

บทที่ 1

บทนำ



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ แต่อำนาจรัฐเหนือเรือที่ชักธงในบริเวณทะเลหลวงคือ รัฐเจ้าของธง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า รัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียวเหนือเรือที่ชักธงของตนในบริเวณทะเลหลวง หากรัฐเจ้าของธงไม่ดำเนินการควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เช่น การละเลยไม่นำเอามาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมาบังคับใช้ต่อเรือประมงที่ชักธงของตน ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรในทะเลหลวงได้ เพราะไม่มีรัฐอื่นใดที่สามารถดำเนินการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้ นอกเสียจากรัฐเจ้าของธง สาเหตุดังกล่าวนำไปสู่สภาพปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนชักธงเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรีเพื่อหลบเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

เมื่อเป็นเช่นนี้ หากรัฐเจ้าของธงไม่ดำเนินการควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวงอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เรือประมงเช่นว่านั้นก็ทำการประมงโดยปราศจากกฎเกณฑ์ในการควบคุมและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงได้

จากสาเหตุดังกล่าวทำให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง โดยกำหนดให้เป็นความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐเจ้าของธงในการดำเนินการควบคุมกิจกรรมของเรือประมงที่ชักธงของตน และทำการประมงในทะเลหลวงถือเป็นการสร้างระบอบใหม่ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมกิจกรรมของเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ทำการประมงอย่างมีความรับผิดชอบและสอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จุดมุ่งหมายในการกำหนดให้รัฐเจ้าของธงควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนในการทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ

น้ำในทะเลหลวง โดยสร้างระบบในการควบคุมเรือประมง โดยกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีพันธกรณีที่จะต้องควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนโดยการให้อนุญาตในการทำประมงในทะเลหลวง (Authorization to fish) การจัดทำบันทึกของเรือประมง (Record of fishing vessels) การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมงระหว่างรัฐคู่ภาคีโดยผ่านศูนย์กลางคือ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมงระหว่างรัฐคู่ภาคี การบังคับใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของธงเหนือเรือที่ชักธงชาติของตนที่กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ตลอดจนกำหนดระบบ หรือกลไกของความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ รวมถึงประเทศกำลังพัฒนา และได้กำหนดขอบทเกี่ยวกับการควบคุมเรือประมงของรัฐที่มีได้เป็นคู่ภาคีในความตกลงฯ ฉบับนี้

ความตกลงฯ ฉบับนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบเคียงคู่ไปกับหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง (Freedom of Fishing in the High Seas) ซึ่งในปัจจุบันหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงได้ถูกจำกัดลงไปอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอยู่ในสถานะเสื่อมโทรม อันจะก่อให้เกิดความถดถอยทั้งด้านผลผลิตทางการประมงและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ทำให้สังคมโลกเล็งเห็นความจำเป็นในการสร้างกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

ในปัจจุบันได้มีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงอย่างเป็นระบบ และมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในการช่วยสนับสนุนและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ทั้งในรูปของกฎหมายระหว่างประเทศที่สร้างผลผูกพัน (Hard Law) อาทิเช่น

- ความตกลงเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำอยู่คร่อมเขตทางทะเลและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่น กว้างไกล ค.ศ.1995

- ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ค.ศ.1993

หรืออยู่ในรูปกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐ เป็นแต่เพียงแนวทางให้รัฐนำไปปฏิบัติ (Soft Law) อาทิเช่น

- ปฏิญญาแคนคูน (Declaration of Cancun) ค.ศ.1992
- จรรยาบรรณเกี่ยวกับการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fishing) ค.ศ.1995
- ปฏิญญาเกียวโตและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (The Kyoto Declaration and Plan of Action on the Sustainable Contribution of Fisheries of Food Security) ค.ศ.1995

