาชิกขององค์การประมงในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค รัฐเช่นว่านั้นก็ยังต้องมีพันธกรณีในการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง และในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสร้างพันธกรณีให้แก่รัฐที่ไม่ยอมรับปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง และไม่ยอมเข้าร่วมเป็นภาคีต่อข้อตกลงจัดการประมงระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค หรือมิได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การประมงในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค ดังนั้น ในการไม่เข้าร่วมเป็นภาคีต่อกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในปัจจุบัน อาทิเช่น ความตกลงเพื่ออนุรักษ์การอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ฉบับนี้ ก็มีได้หมายความว่า จะหลุดพ้นต่อพันธกรณีในการที่จะต้องให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการ

---

<sup>21</sup> Article 17(1) of the Agreement

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

<sup>22</sup> Article 17(2) of the Agreement

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

ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแต่อย่างใด อีกทั้งยังจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่รัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นภาคี อาทิเช่น ในความตกลงเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ร่วมเขตทางทะเล และชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ค.ศ.1995 ได้มีการกำหนดสิทธิในการเข้าร่วม (participatory rights) ในการทำประมงในทะเลหลวงแก่รัฐต่าง ๆ เช่น การจัดสรรปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้ (Allocations of allowable Catch) หรือระดับของการลงแรงทำประมง (levels of fishing effort) โดยความตกลงฯ ฉบับนี้ ได้ กำหนดให้องค์การหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดสิทธิในการเข้าร่วมทำประมง<sup>23</sup> ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การประมงหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค เพื่อที่จะได้สิทธิในการเข้าร่วมในการแบ่งสัดส่วนโควตาในการจับปลา ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แนวโน้มในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงอีกต่อไป แต่รัฐที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวงจะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงโดยเฉพาะกฎเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นโดยองค์การหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาค มิฉะนั้นรัฐเช่นว่านั้นจะต้องถูกจำกัดสิทธิในการเข้าร่วม (participatory rights) ในการทำประมงในทะเลหลวง อันจะส่งผลร้ายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อรัฐเช่นว่านั้น

2. ผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ประเทศไทย หากไม่เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อีกประการหนึ่งก็คือ การไม่เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถยกระดับของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง อาทิเช่น การปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายภายในของไทยให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์หรือกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง โดยมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมหรือประมงที่ชักรงของตนในการทำประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงอันถือเป็นส่วนหนึ่ง ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพให้แก่ระบบในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

<sup>23</sup> Article 10 of the Agreement

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

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

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



การเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จึงเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประเทศไทยรีบดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน ตลอดจนข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงฯ ฉบับนี้โดยด่วน เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงฯ ทั้งนี้เพราะแนวปฏิบัติในการเข้าเป็นภาคีต่ออนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศของประเทศไทยนั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนเพื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีต่ออนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ และทำการออกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในจนแล้วเสร็จเสียก่อน กระทรวงการต่างประเทศจึงจะทำให้สัตยาบันสารแก่ความตกลงฯ หรือภาคยานุวัติความตกลงฯ ในภายหลัง ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่เป็นผลดีแก่ประเทศไทย ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จึงเสมือนเป็นการกระตุ้นหรือบังคับโดยทางอ้อมแก่ประเทศไทยให้รีบดำเนินการออกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทย เพื่อรองรับความตกลงฯ ฉบับนี้ให้แล้วเสร็จและมีประสิทธิภาพอย่างสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศหรือกติกาสากลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ที่ได้รับการยึดถือเป็นที่ยอมรับโดยกว้างขวางจากสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถทำการยกระดับมาตรฐานในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงให้ทัดเทียมกับระบบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

#### 4.3 ผลเสียของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงผลดีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ ไปแล้วในหัวข้อ 4.2 สมควรทำการศึกษาว่า การเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯ ฉบับนี้ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยอย่างไร เพราะการเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯ ระหว่างประเทศฉบับใดนั้นสมควรทำการศึกษาถึงผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากการเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯ ระหว่างประเทศเสียก่อน เพื่อที่จะได้นำมาซึ่งน้ำหนักว่าสมควรที่จะดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯ ฉบับนั้น หรือไม่อย่างไรต่อไป

การพิจารณาว่าประเทศไทยสูญเสียประโยชน์หรือเกิดภาระหน้าที่อย่างไรในการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ ฉบับนี้ อันจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทยนั้น ควรพิจารณาจากสถานการณ์ในการทำประมงในทะเลหลวงของประเทศไทยในปัจจุบันว่า ประเทศไทยนั้นมีผลประโยชน์จากทะเลหลวงมากน้อยเพียงใด เพราะถ้าผลประโยชน์ของประเทศไทยในการเข้าไปทำประมงยังมีไม่มากนัก การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ก็เท่ากับเป็นการเข้าผูกพันในความตกลงฯ ฉบับนี้โดยไม่จำเป็น และทำให้ประเทศไทยจะต้องมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและ

ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ปรากฏในความตกลงฯ ฉบับนี้ โดยการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงฯ ฉบับนี้อย่างเคร่งครัดก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่อประเทศไทยในฐานะต่าง ๆ เช่น รัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า และรัฐคู่ภาคี ถือเป็น การสร้างภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นต่อประเทศไทย เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ อันจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทยนั่นเอง

4.3.1 การเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ก่อให้เกิดผลเสียในการสร้างผลผูกพันหรือพันธกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นต่อประเทศไทย : พิจารณาจากสถานการณ์ของการทำประมงในทะเลหลวงของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีเรือประมงเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 โดยเรือสำรวจประมง “มหิดล” และต่อมาในปี พ.ศ.2538 กรมประมงได้สั่งต่อเรืออีกลำ คือ เรือสำรวจประมง “จุฬารัตน์” จากประเทศญี่ปุ่นเพื่อที่จะส่งเสริมความรู้และสนับสนุนให้มีการทำประมงปลาทูน่าในทะเลหลวง โดยมีนโยบายให้การสนับสนุนชาวประมงไทยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจแหล่งทรัพยากรปลาทูน่า ในบริเวณน่านน้ำของประเทศไทย โดยใช้เรือสำรวจประมง “จุฬารัตน์” และเรือสำรวจประมง “มหิดล” ทำการสำรวจปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดียตะวันตกและตะวันออก นอกจากนี้ ยังมีเรือ M.V. SEAFDEC ซึ่งเป็นเรือสำรวจและฝึกอบรมการประมงของศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia Fisheries Development Center) /SEAFDEC ซึ่งถือเป็นหน่วยงานอันเป็นองค์กรประมงส่วนภูมิภาคในภูมิภาคแถบนี้ โดยเรือ M.V. SEAFDEC เป็นเรือที่มีภารกิจหลักในการสำรวจด้านสมุทรศาสตร์การประมงในน่านน้ำทะเลจีนใต้ มหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้และมหาสมุทรอินเดียและฝึกอบรมการประมงด้วยเครื่องอวนล้อมและเบ็ดราวทะเลเล็กให้กับบุคลากรทางการประมงของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม ในการทำประมงปลาทูน่า โดยเรือสำรวจประมงทั้งสองเป็นเรือสำรวจประมงของภาครัฐ โดยกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนในภาคเอกชนนั้น ประเทศไทยเพิ่มมีเรือประมงอวนล้อมจับปลาทูน่า ซึ่งเรือ “มุกมณี” เป็นลำแรกและลำเดียวของประเทศไทย โดยสหกรณ์ประมงปลาทูน่าน้ำลึกไทยจำกัด เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อ เรือ “มุกมณี” ด้วยความสนับสนุนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำการประมงอวนล้อมจับปลาทูน่าน้ำลึกในมหาสมุทรอินเดียเพื่อลดภาระการนำเข้าปลาทูน่า ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกปลาทูน่ากระป๋องมีมูลค่ามากเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ในขณะเดียวกัน ปลาทูน่าจากประเทศไทยก็เป็นประเทศผู้นำเข้าปลาทูน่ารายใหญ่รายหนึ่งของโลกเช่นกัน โดยนำเข้าได้หวัน, ญี่ปุ่น, โซโลมอน, ปาปัวนิวกินี และอินโดนีเซีย

ดังนั้น ภาคเอกชนจึงมีความพยายามที่จะจัดตั้งกองเรือประมงอวนล้อมจับปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย เพื่อลดภาระการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ และเมื่อพิจารณาจากนโยบายของภาครัฐ คือ นโยบายการทำประมงทะเลของ ๖๗๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปองพล อดิเรกสาร) ได้กำหนดโครงสร้างการทำประมงชายฝั่งเป็นการทำประมงน้ำลึกในน่านน้ำสากล ซึ่งหมายถึงทะเลหลวง นโยบายดังกล่าวทำให้มีการจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือด้านการประมงนอกน่านน้ำ โดยจัดหาเงินกู้ต่างประเทศอัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่สหกรณ์ประมงกุ่มเพื่อจัดซื้อเรือประมงอวนล้อมจับปลาทูน่า จำนวน 3 ลำ สำหรับทำการประมงในทะเลหลวงฝั่งมหาสมุทรอินเดีย จำนวน 900 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังได้มีโครงการฝึกอบรมชาวประมงให้มีศักยภาพในระดับที่ทำการประมงอวนล้อมจับปลา จะเห็นได้ว่าทั้งภาคเอกชนและภาครัฐเห็นพ้องต้องกันในการเข้าไปทำประมงจับปลาทูน่าในน่านน้ำสากล หรือทะเลหลวง

แต่การทำประมงในทะเลหลวงมิได้เป็นเรื่องที่กระทำได้ง่าย เนื่องจากต้องลงทุนซื้อเรือประมงที่มีราคาตั้งแต่ 130-170 ล้านบาท ต่อเรือประมงแต่ละลำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเรือประมงนั้นเป็นเรื่องใหม่ หรือเป็นเรือใช้แล้ว ตลอดจนสมรรถนะของเรือว่าเป็นเรือที่มีขนาดความยาวของเรือ รวมถึงระวางบรรทุกมากหรือน้อย ซึ่งมีผลต่อความผันแปรของราคาเรือประมงเช่นว่านั้น และการทำประมงในทะเลหลวงจำต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น ใต้เรือหรือผู้ควบคุมเรือ อีกทั้งในการลงทุนซื้อเรือประมงในการทำประมงในทะเลหลวง ยังต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อีกอีกประการ เช่น เงินเดือนของบุคลากรบนเรือ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าอาหารของลูกเรือ ค่าเช่าเรือเฝ้าแพ ค่าเครื่องมือและอุปกรณ์ ค่าเรือเฝ้าซั้ง ค่าประกันภัยเรือ ค่าประกันชีวิตลูกเรือ ค่าวัสดุบำรุงรักษาเรือ และค่าขึ้นปลาทูน่า ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การลงทุนทำประมงในทะเลหลวงนั้นมีค่าใช้จ่ายมากมาย การลงทุนจัดตั้งกองเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าจะคุ้มทุนหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับปริมาณปลาทูน่าที่จับได้ในแต่ละเที่ยวว่าจับได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปริมาณการจับทั่วโลกในแต่ละฤดูกาล และชนิดของปลาทูน่าที่จับได้ซึ่งมีราคาและความนิยมในแต่ละตลาดที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องยากที่จะคำนวณจุดคุ้มทุน (payback period) ที่แท้จริงในการลงทุนทำประมงในทะเลหลวงได้ เพราะรายได้หรือผลประโยชน์ต่อเที่ยวในการทำประมงในทะเลหลวงนั้นจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของราคาปลาทูน่าในตลาดโลกว่าสูงหรือต่ำ เช่น ถ้าราคาปลาทูน่าในตลาดโลกสูงและเรือประมงสามารถจับปลาทูน่าได้ในปริมาณมาก ก็จะก่อให้เกิดรายได้หรือผลประโยชน์ต่อเที่ยวที่มากขึ้น แต่การจับปลาทูน่าให้ได้มากหรือน้อยนั้นก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำประมงของชาวประมงด้วย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้สมควรนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบในการลงทุนจัดซื้อเรือประมงในการทำประมงจับปลาทูน่าในทะเลหลวง และควรมีการศึกษาข้อมูลว่าการทำธุรกิจนี้จะคุ้มทุนหรือไม่ และถ้าทำแล้วไม่คุ้มทุนก็ควรเปลี่ยนนโยบายเป็นการส่งเสริมโรงงานปลาทูน่ากระป๋องของไทยให้มีอำนาจในการต่อรองการซื้อปลาทูน่าและควรจัดทำนโยบายที่จะ

สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็น Tuna Exporter ที่ใหญ่ที่สุดในโลก เพื่อจะได้สร้างอำนาจต่อรองในการนำเข้าปลาทูน่า

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ของการทำประมงในทะเลหลวงของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีเรือประมงลำเดียวคือ เรือ “มุกมณี” ซึ่งเป็นเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย และแม้ประเทศไทยจะมีนโยบายในการจัดตั้งกองเรืออวนล้อมจับปลาทูน่าเพื่อพัฒนาศักยภาพของกองเรือประมงไทยในการทำประมงในทะเลหลวงก็ตาม จะเห็นว่ายังเป็นได้ยากในทางปฏิบัติเพราะการจัดตั้งกองเรือเช่นว่านั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง และต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการทำประมง เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นว่า ผลประโยชน์ของประเทศไทยในการทำประมงในทะเลหลวงยังมีไม่มากนัก และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองเรือประมงเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงยังเป็นไปได้ได้น้อยและขาดความชัดเจน เนื่องจากขาดแหล่งเงินทุนและขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการทำประมง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่แน่ใจว่าเมื่อลงทุนไปแล้วจะคุ้มทุนหรือไม่ ดังนั้น ในขณะนี้ ประเทศไทยจึงยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องรีบร้อนเข้าเป็นภาคีต่อความตกลง เพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง เพราะการเข้าร่วมผูกพันต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีเรือประมงลำเดียวคือ เรือ “มุกมณี” ที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวง

ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้จึงเป็นการสร้างผลผูกพันหรือสร้างพันธกรณีที่ไม่จำเป็นต่อประเทศไทย

#### 4.3.2 ภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในแง่ของการอนุวัติการกฎหมาย

การเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ ฉบับนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดผลเสียในการสร้างความผูกพัน หรือพันธกรณีที่ไม่จำเป็นต่อประเทศไทยแล้ว นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดผลเสียเพิ่มขึ้นในแง่ของสร้างภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในการอนุวัติการกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ ตามปกติแล้วการอนุวัติการกฎหมายจะมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และใช้เวลาเป็นเวลานานในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงฯ และหากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของความตกลงฯ ฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าได้สร้างพันธกรณีให้ประเทศไทยให้ปฏิบัติตามหลากหลายข้อบทด้วยกัน ในฐานะต่าง ๆ กัน คือ ในฐานะรัฐเจ้าของธง ในฐานะรัฐเจ้าของท่า และในฐานะรัฐคู่ภาคี ดังนั้น จึงจะขอทำการพิจารณาเกี่ยวกับพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะต่าง ๆ และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติไทย พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติประมง

พ.ศ.2490 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ดังจะแบ่งแยกให้เห็นเป็นหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

- ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง

ความตกลงฯฉบับนี้ได้สร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงเอาไว้ ดังต่อไปนี้

ก. พันธกรณีตามมาตรา 3(1)(a)(b)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธงจะต้องออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อเรือที่ชักธงของตน จะไม่กระทำการเสื่อมเสียต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง คำถามที่ควรพิจารณา คือ ปัจจุบันนี้มีกฎหมายไทยฉบับใดหรือไม่ที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง และคำถามที่เกิดขึ้นต่อมา คือ กฎหมายไทยฉบับใดที่ควรเกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 จากการศึกษาพระราชบัญญัติประมงฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 4 (5) ที่ให้ความหมายถึงคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" ครอบคลุมไปถึงน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อ้อยหรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการอื่นใด

คำว่า น่านน้ำอื่นใดในที่นี้ จะเห็นได้ว่า หมายความว่า ทะเลหลวงนั่นเอง ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยไม่ได้กล่าวถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างชัดเจน เพียงแต่ได้มีการกำหนดตามมาตรา 16 ว่า บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น เมื่อพิจารณามาตรา 16(2) รัฐมนตรีสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ ในการออกประกาศเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติถึงมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง อีกทั้งกฎหมายไทยไม่ได้มีการแยกประเภทของประมงน้ำเค็มกับประมงน้ำจืดออกจากกันและกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดรายละเอียดอย่างเพียงพอเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังนั้น การที่กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติเพียงพอในเรื่องนี้ หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯฉบับนี้จะต้องมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรานี้

### ข. พันธกรณีตามมาตรา 3 (2)

มาตรานี้ได้สร้างพันธกรณีต่อประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงในการควบคุมเรือประมง โดยกำหนดให้เรือประมงที่ชักธงของตน จะต้องได้รับอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 12 ได้กำหนดขั้นตอนของการจดทะเบียนเรือไทย ถ้าเรือไทยจะทำการประมงในทะเลหลวงก็ต้องจดทะเบียนเป็นเรือไทย และการที่เรือจะขอจดทะเบียนเป็นเรือไทยได้นั้น จะต้องมิใช่สำคัญแสดงการตรวจเรือ ไปแสดงต่อนายทะเบียนเรือ และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยจะควบคุมใบอนุญาตในการใช้เรือ กล่าวคือ ในมาตรา 137 ของพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติว่า เรื่องการขอรับใบอนุญาตหรือขอต่ออายุใบอนุญาตนั้นให้ยื่นต่อเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อการจดทะเบียน รวมทั้งการตรวจสภาพเรือก่อนออกใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรือที่จะไปทำการประมงในทะเลหลวงโดยตรง

จากการศึกษาพบว่า มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมเจ้าท่าและกรมประมง ซึ่งได้จัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 เรื่องมาตรการในการควบคุมเรือประมง เกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือประมงที่ต่อใหม่ โดยกรมเจ้าท่าจะรับพิจารณาจดทะเบียนเรือประมงที่ยังไม่เคยจดทะเบียนเรือประมงมาก่อนให้แก่เจ้าของเรือ ก็ต่อเมื่อมีหนังสืออนุญาตหรือให้ความยินยอมจากกรมประมง หรือประมงจังหวัด หนังสืออนุญาตหรือให้ความยินยอมจะต้องระบุประเภทการใช้ของเรือประมง ตามเครื่องมือทำการประมงไว้ด้วย ดังนั้น เห็นว่ากรมประมงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมเครื่องมือประมง ถ้าเห็นว่าเครื่องมือประมงไม่เหมาะสมก็จะไม่ออกอาชญาบัตรให้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมเรือประมง โดยกำหนดให้เรือประมงที่ชักธงของตนจะต้องได้รับอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวง หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้ ก็จะต้องมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรา 3 (2)

### ค. พันธกรณีตามมาตรา 3(3)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธงจะต้องไม่อนุญาตให้เรือประมงที่ชักธงของตนทำการประมงในทะเลหลวงเว้นแต่มีความเชื่อมโยงรัฐที่ให้อนุญาตทำการประมงกับเรือที่ชักธงของตน กฎหมายไทยคือพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 51 ได้บัญญัติไว้ว่า เรือไทยเท่านั้นที่มีสิทธิชักธงไทย จะเห็นว่ากฎหมายไทยฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของรัฐกับเรือ กล่าวคือ การที่เรือนั้นจะมีสิทธิชักธงไทยได้นั้น เรือนั้นต้องมีสัญชาติไทย แต่ไม่มีกฎหมายไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องรัฐเจ้าของธงจะต้องไม่อนุญาตให้เรือประมงที่ชักธงของตนทำการประมงในทะเลหลวงเว้นแต่

มีความเชื่อมโยงรัฐที่ให้อนุญาตทำการประมงกับเรือที่ชักธงของตนโดยตรง กรณีนี้ถือว่ากฎหมายไทยไม่เพียงพอหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้ก็ต้องมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรา 3 (3)

#### ง. พันธกรณีตามมาตรา 3(4)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธงควบคุมเรือประมงทุกลำที่ได้รับอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวงจะต้องชักธงของรัฐเจ้าของธงตลอดเวลาในการทำประมงในทะเลหลวง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 52 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า ผู้ควบคุมเรือไทยที่ได้จดทะเบียนแล้ว ต้องจัดให้มีการชักธงไทยในเมื่อ

1. เรือราชนาวี หรือเรือราชการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายส่งสัญญาณสั่งให้ชักธงชาติ
2. ผ่านเรือรบไทยหรือเรือรบต่างประเทศ
3. ขณะเรือเข้าหรือออกจากเมืองท่าไทยและเมืองท่าต่างประเทศ
4. ขณะเรืออยู่ในเมืองท่าไทยตั้งแต่เวลา 8 นาฬิกาจนถึงเวลาอาทิตย์ตก

จะเห็นว่ากฎหมายไทยตามมาตรา 52 นี้ มิได้กำหนดให้เรือจะต้องชักธงของรัฐเจ้าของธงตลอดเวลา เพียงแต่เรือนั้นจะต้องทำการชักธงไทยในบางขณะเท่านั้น คือจะต้องทำการชักธงไทยเฉพาะกรณีที่ปรากฏตามมาตรา 52(1)(2)(3) และ (4) เท่านั้น จะเห็นว่ากฎหมายไทยในเรื่องนี้ไม่เพียงพอหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้ก็ต้องมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรา 3(4) โดยบัญญัติว่าเรือประมงไทยทุกลำที่ได้รับอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวงจะต้องชักธงไทยตลอดเวลาในการทำประมงในทะเลหลวง

#### จ. พันธกรณีตามมาตรา 3(5)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธง ควบคุมเรือประมงที่เคยจดทะเบียนกับรัฐอื่น ๆ มาก่อน ที่ได้ทำการประมงอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งตามมาตรา 53 นี้ มีประเด็นแยกย่อยออกไปอีก 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. เรือประมงซึ่งเคยจดทะเบียนในดินแดนของรัฐคู่ภาคีอื่นมาก่อนและเคยฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมาก่อน เว้นแต่ ระยะเวลาในการระงับสิทธิในการทำประมงในทะเลหลวง ได้สิ้นสุดลงและได้รับอนุญาตให้ทำประมงทะเลหลวงของเรือประมงเช่นว่านั้นไม่เคยถูกเพิกถอนในระยะเวลา 3 ปี
2. เรือประมงซึ่งเคยจดทะเบียนในดินแดนของรัฐที่ไม่ใช่คู่ภาคีและเคยฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐเจ้าของธงคู่ภาคีจะไม่อนุญาตให้เรือเช่นว่า

- นั้นทำประมงในทะเลหลวง เว้นแต่จะแสดงข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการถูกระงับสิทธิหรือถูกเพิกถอนอนุญาตให้ทำประมง
3. เรือประมงที่กรรมสิทธิ์ของเรือนั้นได้เปลี่ยนมือไป และเจ้าของใหม่ได้แสดงหลักฐานอย่างเพียงพอว่าเจ้าของเดิมหรือผู้ประกอบการไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ไม่ว่าทางกฎหมายหรือประโยชน์อื่นใดในการควบคุมเรือนั้น
  4. เรือประมงใด ๆ ที่รัฐเจ้าของธงเห็นว่าหากอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวงแล้ว จะไม่เป็นการทำลายวัตถุประสงค์และเป้าหมายของความตกลงฉบับนี้

กรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ไม่มีกฎหมายไทยบัญญัติไว้ในเรื่องนี้เลย และไม่มีการตรวจสอบว่าเรือประมงที่มาขอจดทะเบียนนั้น ได้เคยจดทะเบียนกับรัฐอื่นมาก่อนหรือไม่ และได้มีการฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมาก่อนหรือไม่ ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลงฉบับนี้ ประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้

#### จ. พันธกรณีตามมาตรา 3(6)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการให้เรือที่ซีกธงของตน จัดให้มีบันทึกเกี่ยวกับเรือประมงของตน (Record of Fishing Vessels) โดยทำเครื่องหมายที่สังเกตเห็นง่าย ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น The FAO Standards Specification for the Marking and Identification of Fishing Vessels

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ได้บัญญัติไว้ว่า เรือที่ขอจดทะเบียนเป็นเรือไทยให้มีเครื่องหมายถาวรเห็นได้ชัดเจนไว้ที่ตัวเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และในวรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อได้จดทะเบียนเป็นเรือไทยแล้ว และตราบดที่การจดทะเบียนนั้นยังไม่สิ้นไป ให้เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมเรือที่จะรักษาเครื่องหมายดังกล่าวแล้วนั้นให้ถาวรอยู่เสมอจะเปลี่ยนแปลงหรือปิดบังไม่ได้ นอกจากนี้เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือกฎหมายอื่นนอกจากนั้น มีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมประมงและกรมเจ้าท่า ได้มีการกำหนดสีที่ใช้ทาเรือประมงในแต่ละประเภท โดยได้กำหนดบริเวณที่ต้องทาสี และสีต้องใช้ทาแตกต่างกันไปตามประเภทของเรือ อาทิเช่น เรืออวนล้อม ในบริเวณเปลือกเรือเหนือเส้นแนวน้ำ ให้ทาสีเขียว และบริเวณแกงภายนอก ห้ามมิให้ทาสีขาว เป็นต้น จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายไทย และระเบียบข้อบังคับบัญญัติเอาไว้ในเรื่องนี้ยังไม่เพียงพอ ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลงฉบับนี้ ประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ และจะต้องมีการปรับบันทึกเกี่ยวกับเรือประมง โดยจัดทำเครื่องหมายเรือ และ



เครื่องมือประมงให้สอดคล้องกับหลักสากล อาทิเช่น The FAO Standards Specification for the Marking and Identification of Fishing Vessels เป็นต้น

#### ช. พันธกรณีตามมาตรา 3(7)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธง จะต้องดำเนินการให้เรือประมงที่ชักธงของตน จะต้องให้ข้อมูล การปฏิบัติการประมงเท่าที่จำเป็น ซึ่งรวมถึงข้อมูลของบริเวณที่ทำการประมง, การจับ และการ นำปลาขึ้นฝั่ง

ในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 จะเห็นได้ว่า มีหมวด 4 ว่า ด้วยเรื่องสถิติการประมง ซึ่งในเรื่องนี้เป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และนอกจากนั้น หากพิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 47 ซึ่งได้บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้ทำการเก็บสถิติการประมงในท้องที่ใด ๆ ได้ตามที่ เห็นสมควร และในมาตรา 48 อธิบดีอาจขอให้ชาวประมงส่งรายการข้อความจำนวนเกี่ยวกับสถิติ ได้ จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายไทยบัญญัติในเรื่องนี้ แต่ยังขาดความชัดเจน เป็นแต่เพียงบทบัญญัติ กว้าง ๆ เท่านั้น และไม่ได้ลงรายละเอียดว่าสถิติการประมงคืออะไร ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าเป็น ภาคต่อความตกลงฉบับนี้ จะต้องดำเนินการให้เรือประมงที่ชักธงของตน จะต้องให้ข้อมูลการ ปฏิบัติการประมงเท่าที่จำเป็น ซึ่งรวมถึงข้อมูลของบริเวณที่ทำการประมง การจับ และการนำปลา ขึ้นฝั่ง

#### ช. พันธกรณีตามมาตรา 3 (8)

กำหนดให้รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือประมงที่ชัก ธงของตน ซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้ หากเป็นที่เหมาะสมให้บัญญัติว่าการฝ่าฝืน เช่นว่านั้นเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธง มาตรการในการลงโทษจะต้องมีน้ำ หนักที่พอเพียงที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติตามข้อบทของความตกลงฉบับนี้ และจะต้องริบเอาผล ประโยชน์อันพึงได้จากการกระทำที่ผิดกฎหมาย การลงโทษสำหรับการกระทำความผิดที่ร้ายแรง รวมถึงการปฏิเสธ การระงับใช้สิทธิ และการถอนสิทธิเกี่ยวกับการอนุญาตให้ทำประมงในทะเล หลวง

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 55 กำหนดไว้ว่าในกรณี ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในเรือไทย ให้ถือว่าเจ้าพนักงานต่อ ไปนี้เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาด้วย เมื่อปฏิบัติตามมาตรา 78 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายนั้น เจ้าท่า หรือ ผู้รักษาการแทนเจ้าท่า นายทหารชั้นสัญญาบัตรผู้ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ ผู้บังคับบัญชาป้อม ผู้บังคับการเรือ หรือผู้บังคับการกองทหารแห่งราชนาวี เจ้าพนักงานประมงหรือเจ้าพนักงาน กุศการตั้งแต่ตำแหน่งประจำแผนกขึ้นไป เช่น เจ้าพนักงานประมงและเจ้าพนักงานศุลกากรต่ำกว่าตำแหน่งประจำแผนกลงมาให้ถือว่าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และพระราชบัญญัติ ประมง พ.ศ. 2480 มาตรา 56 กำหนดไว้ว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่จับสัตว์ น้ำแห่งใด ๆ หรือเรือทำการประมงของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจการทำการประมง เครื่องมือทำการ ประมง สัตว์น้ำ หลักฐานบัญชี และเอกสารต่าง ๆ ของผู้รับอนุญาตได้ทุกเมื่อ ผู้รับอนุญาตต้อง อำนวยความสะดวกและชี้แจงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกประการ และมาตรา 57 กำหนดไว้ว่าเมื่อ ปรากฏว่า บุคคลใดกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่น วนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมผู้นั้นพร้อมด้วยเรือ เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ และสิ่งอื่น ๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย และหากเรือประมงปฏิบัติ การไม่สอดคล้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ก็อาจจะไม่ได้รับ อนุญาตให้ต่ออาชญาบัตร ถึงเห็นว่า มาตรา 56 และ 57 นี้ ได้กำหนดอำนาจในการปฏิบัติการ และการบังคับใช้กฎหมายเอาไว้ในการจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมเรือ เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ และสิ่งอื่น ๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดมาตรา 56 และ 57 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมาย ไทยก็ไม่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษเรือประมงที่ละเมิดมาตรการในการอนุรักษ์จัด การทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ส่วนในเรื่องการระงับสิทธิการใช้เรื่อนั้น ก็เป็นเรื่องที่ตรงกับ เรื่องการออกอาชญาบัตร กล่าวคือ หากกรมประมงเห็นว่าเรือประมงลำใดปฏิบัติการไม่ถูกต้อง ในการทำประมงก็อาจจะไม่ออกอาชญาบัตรให้ และนอกจากนี้ มีพระราชบัญญัติให้อำนาจทหาร เรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534) ให้อำนาจทหารเรือเข้าดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดบนเรือไทยได้ ซึ่งอาจตีความนำมาปรับใช้กับ การกระทำความผิดบนเรือไทยที่กระทำการประมงในทะเลหลวงได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยไม่ ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายไทยที่บัญญัติในเรื่องนี้มีไม่เพียงพอ หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี ก็จะต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และมี ภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับ ใช้กฎหมายต่อเรือประมงที่ละเมิดมาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

-ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า

ความตกลงฉบับนี้ได้สร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่าเอาไว้

### 1. พันธกรณีตามมาตรา 5(2)

กำหนดให้รัฐเจ้าของท่าควบคุมเรือประมงของรัฐอื่นที่เข้ามาเทียบท่าของตนเมื่อมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่าเรือประมงที่อยู่ในท่าของตนได้กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐเจ้าของท่านั้น จะต้องแจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยมิชักช้า และรัฐเจ้าของท่า อาจดำเนินการสอบสวนเท่าที่จำเป็น เมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐเจ้าของธง

จากการศึกษา มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดว่า เรือกลที่เป็นเรือเดินทะเลและเป็นเรือไทย และเรือกำปั่นต่างประเทศที่ต้องมีใบสำคัญตามที่กำหนดในกฎข้อบังคับ สำหรับการตรวจเรือตามมาตรา 163 เมื่อจะออกจากเขตท่าเรือใดๆในน่านน้ำไทยยังเมืองท่าต่างประเทศ นายเรือจะต้องได้รับใบอนุญาตเรือออกจากท่าเสียก่อน จะเห็นว่ามาตรานี้เป็นเรื่องของการตรวจเรือเมื่อออกจากท่าเรือใดๆในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าต่างประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องได้รับใบอนุญาตเรือออกจากท่าเสียก่อน อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติว่า เรือประมงของรัฐอื่นได้กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จะถือเป็นเหตุที่จะกันไม่ให้เรือออกจากท่า ไม่มีระบบการแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธง และไม่มีบทบัญญัติให้รัฐเจ้าของท่าดำเนินการสอบสวนต่อเรือประมงเช่นว่านั้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายไทยบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างเพียงพอ หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯฉบับนี้ ก็จะก่อให้เกิดภาระหน้าที่ของประเทศไทย ในการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีในข้อนี้

#### - ประเทศไทยในฐานะรัฐคู่ภาคี

ความตกลงฯฉบับนี้ได้สร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐคู่ภาคีเอาไว้ว่า

#### 1. พันธกรณีตามมาตรา 4

กำหนดให้รัฐคู่ภาคีจะต้องเก็บรักษากันติของเรือประมง ที่ชักธงของตนและได้รับอนุญาตให้ทำประมงทะเลหลวง รัฐคู่ภาคีจะต้องออกมาตรการที่จำเป็นที่จะให้หลักประกันว่าเรือประมงเช่นว่านั้นทุกลำจะเข้าสู่การบันทึก

ในปัจจุบันนี้ ไม่มีกฎหมายไทยอย่างเพียงพอที่บัญญัติไว้ในกรณีนี้ หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯฉบับนี้ ประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการ

เก็บรักษาสัญญาของเรือประมงที่ชักธงของตนและได้รับอนุญาตให้ทำประมงในทะเลหลวงและจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเก็บรักษาสัญญาของเรือประมงประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในการจัดทำระบบฐานข้อมูลอันเกี่ยวกับเรือประมงที่ชักธงของตนและได้รับอนุญาตให้ทำประมงทะเลหลวง

## 2. พันธกรณีตามมาตรา 5 (1) (2) และ (3)

กำหนดให้รัฐคู่ภาคีร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับกิจกรรมของเรือประมงของรัฐอื่นซึ่งทำประมงในทะเลหลวง เพื่อช่วยให้รัฐเจ้าของธงสามารถจำแนกแฉกแจงได้ชัดเจนว่าเรือประมงที่ชักธงของตนนั้นได้กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทะเลหลวงหรือไม่ และกำหนดให้รัฐคู่ภาคีจะต้องเข้าร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือไม่ว่าในระดับโลก ภูมิภาค หรือความตกลงทวิภาคีเพื่อให้บรรลุถึงเจตจำนงของความตกลงฯฉบับนี้

## 3. พันธกรณีตามมาตรา 6

กำหนดให้รัฐคู่ภาคีจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมงที่อยู่ในบันทึกเรือประมงของตนแก่ FAO โดยข้อมูลเช่นว่า ได้แก่ข้อมูลซึ่งได้แก่ ชื่อของเรือประมง หมายเลขทะเบียน ชื่อของเรือประมงเดิม (ถ้ามี) และท่าเรือที่จดทะเบียน รวมทั้ง ธงชาติเดิม (ถ้ามี) International Radio Call Sign (ถ้ามี) ชื่อและที่อยู่ของเจ้าของ สถานที่และเวลาที่สร้างเรือ ชนิดของเรือ ความสูงของเรือ รวมถึง ข้อมูลเพิ่มเติมซึ่งได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ดำเนินการ (ผู้จัดการ) (ถ้ามี) ชนิดและวิธีการทำประมง อัตรากินน้ำลึกของเรือ ความกว้างของเรือ ขนาดน้ำหนักเรือที่จดทะเบียน กำลังของเครื่องยนต์ รัฐคู่ภาคีจะต้องทำรายงานต่อ FAO เกี่ยวกับเรือประมงที่ชักธงของตนที่ได้ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงอย่างเร่งด่วนในรายงานดังกล่าวจะต้องระบุเกี่ยวกับเรือประมงเช่นว่านั้น ตลอดจนมาตรการที่ตนได้บังคับแก่เรือประมงเช่นว่านั้น ยกเว้น กรณีเกี่ยวกับเรื่องความลับเกี่ยวกับกฎหมายภายใน หรือมาตรการที่ตนได้บังคับแก่เรือประมงเช่นว่านั้นแต่ยังไม่บรรลุข้อยุติ

กรณีของการแลกเปลี่ยนข้อมูลนี้ ไม่มีในกฎหมายไทยบัญญัติไว้ในเรื่องนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติประมงฯจะได้มีบัญญัติเกี่ยวกับสถิติประมงในมาตรา 47-51 ก็ตามแต่ก็ยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตของสถิติต่าง ๆ ที่จำเป็น และมีได้มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเรือประมงและการจัดทำสถิติเกี่ยวกับเรือประมง ปัจจุบันข้อมูลเกี่ยวกับการประมงของไทยยังไม่ดีพอ กฎหมายไทยไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ รวมทั้ง พยานหลัก

ฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวง เพราะประเทศไทยยังไม่มีคำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายไทยเช่นนั้น เนื่องจากผลประโยชน์ของประเทศไทยในทะเลหลวง ยังมีไม่มากนัก และประเทศไทยมีเรือประมงลำเดียวที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวง บทบัญญัติในการกำหนดให้ประเทศไทยแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การระหว่างประเทศ จะก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประเทศไทยที่เพิ่มขึ้น รวมทั้ง ยังขาดความชัดเจนของหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การระหว่างประเทศ เพราะปัจจุบันกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแลเรื่องการจดทะเบียนเรือ และกรมประมงเป็นผู้ดูแลเรื่องการจดทะเบียนเครื่องมือทำประมง ในปัจจุบันขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในความตกลงฉบับนี้ ก็จะทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประเทศไทย ในการจัดตั้งองค์กรที่เหมาะสมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมงกับองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การประมงระดับภูมิภาค หรือระดับอนุภูมิภาค

#### 1. พันธกรณีตามมาตรา 8

กำหนดให้รัฐคู่ภาคีจะต้องร่วมมือกันว่าเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่ไม่ใช่คู่ภาคี จะไม่ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง รัฐคู่ภาคีจะต้องส่งเสริมให้รัฐที่ไม่ใช่คู่ภาคีต่อความตกลงฉบับนี้ยอมรับและออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งความตกลงฉบับนี้ อีกทั้งรัฐคู่ภาคีจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันโดยตรง หรือโดยผ่าน FAO เกี่ยวกับกิจกรรมของเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่ไม่ใช่คู่ภาคีที่ได้ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรือประมงที่ชักธงของรัฐอื่นที่ได้ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ดังนั้นจึงไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐที่ไม่ใช่คู่ภาคีต่อความตกลงฉบับนี้ยอมรับและออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งความตกลงฉบับนี้ หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้ ก็จะเป็นภาระหน้าที่ต่อประเทศไทยในการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับความตกลงฉบับนี้ และเป็นการสร้างภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นต่อประเทศไทยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับรัฐคู่ภาคีอื่นโดยตรง หรือโดยผ่าน FAO เกี่ยวกับกิจกรรมของเรือประมงที่ชักธงของรัฐที่ไม่ใช่คู่ภาคีที่ได้ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เพราะเท่ากับว่านอกจากจะต้องควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนมิให้ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง แล้วยังจะต้องมีภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในการที่จะต้องคอยตรวจสอบกิจกรรมของเรือประมงของรัฐอื่นด้วย

หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ปรากฏในความตกลงฯ ฉบับนี้อย่างเคร่งครัดเพราะเท่ากับว่าประเทศไทยได้ยินยอมผูกพันตนภายใต้ความตกลงฯ ประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงในฐานะต่าง ๆ เช่น รัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า และรัฐคู่ภาคี จากการศึกษาข้างต้นพบว่า ประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ ตลอดจนประเทศไทยจะต้องมีภาระหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของรัฐ และบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงฯ ทั้งในแง่ของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยในการทำประมงในทะเลหลวง พบว่า แม้ทะเลหลวงจะเป็นพื้นที่ในการทำประมงที่มีศักยภาพในการทำประมง แต่ผลประโยชน์ของประเทศไทยในทะเลหลวงดูจะมีไม่มากนัก อีกทั้งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีเรือประมงของภาคเอกชน คือ เรือมุคมณีเพียงลำเดียวเข้าไปทำประมงในทะเลหลวง ดังนั้น หากประเทศไทยพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ ฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดูจะเป็นการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน และประเทศไม่มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในขณะนี้ที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้ อีกทั้งในปัจจุบันนี้ ความตกลงฯ ฉบับนี้ยังไม่ผลบังคับใช้ เนื่องจากยังไม่มีรัฐสมาชิกครบ 25 ประเทศอื่นจะทำให้ความตกลงฯ ฉบับนี้ใช้บังคับ ดังนั้นการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ ฉบับนี้ ก็จึงไม่ก่อประโยชน์ต่อประเทศไทยมากนัก ประเทศไทยจึงไม่ควรเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฯ ในขณะนี้

#### 4.4 วิเคราะห์การที่ประเทศไทยควรเข้าหรือไม่ควรเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ

จากการพิจารณาถึงผลดีและผลเสีย จากการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ จะเห็นว่า ประเทศไทยจะได้รับผลเสียมากกว่าผลดีในแง่ที่ว่า

(1) ในปัจจุบันผลประโยชน์ของประเทศไทยกับการทำประมงในทะเลหลวงยังมีไม่มากนัก และประเทศไทยมีเรือประมงลำเดียวคือเรือ “มุคมณี” ซึ่งเป็นเรืออวนล้อมจับปลาหน้าของสหกรณ์ประมงทูน่าน้ำลึกที่เข้าไปทำประมงในทะเลหลวงแถบมหาสมุทรอินเดีย และแม้ว่านโยบายการทำประมงทะเลของไทยได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำประมงชายฝั่ง เป็นการทำประมงน้ำลึกในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง เนื่องจากเห็นว่าทะเลหลวงเป็นแหล่งการทำประมงที่มีศักยภาพในอนาคต แต่การลงทุนจัดซื้อเรือประมงต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก และการทำประมงในทะเลหลวงจะต้องทำประมงกันเป็นกองเรือ อีกทั้งยังต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการทำประมงในทะเลหลวง จะมีเงินลงทุนและมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการทำ

ประมงในทะเลหลวง แต่ราคาของปลาทูน่าก็ไม่มีความแน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณการจับปลาทูน่าทั่วโลกในแต่ละฤดูกาล และชนิดของปลาทูน่าที่จับได้ ซึ่งมีราคาและความนิยมในแต่ละตลาดที่แตกต่างกัน ทำให้การคำนวณจุดคุ้มทุนเป็นเรื่องยาก ในสถานการณ์ปัจจุบันการที่ประเทศไทยนำเข้าปลาทูน่าจากกองเรือประมงน่านน้ำไกล (DFWNs) อาทิเช่น ไต้หวันจึงเป็นสิ่งเหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่า Comparative Advantages คือ การแบ่งหน้าที่ที่ตนเองมีความถนัด หรือมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบย่อมก่อให้เกิดผลดีในทางเศรษฐกิจมากกว่า ดังนั้นเมื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยในทะเลหลวงยังขาดความชัดเจน ประเทศไทยก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ เพราะการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ อย่างเคร่งครัด อีกทั้งผลประโยชน์ของประเทศไทยมิได้อยู่ที่เรือประมงแต่อยู่ที่ปลาที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลหลวง ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้จึงก่อให้เกิดผลเสียในการสร้างผลผูกพัน หรือสร้างพันธกรณีที่ไม่จำเป็นต่อประเทศไทย

(2) ประเทศไทยแม้ไม่เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ก็ไม่เสียประโยชน์ ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์ของประเทศไทยอยู่ที่ปลา มิใช่อยู่ที่เรือประมง และในปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาค เช่น คณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission-IOTC) การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียของประเทศไทยเป็นการสมประโยชน์ต่อประเทศไทยมากกว่า การเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ เพราะการเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียทำให้ประเทศไทยได้รับสิทธิในการเข้าร่วม (participatory rights) ซึ่งจะมีผลในการกำหนดสัดส่วนในการทำประมงปลาทูน่า กล่าวคือประเทศไทยจะได้สิทธิในการทำประมงและโควตาในการจับปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการประมงปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียของประเทศไทย ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย จึงเป็นการเพียงพอและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทยเกี่ยวกับปลาทูน่าในทะเลหลวง

(3) การเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่อประเทศไทยในการออกกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในหลายฉบับ เพื่ออนุวัติการตามความตกลงฯ ประเทศไทยในฐานะรัฐคู่ภาคีความตกลงฯ ก็ต้องมีหน้าที่ในการเคารพและปฏิบัติตามข้อบทแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้ ทั้งหมด ทั้งที่ประเทศไทยยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบทแห่งความตกลงฯ ฉบับนี้ทั้งหมด ด้วยเหตุผลที่ว่าขณะนี้ประเทศไทยมีเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงเพียงลำเดียว การเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้จึงเป็นเรื่องที่มีได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยมากนักในการยกระดับมาตรฐานของเรือประมงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังนั้น หากประเทศไทยเห็นด้วยกับหลักการหรือข้อบทบางข้อที่

เห็นว่าเหมาะสมโดยมิต้องเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้แต่อย่างใดมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายในได้ ส่วนหลักการหรือข้อบทบางข้อที่เห็นว่าไม่เหมาะสมหรือเป็นเรื่องไกลตัวเกินไปก็มิจำเป็นต้องนำมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายใน ทั้งนี้เพราะการเข้าร่วมผูกพันโดยการให้สัตยาบัน (Ratification) ต่อความตกลงระหว่างประเทศฉบับใดนั้นมิได้เป็นเรื่องเดียวกับการอนุวัติการหรือการนำเอาหลักการหรือข้อบทที่รัฐเห็นว่าเหมาะสมมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายใน (Implementation) หมายความว่า รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ แต่รัฐอาจออกกฎหมายหรือเข้าไปปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงฯ ฉบับนี้ได้ ดังนั้น ประเทศไทยสามารถที่จะหยิบและเลือกหลักการหรือข้อบทที่ปรากฏในความตกลงฯ เฉพาะที่เห็นว่าเหมาะสมและจะเอื้อประโยชน์แก่ประเทศไทยมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายใน ได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้ หากเห็นว่าหลักการหรือข้อบทใดสามารถยกระดับมาตรฐานของประเทศไทยในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงให้ไปในทิศทางเดียวกันกับสังคมโลกก็สามารถหยิบและเลือกหลักการหรือข้อบทเช่นว่านั้นมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายในของไทยได้ ประเทศไทยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมเรือประมงที่ชกธงไทยให้กระทำการสอดคล้องกับแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางด้านการประมงของโลกที่เน้นการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลเสียจากการเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้มีมากกว่าผลดี ประเทศไทยก็ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ เนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยมากนัก อีกทั้งในปัจจุบันความตกลงฯ ฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ เพราะยังขาดรัฐที่จะเข้าร่วมอีก 10 รัฐ อันจะมีผลให้ความตกลงฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ประเทศไทยจึงควรใช้เวลาปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และดูแนวโน้มของประเทศอื่น ประเทศไทยยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องรีบร้อนเข้าเป็นภาคีความตกลงฯ ฉบับนี้ เนื่องจากว่าในปัจจุบันความตกลงฯ ฉบับนี้มีรัฐที่เข้าร่วมเพียง 15 ประเทศ คือ Canada, Saint Kitts and Nevis, Georgia, Myanmar, Sweden, Madagascar Norway, United States of America, Argentina, European Community, Namibia, Benin, Mexico, Tanzania และ Uruguay ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่ามีการปฏิบัติของรัฐ (State Practice) อย่างกว้างขวางมากพอที่จะทำให้หลักการที่ปรากฏในความตกลงฯ เป็นสิ่งที่ถูกต้องอันควรปฏิบัติตาม (opinio juris)