จึงเห็นได้ว่าระบบของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับรัฐ (Hard Law) หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐ ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบของตัวเองในการตอบสนองต่อทิศทางของสังคมระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง การทำประมงในทะเลหลวงก็จะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐที่ทำประมงในทะเลหลวงจะยึดหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง โดยพยายามแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้มากที่สุดดังเช่นอดีตมิได้ เพราะในปัจจุบันหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงถูกจำกัดลงอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการสร้างระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีผลผลิตในการทำประมงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกปลาทูน่ากระป๋องรายใหญ่ของโลก และในขณะเดียวกันประเทศไทยก็เป็นประเทศผู้นำเข้าปลาทูน่ารายใหญ่ของโลกเช่นกัน ในการนำเข้าปลาทูน่าโดยเฉพาะปลาทูน่าท้องแถบ (Skipjack Tuna) เพื่อใช้ผลิตเป็นปลาทูน่ากระป๋อง เมื่อประเทศไทยพึ่งพาวัตถุดิบทูน่าจากต่างประเทศ รัฐบาลโดยกรมประมงจึงมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจับปลาทูน่าเพื่อลดการนำเข้า รัฐบาลจึงได้มีนโยบายสนับสนุนให้มีการหาแหล่งจับปลาทูน่าน้ำลึก ซึ่งได้แก่ทะเลหลวงบริเวณมหาสมุทรอินเดีย รัฐบาลโดยกรมประมงได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อพัฒนากองเรือประมงพาณิชย์ โดยกำหนดแนวทางและมาตรการหาแหล่งเงินกู้ให้แก่ภาคเอกชนที่สนใจ โดยจัดทำเป็นโครงการจัดซื้อเรือประมง เพื่อขยายกองเรือประมงปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียและภาคเอกชนก็มีความสนใจที่จะทำการประมงในทะเลหลวงซึ่งถือเป็นบริเวณที่รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เสรีภาพในการทำประมงจะต้องใช้ภายใต้ข้อจำกัดบางประการเท่าที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ระบุไว้

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะประเทศหนึ่งในสังคมโลกสมควรยึดถือและกระทำการให้สอดคล้องกับทิศทางของสังคมโลกที่มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน การที่ประเทศไทยมีนโยบายใน

การขยายกองเรือประมงเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงเพื่อจับปลาทูน่าในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย ประเทศไทยจะเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงโดยยึดหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงแต่ประการเดียวมิได้ ประเทศไทยจำต้องคำนึงถึงมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงด้วย

การเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเท่ากับเป็นการสร้างเสริมให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร และหากเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจะสร้างพันธกรณีอย่างไรต่อประเทศไทย เพื่อจะนำไปสู่การพิจารณาว่าประเทศไทยควรเข้าหรือไม่ควรเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้

1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตในการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงพันธกรณีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง และศึกษาถึงผลดี และผลเสียของประเทศไทยอันเกิดจากการเข้าร่วมเป็นภาคีของความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง เพื่อจะนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าประเทศไทยควรเข้าหรือไม่ควรเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง

โดยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์ ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตการศึกษาถึงสาระสำคัญของความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ประกอบกับการพิจารณาถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสัญชาติของเรือ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 90-92 และมาตรา 94 และหลักกฎหมายกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงด้วย เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 116-119.

1.3 สมมติฐาน

โดยที่มีความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรในทะเลหลวง และในอนาคตประเทศไทยน่าจะมีกองเรือประมงเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงหากประเทศไทยเข้าร่วมในอนุสัญญาฉบับนี้ จะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อประเทศไทย

1.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักการของวิทยานิพนธ์

หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง (Freedom of Fishing in the High Seas) หลักการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง และหลักการเกี่ยวกับสัญชาติของเรือ (Nationality of Ships)

1.5 วิธีการศึกษาค้นคว้า

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยการนำมาจัดรวมไว้ให้เป็นระบบ ตลอดจนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงเนื้อหาสาระของความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง
2. เพื่อให้ทราบถึงพันธกรณีของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงผลดีและผลเสียของประเทศไทยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง เพื่อจะนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าประเทศไทยควรเข้าหรือไม่ควรเข้าเป็นภาคีความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง