

ความเป็นมาของความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรในทะเลหลวง และสภาพปัญหาที่เกิดจากการประมงในทะเลหลวง

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรในทะเลหลวงเป็นผลมาจากความพยายามในการที่จะควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการในอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงโดยกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแก่เรือประมงที่เข้ามาทำประมงในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากเรือประมงตลอดจนเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการใช้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ หากมีการใช้เรือประมงตลอดจนเครื่องมือประมงอย่างไม่เหมาะสม และไม่คำนึงถึงการคงอยู่อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำแล้วก็จะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำโดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงหมดสิ้นลงได้เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั้นเป็นบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ ทะเลหลวงเป็นดินแดนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ “res nullius” ทะเลหลวงไม่เปิดให้มีการจับจองโดยการครอบครองไม่ว่ารัฐใดรัฐหนึ่งหรือร่วมกัน หรือเป็นสิ่งที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนหรือซื้อขายกันได้ “res extra commercium” ดังนั้น รัฐต่าง ๆ จึงมีเสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำร่วมกัน อีกทั้งทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมิใช่ทรัพยากรที่ใช้ได้อย่างไม่รู้จบสิ้น จากสาเหตุดังกล่าวและการขาดกลไกในการควบคุมเรือประมงและเครื่องมือในการทำประมง รวมถึงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพแล้ว ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็คงถูกใช้จนหมดสิ้นไปในที่สุดได้

แนวความคิดในเรื่องการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล แต่ที่จริงแล้วได้มีขึ้นเป็นเวลาช้านานแล้วหากศึกษาจาก Genesis ซึ่งเป็นคัมภีร์เล่มต้นของ Old Testament ในศาสนาคริสต์ ว่าด้วยการกำเนิดของโลกและสรรพสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ในตอนที่ 1:28 ได้บัญญัติไว้ว่า “จงให้กำเนิดบุตรและขยายเผ่าพันธุ์ ทำให้โลกสมบูรณ์ และจงพิชิตมัน และมีอำนาจเหนือมวลปลาที่อาศัยอยู่ในท้องทะเล”¹ จากแนวความคิดในคัมภีร์ Genesis สะท้อนว่า มนุษย์ควรดักตวงผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ รัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐชายฝั่งมีความพยายามที่จะขยายอำนาจรัฐให้กว้างขวางออกไปในบริเวณซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นบริเวณทะเลหลวงปัจจุบันมากกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ของมหาสมุทรและท้องทะเลตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ

¹Genesis 1:28 ได้บัญญัติว่า “Be fruitful and multiply ,and replenish the earth,and subdue it: and have dominion over the fish of the sea”

ต่าง ๆ² ในช่วงปี ค.ศ.1960 รัฐชายฝั่งต่าง ๆ ล้วนแต่มุ่งมั่นที่จะแข่งขันกันขยายอำนาจรัฐ โดยมุ่งเน้นในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำโดยตรง นำไปสู่ปัญหาในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเกินสมควรเพราะทะเลหลวงถือเป็นแหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำที่สำคัญ เมื่อมีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างฟุ่มเฟือย โดยไม่คำนึงถึงอรรถประโยชน์และไม่มีการควบคุมการแสวงหาประโยชน์อย่างเกินขอบเขต ทรัพยากรสัตว์น้ำที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ก็อาจมีจำนวนลดน้อยลงและหมดสิ้นไปในที่สุดได้ เมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำนวนลดลง สังคมโลกก็ได้เริ่มต้นตัวและหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำมากขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรโดยเฉพาะในบริเวณทะเลหลวง

ทะเลหลวงเป็นบริเวณที่รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมง เนื่องจากบริเวณทะเลหลวงเป็นทะเลเปิด (Mare liberum)³ และทะเลหลวงได้แก่ทุกส่วนของทะเลที่ไม่รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในทะเลอาณาเขตหรือในน่านน้ำภายในของรัฐ หรือในน่านน้ำภายในของรัฐหมู่เกาะ⁴ ดังนั้นจึงไม่มีรัฐใดสามารถอ้างความเป็นเจ้าของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงถือเป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ บุคคลใดหรือรัฐใดก็สามารถที่จะยึดถือหรือครอบครองได้ เสรีภาพในทะเลหลวงจึงหมายความรวมถึงเสรีภาพในการทำประมง ดังจะเห็นว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 87 ได้กำหนดว่า เสรีภาพในทะเลหลวงหมายถึง เสรีภาพที่ให้แก่รัฐ ไม่ว่าจะรัฐชายฝั่ง หรือรัฐไร้ชายฝั่ง ย่อมมีเสรีภาพในการใช้ทะเลหลวงดังต่อไปนี้

1. เสรีภาพในการบินผ่าน (freedom of navigation)
2. เสรีภาพในการบิน (freedom of overflight)
3. เสรีภาพในการวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล (freedom to lay submarine cables and pipelines)
4. เสรีภาพในการทำประมง(freedom of fishing)
5. เสรีภาพในการสร้างเกาะเทียมและสิ่งติดตั้งอื่น ๆ (freedom of construct artificial islands and other installations)
6. เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์(freedom of scientific research)

²Ball S. W. , The Old Grey Mare ,National Enclosure of the Ocean , Ocean and Development and International Law , Vol.27,November 1-2,1996, p.97.

³Grotius, H., Mare Liberum, Trans. R .V .D.Magoffin and ed. J.B. Scott , New York 1916:52

⁴อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 86

ทะเลหลวงถือเป็นแหล่งทำประมงที่สำคัญ เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำอาศัยอยู่ในบริเวณนี้หลากหลายชนิด ไม่ว่าจะเป็นทะเลเขตร้อน เขตอบอุ่น หรือเขตหนาว จากการศึกษาของ Garcia and Majkoski พบว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั้นประกอบด้วย ปลาฉลาม, ทูน่าและชนิดพันธุ์ที่มีลักษณะคล้ายทูน่า, แซลมอน, ปลาหมึก, ปลาฉลาม, oceanic horse mackerel, mesopelagic fishes, เต่าทะเล, alaska pollack, pacific saury และชนิดพันธุ์อื่น ๆ ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจอีกบางประเภท ในปัจจุบันจากข้อมูลทางชีววิทยาแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีสภาพเสื่อมโทรม โดยเฉพาะทูน่า, แซลมอน, ปลาฉลาม, billfish และปลาหมึก เป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเกินสมควร ตลอดจน เต่าทะเล, ปลาโลมา และปลาฉลาม ก็ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมการทำประมงของมนุษย์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม⁵ จากการรายงานของ FAO เกี่ยวกับสถานะของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล พบว่า ชนิดพันธุ์ปลาที่สำคัญประมาณ 44 เปอร์เซ็นต์ ได้สูญพันธุ์ไปอย่างน่าเสียดาย อีก 16 เปอร์เซ็นต์ ถูกใช้ประโยชน์อย่างเกินสมควร หากการจับยังไม่ลดลงก็จะสูญพันธุ์ในอีกไม่ช้า อีก 6 เปอร์เซ็นต์ก็มีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ และมีเพียง 3 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นที่กำลังฟื้นฟูการเจริญพันธุ์อย่างช้า ๆ บริเวณที่ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกจับมาใช้ประโยชน์จนเกินระดับการผลิตนั้นได้แก่บริเวณ Northwest Atlantic, Southeast Atlantic และ Eastern Central Atlantic ส่วนบริเวณที่ทรัพยากรสัตว์น้ำยังมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์นั้นได้แก่บริเวณ Eastern Indian Ocean, Western Indian Ocean, Western Central Pacific และบริเวณ Northwest Pacific⁶

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำโดยเฉพาะชนิดพันธุ์ปลาที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น Atlantic cod, haddock, salmon, Alaska pollack, Southern blue Whiting, ทูน่า และชนิดพันธุ์อื่น ๆ ซึ่งเคยอาศัยอยู่อย่างชุกชุมในบริเวณทะเลหลวงถูกจับมากเกินไปศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติ โดยรัฐต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาทำการประมงในทะเลหลวง หรือเรียกกันว่า รัฐที่ทำการประมงน่านน้ำไกล (Distant-Water Fishing Nations) ได้พัฒนาศักยภาพในการแข่งขันกันทำการประมงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อที่จะได้จับทรัพยากรสัตว์น้ำในปริมาณที่มากขึ้น

⁵Garcia S.H. and Majkowski., State of High Seas Resources, FAO Fisheries Department, Rome,1990, cited in Caddy J.F. andGriffith R.C., Living Marine Resources and their Sustainable Development and Institutional Perspectives, FAO. Fisheries Tech. Paper 353, FAO, Rome, 1995, p.41.

⁶FAO. The State of the World Fisheries and Aquaculture, FAO, Fisheries Department, FAO, Rome, 1999, p.7

สาเหตุที่รัฐที่ทำการประมงน่านน้ำไกลต้องออกไปทำการประมงในน่านน้ำไกลหรือทะเลหลวง ก็เพราะทะเลหลวงเป็นบริเวณพื้นที่ที่ปราศจากกฎเกณฑ์ที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้น ทำให้รัฐที่คนชาติของตนเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงจะได้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด เพราะรัฐชายฝั่งจะออกกฎเกณฑ์ และจัดการทรัพยากรสัตว์ที่พบได้ภายในเขตอำนาจรัฐของตนเท่านั้น⁷ ถ้ารัฐทุกรัฐมุ่งเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมากเกินไปกำลังผลิตตามธรรมชาติ โดยไม่มีการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืนสูงสุดทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวอาจสูญพันธุ์ไปในที่สุดได้ และเนื่องจากบริเวณทะเลหลวงปราศจากกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลที่เพียงพอและเหมาะสม อีกทั้งยังมีการใช้เครื่องมือบางประเภท เช่น อวนลอยขนาดใหญ่ (Large-scale pelagic driftnet) ของกองเรือประมงน่านน้ำไกล เช่น กองเรือประมงอวนลอยขนาดใหญ่จากญี่ปุ่นและเกาหลี ซึ่งมักเข้ามาทำการประมงจับปลาแซลมอน, ทูน่าและปลาหมึก ในบริเวณทะเลหลวงตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก การทำประมงโดยใช้อวนลอยขนาดใหญ่เป็นวิธีการทำประมงที่ไม่เลือกประเภทจับสัตว์น้ำและทำให้เกิดการสูญเปล่าอย่างไร้ประโยชน์ และถือว่าเป็นการคุกคามต่อการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรที่มีชีวิต เนื่องจากอวนลอยที่ใช้ทำประมงในทะเลหลวงมักมีขนาดใหญ่ตั้งแต่ความยาว 35-60 กิโลเมตร และลึก 10-15 กิโลเมตร การใช้อวนลอยที่มีขนาดใหญ่มากนี้เองทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำที่ไม่ใช่เป้าหมายโดยตรงในการทำประมง เช่น ปลาโลมา, เต่าทะเล, แมวน้ำ หรือนกทะเล ที่ชาวประมงไม่ต้องการเข้ามาติดอวนลอยขนาดใหญ่นี้ด้วย

ดังนั้น จะเห็นว่าสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงนั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำเกินสมควร (overfishing), การทำประมงที่ขาดกฎเกณฑ์ในการควบคุมดูแล (unregulated fishing), การลงทุนเกี่ยวกับกิจกรรมในการทำประมงที่มากเกินไป (excessive fleet size), การใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสมบางประเภท เช่น อวนลอยขนาดใหญ่ในการทำประมงในทะเลหลวง, การขาดข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ (unreliable database) การขาดความร่วมมือที่เพียงพอระหว่างรัฐต่าง ๆ และสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งและเป็นหัวใจในการศึกษาวิจัยก็คือ การที่เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงเปลี่ยนธงชาติของเรือเพื่อหลบหนีการจับกุม หรือชักธงชาติรัฐอื่นหลายรัฐ (reflagging) เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

⁷บุญเลิศ ผาสุก “ประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล, วารสารการประมง, ฉบับที่ 49, เล่มที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2539): หน้า 316.

ดังนั้น การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง จึงถือเป็นเรื่องหนึ่งที่เหมาะสมทำการศึกษา เนื่องจากเรือประมงนั้นถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง หากปราศจากกฎเกณฑ์การควบคุมโดยรัฐในการใช้อำนาจรัฐเหนือเรือที่ชักธงของตนอย่างมีประสิทธิภาพ และเคร่งครัดแล้ว มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็จะไร้ประสิทธิผลไปในที่สุด เพราะเรือประมงก็จะทำการประมงตามอำเภอใจโดยคำนึงถึงแต่เพียงว่าทำอย่างไรจะจับปลาให้มากที่สุด ไม่คำนึงถึงความคงอยู่อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในระยะยาวของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงนั่นเอง จึงขอทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง ดังต่อไปนี้

2.1 สภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง

สภาพปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในการทำการประมงในทะเลหลวง คือ สภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง เรือประมงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้ประกอบกิจกรรมประมง และเรือประมงจะต้องสังกัดอยู่กับรัฐใดรัฐหนึ่ง ประเด็นที่ควรพิจารณา รัฐใดจะเป็นผู้มีอำนาจรัฐเหนือเรือประมงที่ทำการประมงอยู่ในทะเลหลวง

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ สัญชาติของเรือนั้นถือเป็นความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับเรือที่ชักธงชาติของตน เพราะสัญลักษณ์ที่แสดงถึงสัญชาติของเรือคือ ธงชาติของเรือ ประเด็นที่ควรพิจารณา ผู้มีอำนาจรัฐเหนือเรือที่ชักธงชาติของตน ก็คือรัฐเจ้าของธง (flag state) ซึ่งให้สัญชาติแก่เรือประมงที่ชักธงชาติของตน ดังนั้น รัฐซึ่งเรือนั้นมีสัญชาติจะเป็นผู้มีเขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว (exclusive jurisdiction) เหนือเรือในบริเวณทะเลหลวง เรือประมงที่ทำการประมงในบริเวณทะเลหลวงจึงไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐอื่นใดที่มีใช้รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของธงก็ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมหรือยอมรับต่อกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่ออกมาโดยองค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค หากรัฐเจ้าของธงมิได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค

สภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง จึงเกิดจากการที่เรือประมงหลบเลี่ยงต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ออกมาโดยองค์การส่วนภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค กล่าวคือ เรือประมงชักธงชาติของรัฐที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค มักจะไปทำการจดทะเบียนหรือเปลี่ยนสัญชาติเรือประมงใหม่กับรัฐที่ไม่ได้เข้าร่วมกับองค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค เนื่องจากในปัจจุบัน บริเวณทะเลหลวงมักตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคต่าง ๆ องค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคจึงมีบทบาทสำคัญมากในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณ

ทะเลหลวงโดยแบ่งเขตความรับผิดชอบตามบริเวณมหาสมุทรต่าง ๆ มหาสมุทรแอตแลนติก ได้มีการก่อตั้งองค์การส่วนภูมิภาคขึ้นมาหลายองค์การด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป บางองค์การก็ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำบางประเภทเป็นการเฉพาะชนิดพันธุ์ เช่น แซลมอน เช่น NASCO (North Atlantic Salmon Conservation Organization) หรือ องค์การที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ปลาทูน่า ก็มีองค์การที่เกี่ยวข้องเช่น ICCAT (International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna) หรือบางองค์การก็ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม เช่น NAMMCO (North Atlantic Marine Mammal Commission) บางองค์การส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นมาในบริเวณนี้ก็ทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นการทั่วไป เช่น ปรสานงาน วิเคราะห์ วิจัยค้นคว้า ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการประมงในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติก กล่าวคือ มิได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อมุ่งเน้นต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเฉพาะอย่าง อาทิ เช่น ICES (International Council for the Exploration of the Seas), NEAFC (Northeast Atlantic Fisheries Commission), IBSFC (International Baltic Sea Fishery Commission) และ WECAFC (Western Central Atlantic Fishery Commission) เป็นต้น ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกก็เช่นเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคขึ้นมาหลายองค์การด้วยกัน และเช่นเดียวกับองค์การส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติก องค์การส่วนภูมิภาคในบริเวณนี้ บางองค์การก็มุ่งเน้นในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเฉพาะประเภท เช่น ปลา halibut ก็มีองค์การที่ชื่อว่า IPHC (International Pacific Halibut Commission) ทำหน้าที่ในการศึกษาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการทำประมงปลา halibut ตลอดจนจัดทำกฎระเบียบเพื่อพัฒนาพลปลา halibut, ปลาแซลมอน ได้แก่ องค์การที่มีชื่อว่า PSC (Pacific Salmon Commission) ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการปลาแซลมอนในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นต้น หรือบางองค์การก็ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกเป็นการทั่วไป เช่น สนับสนุนและสร้างความร่วมมือในการวิจัยทางสมุทรศาสตร์ เก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้ เช่น PICES (North Pacific Marine Science Organization) หรือ FFA (South Pacific Forum Fisheries Agency) ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรือประมงที่เข้าไปทำประมงในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น ส่วนในมหาสมุทรอินเดีย ก็มีองค์การประมงส่วนภูมิภาคหลากหลายองค์การด้วยกัน บางองค์การทำหน้าที่ในการบริหารจัดการตลอดจนอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำบางประเภท เช่น ปลาทูน่า เช่น IOTC (Indian Ocean Tuna Commission), WIOTO (Western Indian Ocean Tuna Organization) หรือบางองค์การทำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา จัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่บริเวณมหาสมุทรอินเดีย เช่น IOFC (Indian Ocean Fishery Commission) หรือ APFIC (Asia-Pacific Fishery Commission) เป็นต้น

ในบริเวณมหาสมุทรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมหาสมุทรแอตแลนติก แปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย ต่างมีองค์การประมงส่วนภูมิภาคหลากหลายองค์การ ที่จัดตั้งขึ้นมาในบริเวณพื้นที่มหาสมุทรต่าง ๆ ขึ้นมาควบคุมดูแลกิจกรรมการทำประมงในบริเวณดังกล่าว การทำประมงในบริเวณที่มีองค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคควบคุมดูแลนั้น เรือประมงของรัฐสมาชิกขององค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเช่นว่านั้น จำต้องปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการที่กำหนดขึ้นโดยองค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคที่มีพื้นที่รับผิดชอบเหนือบริเวณที่เรือประมงนั้นเข้าไปทำการประมง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ หากเรือประมงของรัฐที่มีใช้รัฐสมาชิก (non-member) เข้าไปทำการประมงในบริเวณพื้นที่ที่องค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคมีเขตความรับผิดชอบเหนือบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบต่าง ๆ หรือต้องปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ออกมาโดยองค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคนั้นหรือไม่

จากรายงานของ FAO พบว่า แม้ว่าความพยายามในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจะมีขึ้นเพื่อที่จะใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน แต่หากไม่สามารถที่จะควบคุมการทำประมงที่ปราศจากกฎเกณฑ์ของรัฐที่มีใช้รัฐคู่ภาคีต่อข้อตกลงต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแล้วมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำก็จะไร้ผล การที่รัฐมีเข้าร่วมเป็นสมาชิกต่อองค์การที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง อาจเกิดขึ้นจากเจตนาของรัฐนั้นเองที่ไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วมในองค์การดังกล่าว หรือบางกรณีอาจเกิดจากที่รัฐนั้นถูกกันออกจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับองค์การส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคโดยสาเหตุทางการเมือง ดังเช่น กรณีของไต้หวันซึ่งถือเป็นรัฐหนึ่งที่ทำประมงน่านน้ำไกลที่สำคัญรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะในบริเวณมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ เนื่องจากเหตุที่ว่าไต้หวันไม่ยอมรับความเป็นรัฐของไต้หวันจากสังคมโลก โดยถือว่าไต้หวันนั้นเป็นส่วนหนึ่งของประเทศจีน เป็นต้น⁸ นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ สมาชิกขององค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค ไม่มีอำนาจในการปฏิเสธสิทธิในการทำประมงของรัฐที่มีใช้สมาชิกขององค์การดังกล่าว รัฐที่มีใช้สมาชิกไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อควบคุมกิจกรรมในการประมงแก่รัฐสมาชิก สาเหตุดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนธงชาติของเรือ (flagging out) ของรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค เพื่อหลบเลี่ยงต่อกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกิจกรรมในการทำประมง โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์น้ำในทะเลหลวง เจ้าของเรือประมงมักจะหาทางจดทะเบียนเรือกับรัฐอื่นที่มีใช้รัฐคู่ภาคีของข้อตกลงต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงหรือรัฐสมาชิก

⁸FAO. Technical Consultation High Seas Fishing, Rome 7-15 September 1992, FAO Fisheries Report No.484, Rome, 1992, p.52

ขององค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค เป็นการจดทะเบียนเรือเพื่อความสะดวกของรัฐที่มีได้เข้าร่วมกับข้อตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงหรือมิได้เข้าร่วมกับองค์การประมงส่วนภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค และรัฐเช่นว่านั้นมักมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำประมงที่เข้มงวดน้อยกว่ารัฐเจ้าของธงเดิมของเรือประมง การเปลี่ยนธงชาติของเรือประมงก่อให้เกิดปัญหาในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการลงแรงประมง และจำนวนปลาที่จับได้ ตลอดจนจำนวนเรือและเครื่องมือที่เรือประมงใช้ปฏิบัติการประมง จึงไม่สามารถที่จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือได้⁹ หากรัฐที่มีใช้คู่ภาคีหรือมิใช่รัฐสมาชิกไม่ประสงค์ที่จะให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องดังกล่าว

การเปลี่ยนธงชาติของเรือประมงเป็นธงชาติของรัฐที่มีใช้คู่ภาคีกับข้อตกลงที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง หรือมิใช่สมาชิกขององค์การประมงส่วนภูมิภาค หรือ อนุภูมิภาคเป็นการกระทำที่หลีกเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ตัวอย่างเช่น เรือประมงของสเปนที่ทำการชักธงไปแลนดเพื่อหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการทำประมงในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติกเหนือที่มีชื่อว่า The Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีเป้าหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรปลาแซลมอลในบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติกเหนือที่ออกโดยองค์การส่วนภูมิภาคชื่อ NASCO (North Atlantic Salmon Conservation Organization) ทั้งนี้เพราะไปแลนดมิได้เข้าเป็นสมาชิกของ NASCO จึงไม่ตกอยู่ภายใต้ของอนุสัญญานี้ NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization) ก็เผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการที่เรือประมงชักธงของรัฐที่มีใช้คู่ภาคีในบริเวณที่ NAFO มีเขตอำนาจ และเรือประมงดังกล่าวมักเป็นเรือประมงที่รัฐเจ้าของธงเดิมเข้าเป็นสมาชิกของ NAFO ทำให้เรือประมงนั้นไปทำการจดทะเบียนชักธงเพื่อความสะดวกหรือเปลี่ยนธงชาติของเรือกับรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของ NAFO เพื่อที่จะมิต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ NAFO ในปี ค.ศ.1994-1997 มีเรือถึง 2000 ลำที่ทำการจดทะเบียนชักธงเพื่อความสะดวกหรือเปลี่ยนธงชาติของเรือกับรัฐอื่น คิดเป็นประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ของกองเรือของโลก¹⁰

การที่เรือประมงหลีกเลี่ยงมาตรการอนุรักษ์และจัดการโดยการเปลี่ยนธงชาติของเรือเป็นธงชาติของรัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การประมงระหว่างประเทศภูมิภาคหรือ

⁹Ibid, p.30

¹⁰Committee for the National Institute for the Environment. URL :<http://www.Cnie.org/nlc/mar-8.html>. 5 January 1996.

อนุภูมิภาค ซึ่งหมายความว่า เรือประมงที่ทำการเปลี่ยนธงชาติของเรือเหล่านี้สามารถทำการประมงนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กล่าวคือ บริเวณทะเลหลวงได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นและบังคับใช้แก่ประเทศสมาชิกขององค์กรประมงดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลผลิตของทรัพยากรโดยรวม ทำให้ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในบริเวณที่องค์การประมงระหว่างประเทศ, ส่วนภูมิภาค และอนุภูมิภาคไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร¹¹

สิ่งที่น่าสนใจทำการศึกษาต่อไปก็คือ สภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงทำการจดทะเบียนชักธงเพื่อความสะดวก (Flag of Convenience) หรือการจดทะเบียนเรือเสรี (Open Registries) มีความเป็นมาอย่างไร ดังจะขอทำการศึกษาต่อไปนี้ หัวข้อ 2.1.1

2.1.1 Flag of Convenience or Open Registries

Boczek¹² ได้เขียนเอาไว้ในหนังสือที่มีชื่อว่า Flags of Convenience โดยได้อธิบายความหมายของคำว่า Flag of Convenience เอาไว้ว่า “Flag of convenience หมายถึง การที่รัฐใด ๆ ได้ให้อนุญาตการจดทะเบียนเรือแก่เรือซึ่งมีคนต่างชาติเป็นเจ้าของ (foreign-owned) หรือเรือที่มีคนต่างชาติควบคุมอยู่ (foreign-controlled) ให้มีสิทธิชักธงชาติของรัฐนั้น ๆ โดยรัฐที่ได้ให้ใบอนุญาตการจดทะเบียนและให้สิทธิในการชักธงแก่เรือเช่นว่านั้นจะกำหนดเงื่อนไขบางประการ เอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของเรือและสร้างความสะดวกในการจดทะเบียนเรือแก่เจ้าของเรือเช่นว่านั้น และใน Black’s Law Dictionary ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “Flag of Convenience” เอาไว้ว่า Flag of Convenience หมายถึง การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดกระทำการรับจดทะเบียนให้แก่เรือพาณิชย์ของประเทศอื่น โดยกำหนดเงื่อนไขบางประการ อาทิเช่น เรื่องความปลอดภัย ให้มีความเข้มงวดน้อยกว่า หรือมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเรือที่ต่ำกว่า เป็นต้น

¹¹FAO. Marine Fisheries and the law of the sea: A Decade of change, Special Chapter (revised) of the state of food and Agriculture 1992, FAO Fisheries, Circular No.853, Rome, FAO, 1992, p. 39.

¹²Boczek. Flags of Convenience—An International Legal Study, Harvard University Press, 1962, p. 2.

การที่เรือประมงเปลี่ยนธงชาติเป็นการใช้ธงเรือเพื่อความสะดวก (Flag of Convenience) เพื่อหลบเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่กำหนดขึ้นโดยข้อตกลงระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธงชาติเดิมของเรือประมง เพื่อหลบเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เรือประมงมักจะกระทำการยกเลิกการจดทะเบียนเรือจากรัฐเจ้าของธงเดิมที่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การประมงหรือข้อตกลงที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค และไปทำการจดทะเบียนเรือกับรัฐอื่นที่มีใช้สมาชิกขององค์การประมงหรือข้อตกลงที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค (Reflagging) การกระทำดังกล่าวทำให้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงไร้ผล หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะรัฐเจ้าของธงใหม่มักจะละเลยในการนำเอามาตรการในการอนุรักษ์และจัดการมาบังคับใช้ต่อเรือประมงที่ชักธงชาติของตนหรือรัฐเจ้าของธงใหม่ไม่ประสงค์ที่จะควบคุมกิจกรรมของเรือประมงที่ชักธงชาติของตน หรืออาจจะไม่มีความสามารถอย่างเพียงพอในการควบคุมกิจกรรมของเรือประมง¹³ การกระทำในการเปลี่ยนธงชาติของเรือประมงอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การเปลี่ยนธงชาติของเรือเพื่อความสะดวก (Flag of Convenience) หรือการจดทะเบียนเสรี (Open Registries) รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์สหรัฐ นาย Ronald H. Brown ได้กล่าวเอาไว้ว่า “เรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงจำนวนมากที่ทำการเปลี่ยนธงชาติของเรือเพื่อความสะดวก เพื่อหลบหนีกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การประมงในระดับสากลและระดับภูมิภาค บทบาทในการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างระบอบใหม่ในการควบคุมเรือประมงที่ชักธงชาติของสหรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในฐานะเป็นรัฐเจ้าของธง”¹⁴

จากการรายงานของ FAO ใน The State of World Fisheries and Aquaculture พบว่า จำนวนเรือประมงซึ่งจดทะเบียนภายใต้การจดทะเบียนเสรี (Open Registers) หรือการเปลี่ยนธงชาติเรือเพื่อความสะดวก (Flags of Convenience) ได้ ยังคงเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าจะเป็นอัตราที่ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับต้นปี ค.ศ. 1990 และแม้ว่า จำนวนเรือประมงซึ่งจดทะเบียนกับ

¹³Bergin and Haward, “Last Jewel in a Disintegrating Crown”, pp. 190–192, cited in Tahindro A., Conservation and Management of Transboundary Fish Stocks : Comment in Light of the Adoption of the 1995 Agreement for the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, *Ocean Development and International Law*, Volume 28. No.1, 1997, p. 35.

¹⁴National Oceanic and Atmospheric Administration URL://http://www.noaa.gov/public/pr96/mar96/noaa96-13.html. 20 January 1998.

ประเทศปานามา และฮอนดูรัส ซึ่งเป็นประเทศที่เจ้าของเรือนิยมไปจดทะเบียนเสรี หรือเปลี่ยนธงชาติเรือเพื่อความสะดวก แต่การจดทะเบียนเรือประมงกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นในประเทศอื่น เช่น ประเทศ Belize มีการขอจดทะเบียนเรือประมง จำนวน 158 ลำ ในปี ค.ศ. 1997 ประเทศ Cyprus มีการขอจดทะเบียนเรือประมงจำนวน 32 ลำ ประเทศ St Vincent และ The Grenadines มีการจดทะเบียนเรือประมงถึง 139 ลำ และที่ประเทศ Vanuatu มีการขอจดทะเบียนเรือประมง 35 ลำ ในจำนวนดังกล่าวมีเพียงเรือประมงที่สร้างใหม่เพียง 3 ลำ ที่เหลือเป็นเรือประมงที่เคยจดทะเบียนมาแล้วแต่มาขอจดทะเบียนและใช้ธงของรัฐใหม่¹⁵

การจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรีนั้น ได้มีขึ้นเป็นเวลานานแล้ว โดยมีได้จำกัดแต่เรือประมงที่นิยมทำการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก จากการศึกษาพบว่า เรือแทบทุกประเภทนิยมทำการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรี ด้วยเหตุผลแตกต่างกันไป กล่าวคือ

การใช้ธงชาติเรือของรัฐอื่น ๆ เพื่อความสะดวกได้เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในบริเวณ West Indies โดยกองเรือพาณิชย์ของอังกฤษในการใช้ธงชาติของสเปน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้าของสเปน¹⁶ ในราวศตวรรษที่ 17 เรือประมงอังกฤษที่เข้ามาทำประมงในบริเวณ Newfoundland ได้ชักธงชาติฝรั่งเศสเพื่อหลบเลี่ยงต่อข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำประมงที่กำหนดขึ้นโดยอังกฤษ และเรือประมงอังกฤษอีกเช่นกันได้ชักธงชาติของนอร์เวย์ เพื่อหลบเลี่ยงต่อกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดของอังกฤษในราวศตวรรษที่ 19 การใช้ธงชาติเรือของรัฐอื่นเพื่อความสะดวกก็ยังคงเป็นที่แพร่หลายในช่วงศตวรรษที่ 20 เรือบรรทุกสินค้าขนาดเล็กชื่อ *Belen Quezada* สัญชาติแคนาดาได้เปลี่ยนสัญชาติและชักธงชาติของปานามาเพื่อที่จะใช้เรือนั้นบรรทุกเกลือเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1922 เรือสำราญที่มีชื่อว่า *Reliance* และ *Resolute* เรือสำราญทั้งสองลำนี้มีสัญชาติอเมริกัน ได้ทำการเปลี่ยนสัญชาติและชักธงของปานามา ทั้งนี้เพื่อหลบเลี่ยงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการห้ามค้าสุราบนเรืออเมริกัน¹⁷ จะเห็นได้ว่าปานามาเป็นประเทศที่เรือมักนิยมไปจดทะเบียนเรือและใช้ธงชาติของปานามากที่สุด โดยเฉพาะจากกองเรือจากยุโรป เช่น สเปน, กองเรือจากกรีก และสหรัฐอเมริกา จนประเทศปานามาได้จัดทำกฎหมายพาณิชย์นำขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1925 เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ เข้ามาจดทะเบียนเรือกับปานามา จึงเห็นได้ว่า หลังปานามาได้ออกกฎหมายภายในเพื่อเอื้ออำนวย

¹⁵FAO. *The State of the World Fisheries and Aquaculture*, FAO, Fisheries Department, Rome, 1999, pp. 74-75.

¹⁶ Ibid, p. 6.

¹⁷ Carlisle. *Sovereignty for Sales*, 1981, p. 32.

แก่รัฐต่าง ๆ ให้เข้ามาจดทะเบียนเรือกับปานามาในปี ค.ศ. 1925 ในระยะแรก ๆ นั้น การจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะอาดสามารถขอให้สถานกงสุลแห่งสหรัฐอเมริกาดำเนินการแทนในการออกเอกสารที่มีชื่อว่า “Patente de Navegacion” ให้แก่เรือที่มาจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะอาดที่เข้ามาเทียบท่าเรือ ในกรณีที่ไม่มีสถานกงสุลของปานามา¹⁸ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การจดทะเบียนเรือเพื่อชักรงชาติของปานามาสามารถกระทำได้ง่ายและสะดวกทำให้รัฐต่าง ๆ นิยมทำการจดทะเบียนกับปานามาตั้งเช่น กองเรือของกรีก มักจะทำการเปลี่ยนธงชาติของเรือเป็นธงชาติปานามา (reflagged) ด้วยเหตุผลในการลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับลูกเรือให้น้อยลง แม้กระทั่งมีการใช้ธงของปานามาโดยเรือเยอรมันเพื่อหลบเลี่ยงภาวะสงครามในราวช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1¹⁹

นอกจากกองเรือพาณิชย์และเรือประมงจะนิยมทำการจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะอาดกับประเทศปานามาแล้ว ฮอนดูรัส และ ไลบีเรีย ก็นับว่าเป็นประเทศที่ได้รับความนิยมด้วยเช่นกัน เนื่องจากหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความไม่มั่นคงในทางการเมืองและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเรือที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้กองเรือต่างหันไปทำการจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะอาดกับฮอนดูรัสและไลบีเรีย โดยเฉพาะไลบีเรียนั้นเป็นที่นิยมแพร่หลายต่อกองเรือพาณิชย์นาวิสัญชาติสหรัฐ และไลบีเรียได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์นาวีและกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัดในปี ค.ศ. 1948 คล้ายคลึงกับกฎหมายของสหรัฐ อีกทั้งการจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะอาดเป็นสัญชาติไลบีเรียสามารถทำการจดทะเบียนได้ที่กรุงนิวยอร์ก เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนเรือต่าง ๆ เป็นสัญชาติไลบีเรียที่มีชื่อว่า Office of the Deputy Commissioner of Maritime Affairs of the Republic of Liberia นั้นตั้งอยู่ที่กรุงนิวยอร์ก²⁰ ด้วยสาเหตุนี้เองทำให้เรือต่าง ๆ ที่ถือสัญชาติสหรัฐนิยมไปทำการจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะอาดกับไลบีเรีย นอกจากสถานที่

¹⁸กฎหมายของปานามาฉบับนี้มีชื่อว่า “Law 8 of 1925” ในการจดทะเบียนเรือของประเทศปานามา มี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ หน่วยงานที่มีชื่อว่า “General Directorate of Consular and Shipping Affairs” ตั้งอยู่ที่ Panama City หน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการออกเอกสารเพื่อแสดงหลักฐานการมีสัญชาติของเรือ และรับรองว่า เรือลำนั้นมีสิทธิในการชักรงชาติของตน เอกสารเช่นนี้มีชื่อว่า Patente de Navegacion และอีกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจดทะเบียนเพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ของเรือ และการจัดจำนองเรือ คือ หน่วยงานที่มีชื่อว่า “Panamanian public registry” โปรดดู Carlisle. *Sovereignty for Sales*, 1981, p. 32.

¹⁹Carlisle *Sovereignty for Sales*, 1981, p. 77.

²⁰Ready N.P., *Ship Registration*, Lloyd’s of London Press Ltd, Second Edition, 1994, p. 91.

รับจดทะเบียนจะตั้งอยู่ที่กรุงนิวยอร์กซึ่งสะดวกแก่เจ้าของเรือที่จะมาขอจดทะเบียนแล้ว ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องยังมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นกว่าของประเทศปานามา เพราะบริหารและจัดการโดยบริษัทของสหรัฐที่มีชื่อว่า Stettinius Associates²¹ โดยแบ่งปันผลกำไรกับประเทศไลบีเรีย ระบบของการรับจดทะเบียนเรือของไลบีเรียถือเป็นแม่แบบของประเทศที่รับจดทะเบียนเรือเพื่อความสะดวกอื่น ๆ เช่น Vanuatu ที่ได้จัดตั้งบริษัทที่ทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการการรับจดทะเบียนเรือขึ้นที่กรุงนิวยอร์ก²² และมีบทบัญญัติของกฎหมายพาณิชย์นาวีของไลบีเรีย²³ จากการรายงานของ Lloyd's Register World Fleet Statistics พบว่ากองเรือโลกที่ทำการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกมีถึง 7,175 ลำ คิดเป็นระวางตันกรอสถึง 111, 537, 157 ตันกรอส และเกือบจะเท่ากับหนึ่งในสี่ของระวางน้ำหนักบรรทุกของเรือทั้งหมดของโลก²⁴

เหตุผลที่เรือมักนิยมจดทะเบียนกับรัฐที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวก เนื่องจากรัฐเหล่านี้มักกำหนดเงื่อนไขไว้ต่ำเกี่ยวกับมาตรฐานของเรือ ความรู้ของนายเรือและลูกเรือ ตลอดจนสวัสดิการแก่ลูกเรือ ทำให้เรือที่ทำการจดทะเบียนกับรัฐที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวก ได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำกว่า²⁵

การจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวก ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านอย่างมาก Sorenson²⁶ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกหรือการจดทะเบียนเรือเสรีเอาไว้ดังต่อไปนี้ “เจ้าของเรือมักทำการจดทะเบียนเรือ (ชักธงเพื่อความสะดวก) กับรัฐที่รับจดทะเบียน (ชักธงเพื่อความสะดวก) ด้วย

²¹ ก่อตั้งขึ้นโดย อดีต Secretary of State ของประเทศสหรัฐอเมริกาชื่อ Edward R. Stettinius, Jr.

²² การขอจดทะเบียนเรือนั้นสามารถทำได้โดยการยื่นขอจดทะเบียนกับองค์กรที่มีชื่อว่า “the Commissioner of Maritime Affairs ตั้งอยู่ที่ Port Villa ซึ่งเป็นเมืองหลวงของ Vanuatu หรือ องค์กรที่มีชื่อว่า “Deputy Commissioner of Maritime Affairs” ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงนิวยอร์ก

²³ Carlisle *Sovereignty for Sales*, 1981, p. 22.

²⁴ Lloyd's Register World Fleet Statistics, December, 1993.

²⁵ Osieke, E. “Flags of Convenience Vessels : Recent Development”, *American Journal of International Law*, Volume 73, 1979, pp. 604-627.

²⁶ Sorenson, *The Law of the Sea*, International Conciliation, No. 520, 1858, pp. 202-203.

สาเหตุหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ภาษีที่เรียกเก็บต่ำหรือในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีเลย ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการต่ำกว่าเนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้าง, เงื่อนไขเกี่ยวกับแรงงาน และความปลอดภัยในทางสังคมที่ปรากฏอยู่ตามประเทศที่มีความเจริญทางด้านพาณิชย์นาวี จะไม่ถูกนำมาบังคับใช้ การขาดแคลนกลไกในการบริหารที่เพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการตรวจค้นเรือ ทำให้รัฐที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐที่รับจดทะเบียนเรือเพื่อความสะดวกควรออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองลูกเรือและอื่น ๆ”

จากสาเหตุดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้สังคมระหว่างประเทศมีความวิตกกังวลต่อประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกหรือการจดทะเบียนเรือเสรี จึงมีความพยายามที่จะให้คำจำกัดความแก่คำว่า Flags of Convenience หรือการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกในรายงานของ Lord Rochdale และ The United Kingdom Committee of Enquiry into Shipping ที่เสนอต่อรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1970 ได้จำแนกลักษณะร่วมกัน 6 ประการของ การจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรีคำดังต่อไปนี้²⁷

1. รัฐที่รับจดทะเบียนเรือให้กรรมสิทธิ์และ/หรือการควบคุมเรือพาณิชย์แก่บุคคลที่มีได้สังกัดแก่รัฐที่รับจดทะเบียนเรือนั้น
2. การเข้าสู่วิธีการในการจดทะเบียนนั้นต้องกระทำได้ง่าย เรืออาจได้รับการจดทะเบียนในสถานกงสุลที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร ที่สำคัญการโอนทะเบียนจากรัฐที่รับจดทะเบียนเดิมถือเป็นทางเลือกของเจ้าของเรือที่จะทำการโอนทะเบียนหรือไม่ก็ได้
3. ภาษีเงินได้ที่เกิดขึ้นจากรี้อมือตราต่ำหรือไม่ถูกจัดเก็บเลย ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนและค่าธรรมเนียมรายปีจะตั้งอยู่บนฐานในระวางน้ำหนักบรรทุกของเรือโดยปกติแล้วเรือที่มาขอจดทะเบียนจะมีค่าใช้จ่ายเพียงแค่นำค่าธรรมเนียมดังกล่าวเท่านั้น การรับประกันในเรื่องภาษี อาจกำหนดเอาไว้ว่าจะไม่มีการจัดภาษีในอนาคต
4. ประเทศที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกจะเป็นประเทศเล็ก ๆ ที่ปราศจากความต้องการภายในรัฐเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดขึ้นจากการรับจดทะเบียนเรือ ดังนั้น

²⁷ Committee of Inquiry into Shipping-Report, London : United Kingdom Command Papers 4337, H.M.S.O., 1970, Cited in Osieke E., “Flags of Convenience, Vessels : Recent Development”, American Journal of International Law, Volume 73, 1979, p. 604.

การเก็บค่าธรรมเนียมต่ำแก่เรือที่มีระวางน้ำหนักบรรทุกมากจะส่งผลต่อรายได้และความสมดุลของรายจ่ายของรัฐที่รับจดทะเบียน

5. ในกรณีที่เกี่ยวกับคนประจำเรือที่มีใช้คนที่สังกัดแก่รัฐที่รับจดทะเบียนเรือ ถือเป็นเรื่องของรัฐที่รับจดทะเบียนเรือให้การอนุญาตอย่างเสรี

6. ประเทศที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะอาดก้นไม่มีอำนาจหรือกลไกในทางบริหารที่มีประสิทธิผลใด ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศใด ๆ หรือรัฐเช่นว่านั้นไม่ประสงค์ที่จะใช้อำนาจในการควบคุมเหนือเรือที่ตนรับจดทะเบียน

ลักษณะทั้ง 6 ประการข้างต้น อาจใช้ในการกำหนดลักษณะหรือคุณสมบัติของรัฐที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะอาดอย่างคร่าว ๆ และเมื่อพิจารณาในฐานะที่เป็นเจ้าของเรือ ลักษณะของรัฐที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะอาดที่จะดึงดูดความสนใจของเจ้าของเรือควรที่จะมีลักษณะดังต่อไปนี้²⁸

1. เจ้าของเรือมุ่งที่จะหลบเลี่ยงภาษีในประเทศที่ตนมีสำนักงานของบริษัทเรือตั้งอยู่

2. การใช้จ่ายเกี่ยวกับลูกเรือที่ต่ำกว่าประเทศที่รับจดทะเบียนเดิม ทำให้ลดต้นทุนในการดำเนินการ เพราะ

2.1 การจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะอาด โดยทั่วไปหมายถึงการเลือกลูกเรือได้อย่างไม่จำกัดในตลาดต่างประเทศ

2.2 เจ้าของเรือไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงเกี่ยวกับค่าจ้างของลูกเรือ เพราะเจ้าของเรือสามารถจ้างลูกเรือจากประเทศที่มีค่าแรงต่ำ

3. กฎเกณฑ์ในการควบคุมเรือที่มาขอจดทะเบียนมีลักษณะที่ไม่เข้มงวด (กรณีนี้ในปัจจุบัน ในเรื่องของกฎเกณฑ์ในการควบคุมเรือที่มาขอจดทะเบียน โดยเฉพาะได้รับการปรับปรุงในเรื่องความปลอดภัยทางทะเล เนื่องจากประเทศที่เป็นประเทศที่รับจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะอาด (FOC) เข้าร่วมเป็นภาคีต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ไลบีเรีย²⁹ และ ปานามา³⁰ ต่างเข้าเป็นภาคี และให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ออกมา

²⁸ Carlisle Sovereignty for Sales, 1981, p. 19.

²⁹ Ready N.P., Ship Registration, Lloyd's of London Press Ltd, Second Edition, 1994, pp. 92-93.

³⁰ Ready N.P., Ship Registration, Lloyd's of London Press Ltd, Second Edition, 1994, pp. 113-114.

โดย IMO (International Maritime Organization) เช่น International Convention for the Safety of Life at Sea 1974³¹ (SOLAS 74) and 1978 Protocol (SOLAS PROT 78) International Convention on Tonnage Measurement of Ships 1969³² (TONNAGE 1969 และ International Convention on Standard of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers 1978³³ (STCW 78) เป็นต้น ดังนั้นประเด็นในเรื่องของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมเรือที่มาจากทะเลเบียนจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น)

4. รายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทเจ้าของเรือ เช่น เจ้าของเรือ, คนประจำเรือ, รายได้ของบริษัทเจ้าของเรือและอื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยให้แก่รัฐที่รับจดทะเบียนชักธงเพื่อความสะดวก ทำให้การพิสูจน์ให้ทราบถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์ เรือที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยลำบาก

จากข้อได้เปรียบในทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุนการดำเนินการ เช่น การจ่ายอัตราภาษีที่ต่ำ หรืออาจไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, นิติบุคคล, ภาษีเงินได้คนประจำเรือ หรือลูกเรือ นอกจากนั้น เรือที่จดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกมี

³¹International Convention for the Safety of Life at Sea (1974) and 1978 Protocol มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ อนุสัญญานี้ ออกมาเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการเดินเรือ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องโครงสร้าง ประเภทและวิธีการติดตั้งอุปกรณ์และการทำงานของเรือ อนุสัญญานี้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2523 พิธีสารมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2524.

³²International Convention on Tonnage Measurement of Ships (1969) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการวัดปริมาตรของเรือ เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ของเรือ ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล และเพื่อใช้อ้างอิงเกี่ยวกับขนาดของเรือในอนุสัญญาอื่น ๆ

³³International Convention จาก Standard of Training, Certification for Watchkeeping for Seafarers 1978 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในเรือของชาวเรือ ตลอดจนคุณสมบัติขั้นต่ำของคนประจำเรือ และมาตรฐานการฝึกอบรม เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลเหล่านั้นเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินในการเดินเรือ และเพื่อคุ้มครองสภาวะแวดล้อมในทะเล สถานะของอนุสัญญานี้ เริ่มมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2537 ข้อแก้ไขปี 1991 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2535 และล่าสุดเมื่อเดือนมิถุนายน 2538 ในการประชุมระหว่างประเทศภาคีอนุสัญญา STCW ฉบับนี้ ที่ประชุมได้รับรองอนุสัญญา STCW ที่แก้ไขใหม่ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997

ความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจ เพราะปราศจากการควบคุมและแทรกแซงจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับจดทะเบียนเรือชกธงเพื่อความสะดวก ทำให้เรือต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรือพาณิชย์ เรือประมง หรือเรืออื่นใด เช่น เรือ yacht หรือ cruises ต่างมุ่งที่จะทำการจดทะเบียนเรือเป็นการจดทะเบียนเรือชกธงเพื่อความสะดวกทำให้รัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐที่เป็นประเทศเล็ก ๆ หันมารับจดทะเบียนเรือชกธงเรือเพื่อความสะดวก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ปานามา, ไลบีเรีย และฮอนดูรัส ต่างเป็นรัฐที่เรือต่าง ๆ นิยมพากันไปจดทะเบียน นอกจากสามประเทศนี้แล้วยังมีประเทศในหมู่เกาะแคริบเบียน เช่น St.Vincent and The Grenadines ซึ่งมีกองเรือขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 19 ของโลก, ประเทศ Vanuatu ที่ตั้งอยู่ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกเป็นอีกหนึ่งประเทศที่เรือนิยมไปทำการจดทะเบียนเรือชกธงเรือเพื่อความสะดวก

การจดทะเบียนเรือชกธงเพื่อความสะดวกทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมโลกอย่างมาก จนมีการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศที่มีชื่อว่า The International Transport Workers' Federation (ITF) องค์กรนี้ถือเป็นหัวหอกในการคัดค้านระบบการจดทะเบียนเรือเสรี ในปี ค.ศ. 1994 องค์กร ITF ได้ออกมาระบุรายชื่อรัฐที่รับจดทะเบียนเรือเพื่อความสะดวกว่าได้แก่ประเทศต่อไปนี้ Antigua and Barbuda, Bahamas, Belize, Bermuda, Cayman Islands, Cook Islands, Cyprus, Gibraltar, Honduras, Lebanon, Liberia, Malta, Marshall Islands, Mauritius, Netherland Antilles, Panama, St.Vincent and the Grenadines, Sri Lanka, Tuvalu และ Vanuatu³⁴ และองค์กร ITF ได้กำหนดเงื่อนไขของเรือที่เข้าข่ายการเป็นเรือที่จดทะเบียนเรือชกธงเพื่อความสะดวก (Flag-of-Convenience ships vessel) กล่าวคือ เรือเช่นว่านั้น เจ้าของเรือมีสัญชาติของประเทศอีกประเทศหนึ่งที่มีใช้ประเทศที่เรือนั้นจดทะเบียน และได้ทำการจดทะเบียนกับรัฐที่เป็นพวก Flag of Convenience อีกกรณีหนึ่ง แม้มิได้ทำการจดทะเบียนเรือกับรัฐที่เป็น

³⁴ International Transport Workers' Federation, 1994 ITF เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นปี ค.ศ. 1948 มีสหภาพการค้า (trade union) มากกว่า 400 สหภาพ ใน 90 ประเทศ เป็นสมาชิกขององค์กร ทำหน้าที่ในการรณรงค์ในการต่อต้านเรือที่ทำการจดทะเบียนเรือชกธง เพื่อความสะดวกโดยเฉพาะเรือที่ชกธงชาติปานามา โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการรณรงค์ต่อต้านเรือที่ทำการจดทะเบียนเรือชกธงเรือเพื่อความสะดวกและรัฐที่รับจดทะเบียนดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งข้อตกลงระหว่างรัฐบาลเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างธงชาติที่เรือนั้นชกธงกับสัญชาติ หรือภูมิลำเนาของเจ้าของ, ผู้จัดการ และคนประจำเรือ และขจัดระบบการจดทะเบียนเรือชกธงเรือ เพื่อความสะดวกให้หมดไป
2. ให้หลักประกันแก่คนประจำเรือที่ทำงานบนเรือที่ทำการจดทะเบียนเรือชกธงเพื่อความสะดวกไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีสัญชาติใด ว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์จากเจ้าของเรือ

พวก Flag-of Convenience หรือรัฐที่รับจดทะเบียนเรือเพื่อความสะดวก แต่ก็ถูกถือเสมือนว่าเป็นเรือที่จดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะดวกได้หากเจ้าของเรือมีสัญชาติของรัฐอีกรัฐหนึ่ง มิใช่รัฐที่ทำการจดทะเบียนเรือ ดังนั้นเรือที่ทำการจดทะเบียนในฮ่องกง, ฟิลิปปินส์ ในกรณีที่เป็นเรือที่มีเจ้าของเป็นคนต่างชาติในสัญญาเช่าเรือ (Bareboated-in) เรือที่ทำการจดทะเบียนในสิงคโปร์ กรณีนี้เป็นกรณีที่เรือมีเจ้าของเป็นคนต่างชาติและไม่นำเอามาตรการหรือข้อตกลงเกี่ยวกับลูกเรือ เช่น เรื่องความปลอดภัยทางทะเล, สวัสดิการของลูกเรือ เป็นต้น มาใช้บังคับ แม้เรือนั้นก็ทำการจดทะเบียนกับรัฐที่มีรัฐที่รับจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะดวก (Flag of Convenience States) แต่เรือนั้นอาจถูกเสมือนเป็นเรือที่จดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะดวกได้ (Flag-of-convenience ships vessel) หากเข้า เงื่อนไขข้างต้น

เมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจดทะเบียนชักรงเรือ เพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรีแล้ว จะขอทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการทำประมงในทะเลหลวง คือ สภาพปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงที่ไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการทำประมงในทะเลหลวง กรณีนี้จะขอทำการศึกษาต่อไปในหัวข้อ 2.1.2 ดังต่อไปนี้

2.1.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงที่ไร้สัญชาติ (Stateless Fishing Vessels)

สภาพปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการทำประมงในทะเลหลวง นอกจากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะดวกหรือการจดทะเบียนเรือเสรีแล้ว เรือประมงที่ไร้สัญชาติที่ทำการประมงในทะเลหลวงก็ถือเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้หากเรือประมงที่ไร้สัญชาติฝ่าฝืนหรือหลบเลี่ยงต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็จะไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจรัฐเหนือเรือนั่นเอง

เรือทุกลำที่แล่นไปมาในทะเลจะต้องสังกัดรัฐใดรัฐหนึ่งและมีสัญชาติของรัฐนั้น และการได้สัญชาติก็ย่อมได้มาจากการจดทะเบียนในรัฐนั่นเอง เมื่อเรือได้รับการจดทะเบียนและได้สัญชาติจากรัฐที่เรือนั้นมาจดทะเบียนก็ย่อมมีสิทธิในการชักรงของรัฐนั้นด้วย การที่เรือมีสัญชาติของรัฐใดย่อมส่งผลให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของเรือและลูกเรือ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธงเหนือเรือที่ชักรงชาติตน

ในกรณีของเรือประมงกรณีแรกการไร้สัญชาติของเรือมักเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐเจ้าของธงได้ยอมรับความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลในการลดหรือหยุดยั้งการทำประมงในบริเวณทะเลหลวงบางพื้นที่ และเรือที่มีสัญชาติของรัฐเจ้าของไม่ประสงค์ที่จะตกอยู่ภายใต้

กฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธง ดังนั้น เรือดังกล่าวจึงทำการยกเลิกไม่ชักธงของรัฐเจ้าของธง และในขณะเดียวกันก็ไม่ไปขอจดทะเบียนกับรัฐอื่นเพื่อที่จะมีสัญชาติใหม่ส่งผลให้เรื่อนั้นกลายเป็นเรือไร้สัญชาติ หรือเรือประมงอาจกลายเป็นเรือที่ไร้สัญชาติได้ หากนการปกปิดสัญชาติที่แท้จริงของเรือ เช่นการชักธงเรือหลายชาติ นอกจากนั้นกรณีที่สองการไร้สัญชาติของเรืออาจเกิดขึ้นเมื่อรัฐเจ้าของธงเพิกถอนการจดทะเบียนเรือของเรือประมงที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธง ตัวอย่างเช่น เรือที่เข้าร่วมในกิจกรรมการทำประมงในทะเลหลวงโดยใช้ฉนวนลอย แม้ว่า จะได้มีการห้ามการใช้ฉนวนลอยทำการประมงในบริเวณทะเลหลวง เรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงก็ยังคงใช้ฉนวนลอยทำการประมงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะกองเรือประมงฉนวนลอยจากไต้หวัน กฎหมายภายในของไต้หวันได้บัญญัติเอาไว้ว่าการกระทำดังกล่าวถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในของไต้หวันและเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องถูกถอดถอนใบอนุญาตให้ใช้เรือ “de-certification” เรือประมงฉนวนลอยจากไต้หวันจำนวนถึง 50 ลำ ยังคงใช้ฉนวนลอยทำการประมงในทะเลหลวงจึงอาจถือเสมือนว่าเป็นเรือที่ไร้สัญชาติอันมีผลจากกฎหมายภายในของไต้หวัน เป็นต้น³⁵ กล่าวโดยสรุปก็คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่เรือประมงไม่ประสงค์ที่จะมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่เรือถูกเพิกถอนการจดทะเบียนเรือจากรัฐเจ้าของธง

คำถามที่น่าคิดก็คือ กฎหมายระหว่างประเทศได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรือที่ไร้สัญชาติหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 6 (2) ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ.1958 และมาตราของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 92 (2) ได้มีการบัญญัติเอาไว้ว่า “...เรือซึ่งเดินภายใต้ธงของรัฐสองรัฐ หรือกว่านั้น โดยใช้ธงเหล่านั้น ตามความสะดวก มีอาจอ้างสัญชาติหนึ่งสัญชาติใดต่อรัฐอื่นใดได้ และอาจถูกถือเสมือนเรือที่ไร้สัญชาติ”

อนุสัญญาทั้งสองฉบับได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรือที่ไร้สัญชาติ (Stateless vessels) ในมาตรา 6 (2) และ 92 (2) ตามลำดับ โดยมีถ้อยคำเคียงกัน ทั้งนี้กฎหมายใช้คำว่า “a state without nationality” ก่อนที่มีการร่างอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ.1958 คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ได้มีการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเรือดังกล่าวเอาไว้เช่นกัน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากเรื่องที่ชักธงมากกว่าหนึ่งรัฐ คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้แสดงความเห็นว่าเรื่องที่ชักธงมากกว่าหนึ่งรัฐ มีอาจอ้างสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งและอาจถูกถือเสมือนเรือที่ไร้สัญชาติ ความเห็นของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้ถูกนำมาบัญญัติเอาไว้ในอนุสัญญาทั้งสองฉบับในที่สุด และคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศเห็นว่า การไร้สัญชาตินั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเรือที่ไร้สัญชาตินั้น (The

³⁵Rogue driftnet still at sea? *Fishing News International*, 12-13 March, 1993.

serious disadvantages in this “Statelessness” of a ship” เพราะเรือนั้นจะสามารถมีเสรีภาพในทะเลหลวง เช่น เสรีภาพในการเดินเรือ หรือมีสิทธิในการเข้าเทียบท่าเรือต่างประเทศตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาที่ต่อเมื่อเรือนั้นชกธงของรัฐใดรัฐหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่า เรือนั้นจะสามารถได้รับประโยชน์จากกฎหมายระหว่างประเทศได้ก็ต่อเมื่อเรือนั้นมีความเกี่ยวข้องกับรัฐเจ้าของธง³⁶

คำถามที่น่าคิดคือมีกรณีอื่นใดอีกหรือไม่ ทำเรือนั้นจะถูกเสมือนเรือที่ไร้สัญชาติ นอกจากกรณีของเรือซึ่งชกธงของรัฐหลายรัฐตามอนุสัญญาที่ปรากฏในทั้งสองฉบับ ข้างต้น

Meyer H. ได้ให้ความเห็นว่า เรือที่ไร้สัญชาตินั้นอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณีด้วยกันคือ

1. การไร้สัญชาติของเรือซึ่งชกธงของรัฐสองรัฐหรือกว่านั้น โดยใช้ธงเหล่านั้น เพื่อความสะดวก ดังที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 มาตรา 6 (2) และอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 92 (2)³⁷

2. การไร้สัญชาติของเรืออาจเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐเจ้าของธงของเรือนั้นไม่ถูก ยอมรับ (ในฐานะที่เป็นรัฐหนึ่งในชุมชนระหว่างประเทศ) จากรัฐที่เข้าตรวจสอบเรือที่ชกธงของรัฐเช่นว่านั้น กรณีการไร้สัญชาติของเรือในข้อ 2 นั้น เกิดขึ้นโดยผลของคำพิพากษาของศาลอังกฤษในคดีที่มีชื่อว่า Naim Molvan V. Attorney General Palestine (1948 A.C. 351) ข้อเท็จจริง ในคดีนี้มีอยู่ว่าเรือลำหนึ่งชื่อ Asya กำลังขนยิว (Jewish Settlers) เข้าไปในเมืองปาเลสไตน์ การกระทำของเรือ Asya ขัดต่อกฎหมายห้ามคนเข้าเมืองของปาเลสไตน์ (immigration Ordinance) เมื่อพบเรือรบลำหนึ่งสัญชาติอังกฤษในทะเลหลวงบริเวณ 100 ไมล์ห่างจากชายฝั่งของปาเลสไตน์ เรือ Asya ไปชกธงของรัฐใดเลย แต่ต่อมาก็ชกธงตรุกีขึ้น เมื่อเรือรบอังกฤษถามถึง

³⁶“Report if the International Law Commission to the General Assembly”
Yearbook of the International Law, Vol.II, 1956, p. 280, Cited in Brown E.D.; The International Law of the Sea, London : Dartmouth Publishing Company Limited, Vol.I : Introductory Manual, 1994, pp. 291-292.

³⁷Meyers H., The Nationality of Ships, The Hague, 1967, pp. 312-313; Reuland, Interference With Non-National Ships on the High Seas : Peacetime Exceptions to the Exclusivity Rule on flag-State Jurisdiction, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 22 no.1161, 1989, pp. 1205-1206.

จุดหมายปลายทางของเรือ Asya ก็ไม่ได้รับคำตอบ เมื่อทหารอังกฤษเข้าทำการตรวจค้นและขึ้นเรือ Asya เรือ Asya ก็ได้ชักธง Ziouist ขึ้นไปแทนที่ธงตรุกี เรือรบลำนี้จึงยึดเรือ Asya ศาลปาเลสไตน์ได้มีคำพิพากษาให้ยึดเรือ Asya เจ้าของเรือโต้แย้งว่า การกระทำของเรือรบอังกฤษในการยึดเรือ Asya ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้การรับรองหลักเสรีภาพในทะเลหลวงต่อศาลอังกฤษ และศาลได้ยืนยันหลักการที่ว่า เพื่อความสงบเรียบร้อยในทะเลหลวง เรือที่ไม่ชักธงของรัฐใดรัฐหนึ่ง และไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ จากการใช้เสรีภาพในทะเลหลวง โดยศาล (The Judicial Committee of the Privy Council) ได้กล่าวเอาไว้ว่า “คำถามเกี่ยวกับโมติริจิดระหว่างรัฐ และการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศมีอาจเกิดขึ้นได้ หากเรือไม่ชักธงของรัฐหนึ่งรัฐใด.....ดังนั้นเรือ Asya จึงมีอาจอ้างความคุ้มครองจากรัฐใดได้ หรือรัฐใดมีอาจอ้างได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศถูกละเมิดจากการที่เรือของรัฐตนถูกยึดไปโดยรัฐอื่น”³⁸

คำตัดสินของศาลในคดี Naim Molvam V. Attorney General for Palestine เข้าใจว่านำมางานเขียนของ Oppenheim เกี่ยวกับเรือที่ไม่ชักธงของรัฐใดรัฐหนึ่ง (vessel not sailing under the maritime flag of a State) Oppenheim ได้แสดงทัศนคติในกรณีดังกล่าวเอาไว้ว่า เพื่อความสงบเรียบร้อยในทะเลหลวง เรือซึ่งไม่ชักธงชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง มีอาจได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลหลวง เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพที่ให้เฉพาะแก่เรือ ซึ่งชักธงของรัฐใดรัฐหนึ่ง³⁹

3. การไร้สัญชาติของเรืออาจเกิดขึ้นในกรณีเรือนั้นถูกเพิกถอนการใช้ธงจากรัฐเจ้าของธง หรือรัฐที่ให้สัญชาติปฏิเสธการใช้ธงของเรือนั้น⁴⁰

อย่างไรก็ตาม การขาดความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง (genuine link) ระหว่างเรือที่มาจอดทะเบียนและรัฐที่รับจดทะเบียนไม่ก่อให้เกิดลักษณะของเรือที่ไร้สัญชาติในความเห็นของ Meyers

การที่เรือไม่ปรากฏสัญชาติทำให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบการกระทำของเรือ กล่าวคือ รัฐไม่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศของเรือที่ไร้สัญชาติ คำถามที่น่าเกิดต่อไปก็คือ หากรัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือปฏิเสธการใช้ธงของเรือ

³⁸(1948) A.C. 351, pp. 369–370.

³⁹Oppenheim, L.F.L. *International Law : A Treatise*, Vol. I., London and New York : Longman, Green & Co., 1955, p. 546.

⁴⁰Meyers H., *The Nationality of ships*, The Hague, 1967, pp. 313–315.

หรือรัฐเจ้าของธงเพิกถอนสิทธิในการชักธงของเรือที่ชักธงชาติตน เรือลำนั้นก็กลายเป็นเรือที่ไร้สัญชาติทันที อันจะส่งผลให้รัฐไม่จำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบของรัฐต่อการกระทำใด ๆ ของเรือ ในบางกรณีรัฐอาจไม่ประสงค์ที่จะแสดงความรับผิดชอบต่อการทำของเรือ เช่น การก่อมลภาวะทางทะเล, เข้าร่วมในภาวะสงคราม, กระทำการเป็นโจรสลัด, กระทำการออกอากาศที่มีขอบด้วยกฎหมาย, การค้ายาเสพติด หรือการฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง รัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือจะปฏิเสธการใช้ธงของเรือ หรือรัฐเจ้าของธงจะเพิกถอนสิทธิในการชักธงของเรือที่ชักธงที่ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศได้หรือไม่ กรณีนี้ Meyers เห็นว่า การที่รัฐเจ้าของธงปฏิเสธหรือเพิกถอนการใช้ธงของเรือเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบระหว่างประเทศ จากการกระทำของเรือ นั้นไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ⁴¹

ประเด็นที่ควรพิจารณา เรือที่ไร้สัญชาตินั้นถือเป็นการล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่? Ted McDorman⁴² เห็นว่า เรือที่ไร้สัญชาติโดยตัวของมันเองไม่ถือว่าเป็นการล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะไม่ปรากฏว่ามีขอบของกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์อย่างแจ่มชัดเกี่ยวกับการที่เรือจะต้องทำการจดทะเบียนและจะต้องมีธงชาติ กล่าวคือ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ประเทศอย่างแจ่มชัดในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าเรือที่ไร้สัญชาติโดยตัวของมันเองเป็นการล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ (breach of international law)

แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 91 (1) แห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และมาตรา 5 (1) แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ.1958 จะได้กำหนดว่าให้รัฐกำหนดเงื่อนไขในการให้สัญชาติของตนแก่เรือ แต่มิได้ระบุหรือกำหนดชี้ชัดลงไปว่าให้รัฐจะต้องกำหนดสัญชาติให้แก่เรือ

เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 92 (1) แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และมาตรา 6 (1) แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวงได้กำหนดไว้ว่าให้เดินภายใต้ธงของรัฐเพียงรัฐเดียวเท่านั้น...ให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งเขตอำนาจแต่เพียงผู้เดียวของรัฐเมื่ออยู่ในทะเลหลวง...” บทบัญญัติในมาตราทั้งสองทำให้เข้าใจได้ว่าเรือแต่ละลำจะต้อง... มาตรา 92 (1) และมาตรา 6 (1) ได้ยอมรับหลักการเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐแต่เพียง

⁴¹Meyers H., *The Nationality of ships*, the Hague, 1967, p. 314.

⁴²McDorman T.L. *Stateless Fishing Vessels*, *International Law and the U.N. High Seas Fisheries Conference*, *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 25, No.4, 1994, pp.537-538.

ผู้เดียวของรัฐเจ้าของธงในบริเวณทะเลหลวงเหนือเรือที่ชักธงของรัฐเจ้าของธง และเรือจะต้องมีสัญชาติเดียวกันนั้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มิได้กำหนดว่าเรือแต่ละลำจะต้องมีสัญชาติ และเมื่อพิจารณามาตรา 92 (2) แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และมาตรา 6 (2) แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยทะเลหลวง ได้บัญญัติเอาไว้ว่า เรือซึ่งเดินภายใต้ธงของรัฐต่อรัฐหรือมากกว่านั้น อาจถูกถือเสมือนเรือที่ไร้สัญชาติ แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 92 (2) และ มาตรา 6 (2) ก็มิได้มีการกำหนดว่าเรือที่ไร้สัญชาติโดยตัวของมันเองเป็นการล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันรัฐอาจปฏิเสธหรือเพิกถอนสิทธิในการชักธงต่อเรือที่ชักธงของตนก็ได้ ส่งผลให้เรือดังกล่าวเป็นเรือที่ไร้สัญชาติ การที่เรือนั้นไร้สัญชาติโดยการถูกปฏิเสธหรือเพิกถอนสิทธิในการชักธงโดยรัฐเจ้าของธงนั้นก็มิได้มีบทบัญญัติว่าเป็นการล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน อีกทั้ง Meyers เอง ก็มีความเห็นว่าหากเรือที่ไร้สัญชาตินั้น ขัดต่อหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว รัฐก็ไม่สามารถที่จะให้สัญชาติหรือเพิกถอนสัญชาติต่อเรือเช่นนั้นได้⁴³ ดังนั้นเรือที่ไร้สัญชาติจึงไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ⁴⁴ นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดให้เรือที่ไร้สัญชาติโดยตัวของมันเองถือเป็นการล่วงละเมิดสิทธิต่อกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว นักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียง เช่น O'Connell D. เห็นว่า เมื่อเรือได้เสียสัญชาติที่ได้มาจากการจดทะเบียนไปก็จะนำเอาสัญชาติของเจ้าของเรือมาบังคับใช้ต่อเรือนั้น และการที่เรือไร้สัญชาติก็ไม่ล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ⁴⁵

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ หากเรือที่ไร้สัญชาติไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ เหตุใด มาตรา 110 (d) แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จึงได้บัญญัติเอาไว้ว่า “เรือรบหรืออากาศยานอื่น ซึ่งมีเครื่องหมายชัดเจนบ่งชี้ว่าเป็นเรือ หรืออากาศยานที่ใช้ในราชการของรัฐบาลของรัฐ อาจทำการตรวจค้นหรือยึดเรือต่างชาติในทะเล หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าเรือนั้นเป็นเรือที่ไร้สัญชาติ” กล่าวคือ หากเรือที่ไร้สัญชาตินั้นไม่ถือเป็นการล่วงละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ เหตุใดข้อบทแห่งอนุสัญญาฉบับนี้จึงกำหนดให้เรือรบหรือเรืออื่น ๆ ที่ใช้ในราชการของรัฐบาลของรัฐเข้าแทรกแซงต่อเรือที่ไร้สัญชาตินั้นได้ และอาจทำการตรวจค้นหรือยึดเรือที่ไร้สัญชาตินั้นได้ กรณีนี้ Megers เห็นว่า การไร้สัญชาติของเรือนั้นทำให้ไม่มีรัฐใดต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อการกระทำใด ๆ ของเรือ ซึ่งจะก่อให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “สุญญากาศในทางกฎหมาย” ซึ่งสังคมระหว่างประเทศไม่

⁴³Meyers, H., *The Nationality of Ships*, The Hague, 1967, pp. 303-340.

⁴⁴Ibid, p.317.

⁴⁵O'Connell D. *The International Law of the Sea*, Vol.2, Oxford, 1984, pp.750-757.

ประสงค์ที่จะให้เกิดขึ้น⁴⁶ และการที่กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติเอาไว้เช่นนี้ ก็เพราะต้องการที่จะกระตุ้นเจ้าของเรือให้ทำการจดทะเบียนเรือกับรัฐใดรัฐหนึ่งเพื่อที่จะได้มีสัญชาติและมีสิทธิชกธงของรัฐนั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วตนอาจถูกทำการตรวจค้นหรือยึดเรือจากเรือรบได้ หากกฎหมายระหว่างประเทศไม่บัญญัติเอาไว้เช่นนี้แล้ว เรือก็จะพากันยกเลิกไม่ชกธงของรัฐใดรัฐหนึ่งไปในที่สุด⁴⁷

เกี่ยวกับกรณีของเรือที่ไร้สัญชาตินั้นนอกจากจะได้มีบทบัญญัติเอาไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 110 แล้ว ยังมีข้อบทเกี่ยวกับเรือที่ไร้สัญชาติในความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล โดยเฉพาะเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวง ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่क्रमเขตของทะเลและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำค้าอพยพย้ายถิ่นกว้างไกล ค.ศ.1982 ในมาตร 21 (17) ได้มีบทบัญญัติเอาไว้ว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานอันสมควรเพียงพอที่จะสงสัยว่า เรือประมงในทะเลหลวงนั้นไม่ปรากฏสัญชาติ รัฐอาจขึ้นไปและทำการตรวจเรือนั้นได้ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเพียงพอ รัฐอาจดำเนินการตาม แต่จะเห็นสมควรที่เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ”⁴⁸

ข้อสังเกตก็คือ ความตกลงฯ ฉบับนี้มีได้กำหนดเอาอย่างแจ่มชัดว่า ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเพียงพอที่นั้นหมายความว่าอย่างไร กล่าวคือ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานอย่างเพียงพอว่าเรือประมงในทะเลหลวงนั้นไม่ปรากฏสัญชาติ หรือในกรณีที่ปรากฏหลักฐานอย่างเพียง

⁴⁶ Meyers, H., The Nationality of Ships, The Hague, 1967, pp.314, 315, 318.

⁴⁷ Mcdorman T.L. “Stateless Fishing Vessels, International Law and the U.N. High Seas Fisheries Conference”, Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 25, No.4, pp.539.

⁴⁸ Article 21 (17) ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “Where there are reasonable grounds for suspecting that a fishing vessel on the high Seas is without nationality, a state may board and inspect the vessel. Where evidence so warrant, the State may take Such action as may be appropriate in accordance with international law.” provisions of the United Nation, Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to The Conservation and Management of Straddling Fish stocks and Agreement for the implementation of the Highly Migratory Species.

พม่าเรือประมงที่ไร้สัญชาติหรือไม่ปรากฏสัญชาติที่ทำประมงในทะเลหลวง กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ส่วนความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมิได้มีบทบัญญัติเอาไว้เกี่ยวกับเรือที่ไร้สัญชาติ เพราะเรือที่ไร้สัญชาตินั้นเป็นเรือที่ไม่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐใด ดังนั้น จึงไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจเหนือเรือที่ไร้สัญชาติ และรัฐไม่สามารถมีความรับผิดชอบในทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อการกระทำของเรือที่ไร้สัญชาตินั้นได้ การที่เรือที่ไร้สัญชาติเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงและฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง จึงถือเป็นสภาพปัญหาหนึ่งที่สำคัญอันเกิดจากเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงที่สมควรให้ความสนใจและทำการศึกษาเช่นกัน

2.2 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือชักรงเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือประมงเสรี เพื่อหลบเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงนั้นตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียวของรัฐเจ้าของธง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า รัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียวเหนือเรือที่ชักรงของตนในบริเวณทะเลหลวง เนื่องจากในบริเวณทะเลหลวงนั้น ไม่มีรัฐใดที่จะอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือบริเวณทะเลหลวงได้ ดังนั้นจึงถือว่ารัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียวเหนือเรือที่ชักรงของตนบริเวณทะเลหลวง ยกเว้น การกระทำผิดบางอย่างเช่น การกระทำการเป็นโจรสลัด ความผิดฐานขนส่งค้าทาส เป็นต้น ดังนั้น ถือเป็นข้อยกเว้นในเรื่อง เขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียวของรัฐเจ้าของธงในบริเวณทะเลหลวง หากเกิดการกระทำผิดดังกล่าว รัฐทุกรัฐย่อมมีเขตอำนาจรัฐเหนือเรือที่กระทำความผิดเช่นนั้น โดยถือเป็นการใช้เขตอำนาจรัฐโดยอาศัยหลักสากล (Universality Principle) ดังนั้นหากรัฐเจ้าของธงไม่ดำเนินการควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เช่น การละเลยไม่นำเอามาตรการอนุรักษ์และจัดการมาบังคับใช้ต่อเรือประมงที่ชักรงของตน หรืออาจไม่มีความสามารถอย่างเพียงพอในการควบคุมกิจกรรมของเรือประมงในทะเลหลวงแล้วก็จะก่อปัญหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรในทะเลหลวงได้

ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับสัญชาติของเรือ การจดทะเบียนเรือถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากรัฐที่รับจดทะเบียน และให้สัญชาติแก่เรือประมงนั้นสามารถใช้ดุลยพินิจได้ตาม

อำเภอใจในการกำหนดเงื่อนไขในการให้สัญชาติ และไม่ประสงค์ที่จะควบคุมกิจกรรมของเรือประมงที่ชักธงชาติของตนอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำอย่างไร ดังนี้ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ มีพัฒนาการของหลักการและหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสัญชาติของเรือ การจดทะเบียนเรืออันมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวก และจดทะเบียนเรือเสรีหรือไม่ อย่างไร

2.2.1 พัฒนาการของหลักการและหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสัญชาติของเรือ การจดทะเบียนเรือ อันมุ่งประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวกและจดทะเบียนเรือเสรี

หลักการและหลักกฎหมายระหว่างประเทศมิได้ระบุเอาไว้เป็นการชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง กล่าวคือ หลักการและหลักกฎหมายระหว่างประเทศได้มีการกำหนดเอาไว้ในเรื่องสัญชาติของเรือเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพราะเรือทุกลำที่แล่นอยู่ในท้องทะเล อันรวมถึงเรือประมงนั้นจะต้องมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง และมีสิทธิในการชักธงของรัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือที่แล่นอยู่ในท้องทะเลนั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่สะท้อนหลักการเกี่ยวกับสัญชาติของเรือและการจดทะเบียนเรือคือ อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ ค.ศ. 1986 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสามฉบับได้มีการกำหนดหลักความเกี่ยวโยงอันแท้จริง (Genuine Link) ทั้งนี้เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจดทะเบียนเรือชักธงเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรี ดังจะขอทำการศึกษาต่อไปนี้

หลักการในเรื่องสัญชาติของเรือ (Nationality of Ships) ได้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า เรือทุกลำที่อยู่ในท้องทะเลจะต้องสังกัดแก่รัฐใดรัฐหนึ่ง หรือมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง และมีสิทธิในการชักธงของรัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือที่แล่นอยู่ในท้องทะเลนั้น เพราะธงชาติของเรือเปรียบเสมือนเป็นสัญลักษณ์อันแสดงถึงสัญชาติของเรือ รัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือคือ รัฐเจ้าของธง (Flag State) ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศหลักการในเรื่องสัญชาติของเรือจึงประกอบไปด้วย สิทธิและหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเหนือเรือที่ชักธงชาติของตน ดังนั้น การที่รัฐให้สัญชาติแก่เรือเท่ากับว่ารัฐนั้นมีอำนาจและมีความรับผิดชอบเหนือเรือที่ชักธงของตน

หลักเสรีภาพในทะเลหลวงถือเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เสรีภาพดังกล่าวหมายถึง การที่เรือของรัฐทุกรัฐสามารถที่จะเข้าไปในบริเวณทะเลหลวงได้อย่างไม่จำกัด อันรวมถึงรัฐไร้ชายฝั่ง (land locked states) กล่าวคือ รัฐทุกรัฐ

ย่อมมีเสรีภาพในทะเลหลวงในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 87 ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

การที่รัฐต่าง ๆ มีเสรีภาพในทะเลหลวง เรือที่สังกัดรัฐนั้นก็ย่อมสามารถมีเสรีภาพในทะเลหลวงด้วยเช่นกัน การที่เรือจะสามารถมีเสรีภาพในทะเลหลวงได้ก็ต่อเมื่อเรือลำนั้นชกธงของรัฐใดรัฐหนึ่ง การที่เรือจะสามารถชกธงของรัฐใดรัฐหนึ่งได้ก็ต้องมีสัญชาติของรัฐนั้น และการที่เรือจะได้สัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งได้ก็โดยการจดทะเบียนและมีเอกสารแสดงสัญชาติ (documentation) ประจำอยู่บนเรือ

ในเรื่องสัญชาติของเรือ นั้น ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ การที่รัฐจะให้สัญชาติแก่เรือ นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขบางประการหรือไม่ เช่น ความสัมพันธ์หรือปัจจัยเชื่อมโยงระหว่างรัฐที่รับจดทะเบียนเรือ และเรือที่ขอจดทะเบียนเรือ อาทิเช่น เจ้าของเรือจะต้องเป็นคนชาติของรัฐที่รับจดทะเบียน หรือหากเรือนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคล นิติบุคคลที่เป็นเจ้าของเรือนั้นจะต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายภายในของรัฐที่รับจดทะเบียนและมีคนชาติของรัฐที่รับจดทะเบียนถึงขั้นข้างมาก หรือสำนักใหญ่ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้นจะต้องจัดตั้งขึ้นในรัฐที่ทำการจดทะเบียนเรือ เป็นต้น การที่รัฐที่รับจดทะเบียนเรือ และให้สัญชาติแก่เรือ นั้นสามารถใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ ในการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างหรือไม่ ก็ได้กล่าวคือ รัฐที่รับจดทะเบียนเรือมีสิทธิและอำนาจเต็มที่แต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดเงื่อนไขการให้สัญชาติ

กรณีดังกล่าวนำไปสู่การบัญญัติในเรื่องสัญชาติของเรือของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ในมาตรา 5 และในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในมาตรา 91, 94 เพื่อหาแนวทางและแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวว่ารัฐควรที่จะแสวงหาหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางอย่างที่เชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือและเรือที่มาขอจดทะเบียน

1. หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญชาติของเรือ

ก. อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 มาตรา 5

(1)⁴⁹ ได้บัญญัติเอาไว้ว่า

“1. รัฐแต่ละรัฐจะกำหนดเงื่อนไขในการให้สัญชาติของตนแก่เรือในการจดทะเบียนเรือในอาณาเขตของตน และในการใช้สิทธิชกธงของตน เรื่อย่อมมีสัญชาติของรัฐ ซึ่งเรือนั้นมีสิทธิชกธงจะต้องมีความเกี่ยวโยงอันแท้จริงระหว่างรัฐกับเรือนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะต้องใช้อำนาจและการควบคุมของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง วิชาการ และสังคมแก่เรือที่ชกธงชาติของตน”

ข้อสังเกตในมาตรา 5 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ได้ให้อำนาจรัฐอย่างเต็มที่ในการกำหนดเงื่อนไขการรับจดทะเบียน และการให้สัญชาติของเรือ แต่ในการให้สัญชาติของเรือ แต่ในการให้สัญชาติของเรือ นั้น รัฐจะต้องแสวงหาหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางอย่างที่กำหนดความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือและหรือที่มาของจดทะเบียน นั่นคือ หลักความเกี่ยวโยงอันแท้จริง (Genuine link) ทั้งนี้เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจดทะเบียนเรือชกธงเพื่อความสะดวก (Flag of Convenience) หรือการจดทะเบียนเรือเสรี (Open Registries) หลักความเกี่ยวโยงอันแท้จริง เกิดขึ้นเนื่องจากความคิดที่ว่า ควรที่จะมีความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์บางประการระหว่างรัฐที่ให้สัญชาติกับเรือที่มาของจดทะเบียน

ก่อนที่จะมีจัดทำอนุสัญญาฉบับดังกล่าว คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (The International Law Commission) ได้แสดงความคิดเห็นเอาไว้

⁴⁹ Convention on the High Seas, 1958, Article 5(1)

1. Each State shall fix the Conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the state whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship; in particular, the state must effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag.

2. Each State shall issue to ships to which it has granted the right to fly its flag document to that effect.

ว่า รัฐจะต้องยอมรับข้อจำกัดบางประการ (must accept certain restrictions)⁵⁰ ในกรณีที่เรื่อนั้นมิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ หรือเป็นทรัพย์สินของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นในรัฐนั้น คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้ทำการสรุปในประเด็นดังกล่าว ไว้ดังต่อไปนี้

“...กฎหมายภายในของรัฐใดจะต้องไม่แตกต่างไปจากหลักการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐส่วนใหญ่มากจนเกินไป ซึ่งหลักการเช่นนั้น อาจกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ เสรีภาพที่ให้แก่รัฐจะต้องไม่นำไปใช้ในทางที่ผิดและก่อข้อขัดแย้งขึ้นต่อรัฐอื่น โดยคำนึงถึงลักษณะที่จำเป็นของรัฐในการให้อนุญาตแก่เรือให้ชักธงชาติตนจะต้องมีลักษณะของรัฐอย่างน้อยประการหนึ่ง”⁵¹

แม้ว่า คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศจะมิได้ระบุเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับองค์ประกอบของคำว่า “ลักษณะของรัฐ” ว่าควรจะมีองค์ประกอบอย่างไร คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้วางหลักการเอาไว้ว่า ก่อนที่จะให้สัญชาติแก่เรื่อนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า จะต้องมีความเกี่ยวโยงอันแท้จริงระหว่างเรือ และรัฐที่ให้อนุญาตแก่เรื่อนั้นชักธงชาติของตน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศมิได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ความเกี่ยวโยงอันแท้จริง” ระหว่างรัฐกับเรือที่ชักธงของรัฐนั้น โดยเสียงส่วนใหญ่ของ คณะกรรมการเห็นพ้องต้องกันว่า แม้ว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวจะไม่ชัดเจน แต่ก็ยังเป็นการดีกว่าที่จะไม่กำหนดหลักเกณฑ์อะไรเลย⁵²

หลักความเกี่ยวโยงอย่างแท้จริงนี้ นำมาจากคดี Nottebohm Case ในปี ค.ศ. 1955 ระหว่าง Liechtenstein และ Guatemala ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำวินิจฉัยในคดีนี้ว่า แม้รัฐจะมีอำนาจในการให้สัญชาติแก่บุคคลก็ตาม แต่การให้สัญชาติแก่บุคคลนั้นจะต้องปรากฏว่ามีความสัมพันธ์อันแท้จริง (genuine link) ระหว่างรัฐกับบุคคลที่รัฐจะให้สัญชาติ ซึ่งความสัมพันธ์อันแท้จริงดังกล่าวนี้จะต้องเป็นความสัมพันธ์ที่มากกว่าการที่รัฐยอมให้สัญชาติแก่บุคคลโดยแลกเปลี่ยนกับค่าธรรมเนียมในการแปลงสัญชาติ (naturalization) โดยไม่ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์อื่นใดอีก การเปลี่ยนสัญชาติของ Nottebohm

⁵⁰ Report of the International Law Commission to the General Assembly, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1956, p. 278.

⁵¹ Ibid, pp. 278-279.

⁵² Ibid, p. 279.

เป็นคนชาติของลิคเตนสไตน์นั้น นักกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น D.J. Harns เรียกว่าเป็นการเปลี่ยนสัญชาติเพื่อความสะดวก (Nationality of Convenience)⁵³

อย่างไรก็ตามการนำหลักความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงนี้มาใช้กับเรือนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น Professor Jennings⁵⁴ และ McDougal and Burke⁵⁵ ว่าการนำหลักความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงมาใช้กับเรือเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเพราะเป็นหลักที่ใช้กับบุคคลและการที่อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 มาตรา 5 ได้กำหนดเอาไว้ว่า จะต้องมีการเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างรัฐกับเรือ จะเป็นการที่ทำให้รัฐอื่น ๆ สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างมิชอบและรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจว่าจะยอมรับสัญชาติของเรือ นั้น หรือไม่ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าเอกสารการจดทะเบียนและธงที่เรือนั้นซักจะเป็นตัวบ่งชี้สัญชาติของเรือ นั้นได้เสมอไป

ข. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยังคงบทบัญญัติในมาตรา 5 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ไว้ทุกประการ กล่าวคือ ยังคงยืนยันหลักการเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงไว้ในมาตรา 91 ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 94 บัญญัติว่า “รัฐทุกรัฐจะต้องใช้อำนาจและการควบคุมของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง วิชาการ และการสังคมแก่เรือที่ซักธงของตน” พร้อมกับกำหนดรายละเอียดให้รัฐผู้รับจดทะเบียนใช้อำนาจการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ให้รัฐเจ้าของธงเก็บทะเบียนที่บันทึกเอาชื่อ ลักษณะขนาดของเรือ และให้ใช้อำนาจทางกฎหมายเหนือเรือนั้นรวมถึงตติงนายเรือ และลูกเรือของเรือลำนั้นด้วย (มาตรา 94 วรรค 2)

(2) ให้รัฐเจ้าของธงใช้มาตรการควบคุมเรือของตนเพื่อรักษาความปลอดภัยในทะเล ทั้งนี้ให้ควบคุมลักษณะโครงสร้างของเรือ อุปกรณ์ที่ใช้บนเรือ การจัดทำลั้งคนบนเรือ สภาวะ

⁵³Harris D.J., Cases and Materials on International Law, London : Sweet & Maxwell, fourth edn., 1991, p. 570.

⁵⁴Jennings, R.V., “General Course on Principles of International Law”, Hague Recueil vol. 121, 1980, p. 463.

⁵⁵McDougal M.S., & Burke, T.W., The Public Order of the Oceans, New Haven : Yale University Press, 1962, pp. 1008-1140.

การทำงานและการฝึกลูกเรือ ตลอดจนการใช้สัญญาณ และการรักษาระบบการสื่อสารในเรือเพื่อป้องกันการชนกัน (มาตรา 94 วรรค 3)

(3) ให้รัฐเจ้าของธงกำหนดเงื่อนไขความรู้ของนายเรือ พนักงานบนเรือ และให้มีการตรวจสภาพของเรือ (มาตรา 94 วรรค 4)

(4) รัฐอื่น ๆ รัฐใดที่มีหลักฐานแน่ชัดที่จะเชื่อว่ารัฐเจ้าของธงไม่ได้ใช้อำนาจและการควบคุมอย่างเหมาะสมต่อเรือที่ชักธงของตนตามข้อที่กล่าวมา สามารถจะรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวไปยังรัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของธงเมื่อได้รับรายงานจะต้องออกมาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ (มาตรา 94 วรรค 6)

(5) เมื่อเกิดอุบัติเหตุทางทะเลที่ก่อให้เกิดความเสียหายด้านทรัพย์สินและชีวิตแก่เรือลำอื่น โดยเรือของรัฐเจ้าของธงมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยรัฐเจ้าของธงจะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นนั้นในการจัดให้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยคณะบุคคลที่เหมาะสม (มาตรา 94 วรรค 7)

ในแง่ของการพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้น จะเห็นว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงมากกว่ามาตรา 5 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 โดยกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ แก่รัฐเจ้าของธงไว้ในมาตรา 94 ซึ่งอีกนัยหนึ่งดูเหมือนจะเป็นข้อพิสูจน์ว่ามีการเกี่ยวโยงอย่างแท้จริงระหว่างรัฐเจ้าของธงกับเรือลำนั้น ข้อควรสังเกตประการหนึ่งก็คือ ดูเหมือนว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะกำหนดให้มีการตรวจตราว่า รัฐเจ้าของธงได้ใช้อำนาจและการควบคุมอย่างเหมาะสมแก่เรือที่ชักธงของตนหรือไม่ ด้วยการให้รัฐอื่นสามารถรายงานข้อบกพร่องดังกล่าวไปยังรัฐเจ้าของธง แต่อนุสัญญาก็ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีที่รัฐเจ้าของธงละเลยไม่แก้ไขสถานการณ์ตามที่ได้รับรายงานมา ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นรัฐอื่น ๆ จะสามารถดำเนินการอย่างใดได้บ้าง ในแง่ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรไปมากนัก เพราะถึงอย่างไรเราก็ยังไม่มีหลักประกันว่า รัฐเจ้าของธงจะคำนึงถึงการเกี่ยวโยงอย่างแท้จริงและกวาดขัน ในเรื่องเงื่อนไขของการให้สัญชาติแก่เรือ

- หลักการในเรื่องกับการจดทะเบียนเรือ

การจดทะเบียนเรือและการให้สัญชาติแก่เรือถือเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกัน เพราะการที่เราจะมีสัญชาติใดนั้นต้องทำการขอจดทะเบียน และเข้าสู่กระบวนการในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเรือของรัฐนั้นแล้ว จึงจะได้รับสัญชาติและมีสิทธิชักธงของรัฐนั้นได้

การจดทะเบียนเรือเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของรัฐ (administrative act) ในการให้สัญชาติและกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่เรือ เมื่อเรือได้รับการจดทะเบียนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการให้สัญชาติของแต่ละรัฐ การจดทะเบียนจะส่งผลทำให้เรือนั้นได้สัญชาติของรัฐที่รับจดทะเบียนและมีสิทธิชกธงชาติของรัฐนั้น และเรือนั้นจะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธง (jurisdiction of the flag state) เพื่อที่รัฐเจ้าของธงจะได้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของเรือ

คำว่า การจดทะเบียนเรือนั้นมีลักษณะอยู่ 2 นัยยะด้วยกัน กล่าวคือ การจดทะเบียนเรือในลักษณะที่เป็นกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน การจดทะเบียนเรือที่เป็นกฎหมายมหาชน (public law) มาจากแนวความคิดที่ว่า เรือนั้นเป็นเสมือนชุมชนที่ลอยน้ำ (floating Community) ที่นำพาอำนาจอธิปไตยของรัฐที่เรือนั้นชกธงติดตัวไปด้วยทุกหนทุกแห่งที่เรือนั้นแล่นไป แนวความคิดเช่นนี้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโรมัน กฎหมายโรมันได้กำหนดเอาไว้ว่า เรือนี้จะต้องทำการจดทะเบียนเกี่ยวกับชื่อเรือ, เจ้าของเรือ และระวางน้ำหนักที่คิดเป็นตัน (tonnage) หากฝ่าฝืนไม่กระทำการจดทะเบียนก็จะนำไปสู่การยึดเรือได้⁵⁶ การจดทะเบียนเรือในลักษณะที่เป็นกฎหมายเอกชน (private law) มาจากแนวความคิดที่ว่า เรือนั้นเป็นสิ่งหามทรัพย์ที่เคลื่อนที่ได้ (chattel, movable property) กฎหมายจึงมุ่งที่จะคุ้มครองบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือหลายบุคคลที่มีสิทธิเหนือเรือดังกล่าว ดังนั้นถ้อยคำในภาษาอังกฤษจึงมีอยู่สองคำในการจำแนก ในขณะที่การจดทะเบียนเรือในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชน ใช้ถ้อยคำว่า Registration of Ships ในขณะที่การจดทะเบียนเรือในฐานะที่เป็นกฎหมายเอกชน ใช้ถ้อยคำว่า Registration of Rights Ships⁵⁷

Ready N.P. ได้ทำการแยกลักษณะของการจดทะเบียนเรือในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชนและการจดทะเบียนเรือในฐานะที่เป็นกฎหมายเอกชนไว้ดังต่อไปนี้

⁵⁶Williams, "The Function of Evidence in Roman Law", *Law Magazine and Review* 20 : 73, 4th Series, cited in Ready N.P., *Ship Registration*, Lloyd's of London Press Ltd, Second Edition, 1994, p. 2.

⁵⁷โปรดดู U.N. Guidelines for Maritime Legislation, U.N., Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, ไม่ปรากฏปี พ.ศ. ที่จัดพิมพ์, หน้า 36-40.

การจดทะเบียนเรือในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชน มักประกอบด้วยลักษณะดังนี้⁵⁸

1. การกำหนดเรือลำหนึ่งลำใดให้แก่รัฐหนึ่งรัฐใดโดยเฉพาะ เจาะจง และรัฐนั้นจะเป็นผู้มีเขตอำนาจแต่ผู้เดียวเหนือเรือเช่นว่านั้น เช่น ในเรื่องกฎเกณฑ์ความปลอดภัย ลูกเรือ ระเบียบวินัยบนเรือ เป็นต้น
2. การให้สิทธิในการชักธงชาติของรัฐแก่เรือนั้น
3. สิทธิในการให้ความคุ้มครองทางการทูตและความช่วยเหลือทางกงสุลในฐานะระเบียบในฐานะรัฐเจ้าของธง
4. สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางเรือจากรัฐเจ้าของธง
5. สิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมบางอย่างภายในน่านน้ำภายในของรัฐเจ้าของธง เช่น การทำประมงในบริเวณชายฝั่ง หรือการทำการค้าในบริเวณท่าเรือของรัฐเจ้าของธง (cabotage)
6. ในกรณีที่เกิดสงคราม รัฐเจ้าของธงจะเป็นผู้กำหนดว่าจะนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับทำสงครามและกฎเกณฑ์ในเรื่องความเป็นกลาง (neutralization) มาใช้ในบังคับกับเรือที่ทำการจดทะเบียนกับรัฐเจ้าของธง

ลักษณะทั้ง 6 ประการนั้นเป็นลักษณะที่เกิดจากแนวความคิดเรื่องการจดทะเบียนเรือในฐานะเป็นกฎหมายมหาชน และการจดทะเบียนเรือในฐานะที่เป็นกฎหมายเอกชน มักประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1. การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเรือที่จดทะเบียน
2. การคุ้มครองกรรมสิทธิ์และบุริมสิทธิเหนือเรือแก่บุคคลบางประเภทเช่น ผู้รับจ้าง เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นว่าเป้าหมายในการจดทะเบียนเรือนั้นมุ่งที่จะตอบสนองต่อการจดทะเบียนเรือในลักษณะที่เป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายมหาชนนั่นเอง การจดทะเบียนเรือที่รัฐที่รับจดทะเบียนเรือจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น หน้าที่ของผู้รับจดทะเบียนเรือ ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ข้อมูลที่จะต้องนำมาเก็บบันทึกในระบบทะเบียนเรือ เช่น ลักษณะของเรือ เช่น ชื่อเรือ ระวางน้ำหนักเรือคิดเป็นตัน ความยาวของเรือ ชื่อของเจ้าของ ผู้ประกอบการ และผู้จัดการ ตลอดจนสัญชาติและที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว หลักเกณฑ์

⁵⁸Ready N.P. *Ship Registration*, Lloyd's of London Press Ltd, Second Edition, 1994, pp. 6-7.

ในการจดทะเบียนเรือ เช่น หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์เรือ เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น ใบสำคัญแสดงการวัดขนาดระวางน้ำหนักเรือคิดเป็นตัน และใบสำคัญแสดงมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเป็นต้น เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐที่รับจดทะเบียนเรือจะเป็นผู้กำหนดเองและแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ หากรัฐที่รับจดทะเบียนเรือไม่กำหนดเงื่อนไขดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขเอาไว้ต่ำกว่ามาตรฐานที่ยอมรับกันทั่วไป ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการจดทะเบียนชั่งชั่งเพื่อความสะดวก ทำให้มีการเสนอหลักการความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างรัฐที่รับจดทะเบียน และเรือที่จดทะเบียน

แม้ว่าหลักการความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง (genuine link) จะเกิดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหากับการจดทะเบียนเรือชั่งชั่งเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเสรี แต่หลักการนี้มีผลน้อยมากในทางปฏิบัติ เพราะในการพิสูจน์สัญชาติของเรือ ก็จะยึดเอาธงที่เรือขึ้นชั่ง และเอกสารการจดทะเบียนเป็นหลัก มิได้มีการกำหนดว่าในการจดทะเบียนเรือ รัฐที่รับจดทะเบียนเรือจะต้องนำเอาหลักการความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงมาพิจารณาก่อนที่จะรับจดทะเบียนให้แก่เรือนั้น ในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 มาตรา 5 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 91 เองก็มิได้ให้คำนิยามแก่คำว่า “ความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง” เอาไว้ แม้บทบัญญัติตอนท้ายแห่งข้อ 5(1) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 และบทบัญญัติในข้อ 94 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลหลวง ในส่วนที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง ว่ารัฐเจ้าของธงจะต้องใช้เขตอำนาจและการควบคุมของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง วิชาการและสังคมด้วย อันเปรียบเสมือนการขยายความของคำว่า “ความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง” แต่หลักการนี้ยังคลุมเคลืออยู่มาก ข้อสังเกตก็คือ ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดบทลงโทษแก่รัฐที่รับจดทะเบียนและให้สัญชาติแก่เรือที่มิได้มีความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงกับรัฐเช่นว่านั้น

ในการประชุมของ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) ซึ่งเป็นการประชุมเกี่ยวกับการค้าและการพัฒนา กลุ่ม 77 ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา นำโดยศรีลังกาได้แสดงการคัดค้าน การจดทะเบียนเรือชั่งชั่งเพื่อความสะดวก ในการประชุมเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1981 ที่ประชุมได้มีมติลงคะแนนเสียง 49 ต่อ 18 (มี 3 ประเทศไม่ออกเสียง รวมทั้งฝรั่งเศส) โดยมีมติยืนยันหลักการความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงให้เป็นเงื่อนไขการจดทะเบียนเรือ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขการจดทะเบียนเรือ (United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships) โดยการสนับสนุนของ UNCTAD ในอนุสัญญาดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงหลักการความเกี่ยวข้องอย่าง

แท้จริงเอาไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ โดยเน้นหลักการที่ว่า รัฐทุกรัฐจะต้องกำหนดเงื่อนไขในการให้ สัญชาติแก่เรือ การจดทะเบียนเรือในดินแดนของตน และสิทธิของเรือในการชักธงชาติตน

2. หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ

ก. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ ค.ศ.

1986

หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือนั้นมีการ บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ ค.ศ. 1986 ได้ถูกจัดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดเงื่อนไขให้แก่รัฐในการจดทะเบียนเรือ อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ 12 เดือนหลังจากวันที่รัฐไม่น้อยกว่า 40 รัฐ ซึ่งเมื่อคิดเป็นจำนวน ระวางน้ำหนักเรือคิดเป็นตัน (tonnage) แล้วต้องไม่น้อยกว่า 25 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนระวางเรือ น้ำหนักเรือคิดเป็นตันของโลกเข้ามาเป็นภาคีอนุสัญญา ในปัจจุบัน อนุสัญญาฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับ ใช้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ มีทั้งหมด 22 มาตรา และ 2 ภาคผนวก (Annex) ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 1 ว่าด้วยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา
2. มาตรา 2 ว่าด้วยคำนิยาม
3. มาตรา 3 ว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้
4. มาตรา 4 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป
5. มาตรา 5 ว่าด้วยการบริหารงานทางด้านพาณิชย์นาวีของรัฐ
6. มาตรา 6 ว่าด้วยการระบุน้ำหนักเรือและความรับผิดชอบ
7. มาตรา 7 ว่าด้วยการเข้าร่วมของคนชาติของรัฐในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และหรือ manning
8. มาตรา 8 ว่าด้วยความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เรือ
9. มาตรา 9 ว่าด้วยการจัดคนงานบนเรือ (manning)
10. มาตรา 10 ว่าด้วยบทบาทของรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับการจัดการบริษัทเจ้าของเรือและ เรือ
11. มาตรา 11 ว่าด้วยกาจดทะเบียนเรือ
12. มาตรา 12 ว่าด้วยสัญญาเช่าเรือ (bareboat charter)

- 13.มาตรา 13 ว่าด้วยการร่วมทุน
- 14.มาตรา 14 ว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐที่เป็นผู้จัดหาแรงงาน
- 15.มาตรา 15 ว่าด้วยมาตรการในการลดผลที่เป็นปฏิปักษ์ทางเศรษฐกิจ
- 16.มาตรา 16 ว่าด้วยผู้รับฝากตราสาร
- 17.มาตรา 17 ว่าด้วยการนำอนุสัญญาไปบังคับใช้
- 18.มาตรา 18 ว่าด้วยการลงนาม, การให้สัตยาบัน, การยอมรับ, การยินยอมและการ
ภาคยานุวัติ
- 19.มาตรา 19 ว่าด้วยการมีผลบังคับใช้
- 20.มาตรา 20 ว่าด้วยการทบทวนและการแก้ไข
- 21.มาตรา 21 ว่าด้วยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา
- 22.มาตรา 22 ว่าด้วยการเพิกถอนอนุสัญญา

และมีภาคผนวก 2 ภาคผนวก ดังนี้

1. ภาคผนวก 1 เกี่ยวกับข้อมติ 1 ว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐที่เป็นผู้จัดหาแรงงาน (Measures to protect the interests of the labour-supplying countries)
2. ภาคผนวก 2 เกี่ยวกับข้อมติ 2 ว่าด้วยมาตรการในการลดผลที่เป็นปฏิปักษ์ทางเศรษฐกิจ (Measures to minimize adverse economic effects)

อนุสัญญาดังกล่าวได้มีการระบุถึงหลักการความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง (genuine link) เอาไว้ในมาตรา 1 ว่าด้วยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญามีข้อความดังต่อไปนี้⁵⁹

“สำหรับเป้าหมายในการให้หลักประกันหรือ (หากเกิดกรณีขึ้น)
สนับสนุนหลักความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงขึ้นระหว่างรัฐ และเรือซึ่งชักธง
ชาติตน เพื่อที่จะใช้เขตอำนาจและการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือ

⁵⁹UN Convention on Conditions for Registration of Ships, 1986, Article มี
บัญญัติเอาไว้ดังต่อไปนี้

“For the purpose of ensuring or, as the case may be, strengthening the genuine link between a State and Ships flying its flag, and in order to exercise effectively its jurisdiction and control over such ships with regard to; Identification and accountability of shipowners and operators as well as with regard to administrative, technical, economic and social matters a flag state shall apply the provisions contained in this convention.

เรือดังกล่าวโดยคำนึงถึงการระบุจำแนกและความรับผิดชอบของเจ้าของเรือและผู้ควบคุมเรือในเรือเกี่ยวกับการปกครอง, วิชาการ, เศรษฐกิจ และสังคม รัฐเจ้าของธงจะต้องนำบทบัญญัติในอนุสัญญานี้มาบังคับใช้”

อนุสัญญานี้ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า รัฐจะต้องทำให้มั่นใจว่าเรือซึ่งชกธงชาติของตนจะต้องมีความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงกับรัฐเจ้าของธง เพื่อให้รัฐเจ้าของธงจะใช้เขตอำนาจรัฐและการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือเรือที่ชกธงชาติของตน อนุสัญญานี้ใช้บังคับแก่เรือที่ใช้ในการค้าขายทางทะเล สำหรับการขนส่งสินค้า ผู้โดยสาร หรือเรือที่อยู่ภายใต้อนุสัญญานี้จะต้องมีขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป (GRT)⁶⁰ รัฐเจ้าของธงจะต้องนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธงและการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือเรือที่ชกธงชาติของตน โดยรัฐเจ้าของธงจะต้องนำบทบัญญัติเช่นนี้มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในเกี่ยวกับพาณิชย์นาวี และรัฐเจ้าของธงจำต้องมีหน่วยงานของรัฐทางทะเลที่เพียงพอ และมีความสามารถในการใช้เขตอำนาจรัฐและการควบคุมเรือที่ชกธงชาติของตน รัฐเจ้าของธงจะต้องนำเอากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยของบุคคลบนเรือและป้องกันมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล หน่วยงานของรัฐทางทะเลจะต้องทำให้มั่นใจว่า เรือที่ชกธงของรัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ และสามารถใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือ และบุคคลบนเรือและการป้องกันมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล เรือที่ชกธงของรัฐจะต้องถูกสำรวจเป็นระยะ ๆ โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการสำรวจ เพื่อให้จะให้หลักประกันความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ, เรือที่ชกธงของรัฐจะต้องพกเอกสารต่าง ๆ ในการแสดงหลักฐานแห่งสิทธิในการชกธงและเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งเอกสารที่ถูกกำหนดขึ้นโดยอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ซึ่งรัฐที่รับจดทะเบียนเข้าร่วมเป็นภาคี เจ้าของเรือที่ชกธงของรัฐจะต้องปฏิบัติตามที่สอดคล้องกับหลักการในการจดทะเบียนที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ของรัฐนั้น และ

⁶⁰UN Convention on Conditions for Registration of Ships, 1986, Article 2 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Ship” ดังนี้ “...ship means any self-propelled sea-going vessel used in international sea borne trade for the transport of goods, passengers, or both with the exception of vessels of less than 500 gross registered tons,

บทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้ และรัฐที่รับจดทะเบียนจะต้องร้องขอข้อมูลที่เหมาะสมทั้งหมดที่จำเป็นในการระบุจำแนกและความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรือที่ชักธง⁶¹

⁶¹UN Convention on Conditions for Registration of Ships, 1986, article 5 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐทางทะเล (National Maritime Administration) ดังนี้

1. The flag State shall have a competent and adequate national maritime administration, which shall be subject to its jurisdiction and control.

2. The flag State shall implement applicable international rules and standards concerning, in particular, the safety of persons on board and the prevention of pollution of the marine environment.

3. The maritime administration of the flag State shall ensure:

(a) That ships flying the flag of such State with its laws and regulations concerning registration of ships and with applicable international rules and standards concerning, in particular, the safety of ships and persons on board and the prevention of pollution of the marine environment;

(b) That ships flying the flag of such State are periodically surveyed by its authorized surveyors in order to ensure compliance with applicable international rules and standards;

(c) That ships flying the flag of such State carry on board documents, in particular those evidencing the right to fly its flag and other valid relevant documents, including those required by international conventions to which the State of registration is a Party;

(d) That the owners of ships flying the flag of such State comply with the principles of registration of ships in accordance with the laws and regulations of such State and the provisions of this Convention.

4. The State of registration shall require all the appropriate information necessary for full identification and accountability concerning ships flying its flag.

และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำแนกเรือ และความรับผิดชอบ (Identification and Accountability) เอาไว้ใน Article 6 ดังต่อไปนี้

1. The State of registration shall enter in its register of ships, inter alia, information concerning the ship and its owner or owners. Information concerning the operator, when the operator is not the owner, should be included in the register of ships or in the official record of operators to be maintained in the office of the Registrar or be readily accessible to him, in accordance with the laws and regulations of the State of registration. The State of registration shall issue documentation as evidence of the registration of the ship.

2. The State of registration shall take such measures as are necessary to ensure that the owner or owners, the operator or operators, or any other person or persons who can be held accountable for the management and operation of ships flying its flag can be easily identified by persons having a legitimate interest in obtaining such information.

3. Registers of ships should be available to those with a legitimate interest in obtaining information contained therein, in accordance with the laws and regulations of the flag State.

4. A State should ensure that ships flying its flag carry documentation including information about the identity of the owner or owners, the operator or operators or the person or persons accountable for the operation of such ships, and make available such information to port State authorities.

5. Log-books should be kept on all ships and retained for a reasonable period after the date of the last entry, notwithstanding any change in a ship's name, and should be available for inspection and copying by persons having a legitimate interest in obtaining such information, in accordance with the laws and regulations of the flag State. In the event of a ship being sold and its registration being changed to another State, log-books relating to the period before such sale should be retained and should be available for inspection and copying by persons having a legitimate interest in obtaining such information, in accordance with the laws and regulations of the former flag State.

6. A State shall take necessary measures to ensure that ships it enters in its register of ships have owners or operators who are adequately identifiable for the purpose of ensuring their full accountability.

7. A State should ensure that direct contact between owners of ships flying its flag and its government authorities is not restricted.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ ค.ศ. 1986 ยังได้เสนอแนวความคิดในเรื่องความเกี่ยวโยงในทางเศรษฐกิจ (economic link) ซึ่งเป็นแนวความคิดหรือหลักการที่เกิดขึ้นมาใหม่และจะนำมาใช้ในกรณีของการเข้าร่วมโดยคนชาติของรัฐเจ้าของธงในเรื่องความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การจัดคนงานประจำเรือ และการจัดการภายในเรือ บทบัญญัติดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 7, 8, 9 และ 10

มาตรา 8 ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า รัฐเจ้าของธงจะต้องจัดทำบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎเกณฑ์ในการเข้าร่วมโดยรัฐนั้น หรือคนชาติของรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของเรือที่ชักธง หรือในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของเรือ เช่นว่านั้น ตลอดจนระดับของการเข้าร่วม⁶² มาตรา 9 ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า รัฐที่รับจดทะเบียนเรือจำเป็นต้องพิจารณาหลักการที่มีองค์ประกอบที่น่าพอใจใน

⁶²Article 8 ภายใต้อนุสัญญานี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เรือ (Ownership of ships) ดังต่อไปนี้

“1. Subject to the provisions of article 7, the flag State shall provide in its laws and regulations for the ownership of ships flying its flag.

2. Subject to the provisions of article 7, in such laws and regulations the flag State shall include appropriate provisions for participation by that state or its nationals as owners of ships flying its flag or in the ownership of such ships and for the level of such participation. These laws and regulations should be sufficient to permit the flag State to exercise effectively its jurisdiction and control over ships flying its flag.”

เรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ และลูกเรือของเรือที่ชักธงว่า บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นคนชาติของรัฐที่รับจดทะเบียน หรือเป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนา หรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรและชอบด้วยกฎหมายในรัฐนั้น⁶³ มาตรา 7 ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า ให้ถือเป็นทางเลือกของรัฐที่จะเลือกข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของเรือตามมาตรา 8 หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดคนงานประจำเรือใน

⁶³ Article 9 ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดคนงานบนเรือ (manning) ดังต่อไปนี้...

- “1. Subject to the provisions of article 7, a State of registration, when implementing this convention, shall observe the principle that a satisfactory part of the complement consisting of officers and crew of ships flying its flag be nationals or persons domiciled or lawfully in permanent residence in that State.
2. Subject to the provisions of article 7 and in pursuance of the goal set out in paragraph 1 of this article, and in taking necessary measures to this end, the State of registration shall have regard to the following:
 - (a) the availability of qualified seafarers within the State of registration;
 - (b) multilateral or bilateral agreements or other types of arrangements valid and enforceable pursuant to the legislation of the State of registration;
 - (c) the sound and economically viable operation of its ships.
3. The State of registration should implement the provision of paragraph 1 of the this article on a ship, company or fleet basis.
4. The State of registration, in accordance with its laws and regulations, may allow persons of other nationalities to serve on board ships flying its flag in accordance with the relevant provisions of this convention.
5. In pursuance of the goal set out in paragraph 1 of this article, the State of registration should, in co-operation with shipowners, promote the education and training of its nationals or persons domiciled or lawfully in permanent residence within its territory.
6. The State of registration shall ensure:
 - (a) that the manning of ships flying its flag is of such a level and competence as to ensure compliance with applicable international rules and standards, in particular those regarding safety at sea;
 - (b) that the terms and conditions of employment on board ships flying its flag are in conformity with applicable international rules and standards;
 - (c) that adequate legal procedures exist for the settlement of civil disputes between seafarers employed on ships flying its flag and their employers;
 - (d) that nationals and foreign seafarers have equal access to appropriate legal processes to secure their contractual rights in their relations with their employers.

มาตรา 9 หรืออาจเลือกทั้งสองข้อกำหนดก็ได้⁶⁴ และในมาตรา 10 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบทบาทของรัฐเจ้าของธงในเรื่องการจัดการบริษัทที่เป็นเจ้าของเรือในการจดทะเบียนเรือ ก่อนที่รัฐจะทำการจดทะเบียนให้กับเรือที่มีเจ้าของเป็นนิติบุคคล รัฐจะต้องให้หลักประกันว่า บริษัทเจ้าของเรือ หรือบริษัทเจ้าของเรืออาจทำการแต่งตั้งตัวแทน หรือบุคคลที่ทำหน้าที่จัดการซึ่งเป็นคนชาติของรัฐเจ้าของธง หรือมีภูมิลำเนาในรัฐเจ้าของธง หากไม่ปรากฏว่ามีบริษัทเจ้าของเรือ หรือบริษัทสาขาตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐที่รับจดทะเบียน⁶⁵

⁶⁴ Article 10 ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับการจัดการบริษัทเจ้าของเรือและเรือ (Role of flag States in respect of the management of shipowning companies and ships) เอาไว้ดังต่อไปนี้

“1. The State of registration, before entering a ship in its register of ships, shall ensure that the shipowning company or a subsidiary shipowning company is established and/or has its principal place of business within its territory in accordance with its laws and regulations.

2. Where the shipowning company or a subsidiary shipowning company or the principal place of business of the shipowning company is not established in the flag State, the latter shall ensure, before entering a ship in its register of ships, that there is a representative or management person who will be a national of the flag State, or be domiciled therein. Such a representative or management person may be a natural or juridical person who is duly established or incorporated in the flag State, as the case may be, in accordance with its laws and regulations, and duly empowered to act on the shipowner's behalf and account. In particular, this representative or management person should be available for any legal process and to meet the shipowner's responsibilities in accordance with the laws and regulations of the State of registration.

3. The State of registration should ensure that the person or persons accountable for the management and operation of a ship flying its flag are in a position to meet the financial obligations that may arise from the operation of such a ship to cover risks which are normally insured in international maritime transportation in respect of damage to third parties. To this end the State of registration should ensure that ships flying its flag are in a position to provide at all times documents evidencing that an adequate guarantee, such as appropriate insurance or any other equivalent means, has been arranged. Furthermore, the State of registration should ensure that an appropriate mechanism, such as a maritime lien, mutual fund, wage insurance, social security scheme, or any governmental guarantee provided by an appropriate agency of the State of the accountable person, whether that person is an owner or operator, exists to cover wages and related monies owed to seafarers employed on ships flying its flag in the event of default of payment by their employers. The State of registration may also provide for any other appropriate mechanism to that effect in its laws and regulations.”

⁶⁵ Article 7 ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าร่วมของคนชาติเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และ/หรือการจัดคนงานบนเรือ (Participation by nationals in the ownership and or manning of ships) เอาไว้ดังต่อไปนี้

“With respect to the provisions concerning manning and ownership of ships as contained in paragraphs 1 and 2 of article 8 and paragraphs 1 to 3 of article 9, respectively, and without prejudice to the application of any other provisions of this Convention, a State of registration has to comply either with the provisions of paragraphs 1 and 2 of article 8, or with the provisions of paragraphs 1 to 3 of article 9, but may comply with both.”

ส่วนในเรื่องการจดทะเบียนเรือ นั้น อนุสัญญาฉบับนี้ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 11⁶⁶ว่า ให้ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ทำการจดทะเบียนเรือที่จะต้องจัดทำทะเบียนของเรือที่ชักธงชาติตน ซึ่งการจดทะเบียนเช่นนั้นจะต้องถูกเก็บรักษาไว้โดยรัฐดังกล่าวอย่างสอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามที่ปรากฏในอนุสัญญาฉบับนี้โดยเรือนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ของรัฐเจ้าของธง และเรือนั้นจะต้องจดทะเบียนในนามของเจ้าของกรรมสิทธิ์เรือรายเดียวหรือหลายราย ตามแต่กฎหมายและกฎเกณฑ์ภายในของรัฐนั้นจะได้อำหนดไว้หรือในนามของผู้เช่าเรือ การจดทะเบียนเช่นว่าจะต้องบันทึกรายการต่าง ๆ เช่น ชื่อเรือ ตลอดจนชื่อเดิม และใบทะเบียนเดิม (ถ้ามี) สถานที่หรือเมืองท่าที่ทำการจดทะเบียน หรือเมืองท่าที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เรืออาศัยอยู่ และ

⁶⁶ Article 11 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ (register of ships) เอาไว้ดังต่อไปนี้

“1. A State of registration shall establish a register of ships flying its flag, which register shall be maintained in a manner determined by that State and in conformity with the relevant provisions of this Convention. Ships entitled by the laws and regulations of a State of fly its flag shall be entered in this register in the name of the owner or owners or, where national laws and regulations so provide, the bareboat charterer.

2. Such register shall, inter alia, record the following.

- (a) the name of the ship and the previous name and registry if any;
- (b) the place or port of registration or home port and the official number or mark of identification of the ship;
- (c) the international call sign of the ship, if assigned;
- (d) the name of the builders, place of build and year of building of the ship;
- (e) the description of the main technical characteristics of the ship;
- (f) the name, address and, as appropriate, the nationality of the owner or of each of the owners;

and unless recorded in another public document readily accessible to the Registrar in the flag State.

- (g) the date of deletion or suspension of the previous registration of the ship;
- (h) the name, address and as appropriate, the nationality of the bareboat charterer, where national laws and regulations provide for the registration of ships bareboat chartered-in;
- (i) the particulars of any mortgages or other similar charges upon the ship as stipulated by national laws and regulations;

3. Furthermore, such register should also record:

- (a) if there is more than one owner, the proportion of the ship owned by each;
- (b) the name, address and, as appropriate, the nationality of the operator, when the operator is not the owner or the bareboat charterer.

4. Before entering a ship in its register of ships a State should assure itself that the previous registration, if any, is deleted.

5. In the case of a ship bareboat chartered-in a State should assure itself that right to fly the flag of the former flag State is suspended. Such registration shall be effected on production of evidence, indicating suspension of previous registration as regards the nationality of the ship under the former flag State and indicating particulars of any registered encumbrances.

ตัวเลขหรือเครื่องหมายในการระบุจำแนกเรืออย่างเป็นทางการ the International Call Sign ของเรือ ชื่อของผู้สร้างเรือ สถานต่อเรือ และปีที่ทำการต่อเรือ ลักษณะในทางเทคนิคที่สำคัญของเรือ และชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของเจ้าของกรรมสิทธิ์เรือ และหากเรือนั้นได้เคยทำการจดทะเบียนมาแล้วกับรัฐอื่น จะต้องแสดงเอกสารให้แก่นายทะเบียนของรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับวันที่มีการลบทิ้งหรือการระงับสิทธิในการจดทะเบียนในครั้งก่อน ตลอดจนชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของผู้เช่าเรือ ตามแต่กฎหมายและกฎเกณฑ์ภายในของรัฐนั้นจะได้กำหนดไว้ในกรณีของการจดทะเบียนเช่าเรือ และในกรณีที่มีการจำนองเรือนั้นก็จะต้องแสดงเอกสารให้แก่นายทะเบียนของรัฐเจ้าของธงด้วย นอกจากนี้ในการจดทะเบียนเรือควรมันที่รายการเพิ่มเติมบางประการ เช่น หากเรือนั้นมีเจ้าของกรรมสิทธิ์เรือมากกว่าหนึ่งราย ในการจดทะเบียนจะต้องมีการบันทึกรายการเกี่ยวกับสัดส่วนหุ้นหรือกรรมสิทธิ์ของเรือที่แต่ละคนเป็นเจ้าของ และหากผู้ควบคุมเรือเป็นคนละรายกับเจ้าของกรรมสิทธิ์เรือ หรือผู้ทำสัญญาเช่าเรือ นั้น ในการจดทะเบียนควรระบุเพิ่มเติมเกี่ยวกับสัญชาติของผู้ควบคุมเรือด้วย

ก่อนที่รัฐจะทำการจดทะเบียนให้แก่เรือใด ๆ รัฐควรจะแน่ใจว่า การจดทะเบียนเรือเดิมของเรือนั้นได้ถูกลบทิ้งไปแล้ว ในกรณีของเรือนั้นอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของสัญญาเช่าเรือกับรัฐอื่น รัฐที่ทำการจดทะเบียนควรที่จะแน่ใจว่าสิทธิในการชักธงของรัฐอื่นนั้นได้ถูกระงับลง

จากการศึกษาข้อบทตามที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ ค.ศ. 1986 ทำให้เห็นว่า รัฐที่ทำการจดทะเบียนนั้นจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขบางประการในการจดทะเบียนเรือ โดยรัฐจะต้องนำเอาหลักความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างรัฐ และเรือที่ชักธงชาติของตนมาพิจารณาในการจดทะเบียนเรือ เพื่อที่รัฐเจ้าของธงจะใช้เขตอำนาจ และการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือเรือนั้นโดยคำนึงถึงการระบุจำแนกและความรับผิดชอบของเจ้าของเรือและผู้ควบคุมเรือ

แม้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติฉบับนี้จะมีได้มุ่งประสงค์ที่จะใช้บังคับกับเรือประมงดังที่ได้ทำการศึกษามาแล้วในมาตรา 2 เกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “เรือ” ที่ปรากฏในอนุสัญญาฉบับนี้ แต่การศึกษาถึงทิศทางของกฎหมายระหว่างประเทศในขณะนั้น ทำให้เห็นว่าสังคมระหว่างประเทศมีความวิตกในเรื่องการจดทะเบียนเรือเสรีกล่าวคือ รัฐที่รับจดทะเบียนมีสิทธิและอำนาจเต็มที่แต่ผู้เดียวในการกำหนดเงื่อนไขบางประการในการจดทะเบียนเรือ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก ดังนั้นจึงสมควรที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือให้มีลักษณะสากลและเป็นมาตรฐานเดียวกัน การศึกษาถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือ จึงทำให้ทราบหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนเรือว่าสังคมโลกได้มีความพยายามอย่างไรในการแก้ไข

ปัญหาการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก หรือการจดทะเบียนเรือเสรี แม้จะมีได้มุ่งประสงค์ที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงที่ทำการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวกหรือการจดทะเบียนเรือเสรีเป็นการเฉพาะ เนื่องจากในขณะนั้นความจำเป็นในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงยังมีไม่มากนัก เพราะทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงยังมีความอุดมสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบันเนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีจำนวนลดน้อยลง ความจำเป็นในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็เริ่มมีมากขึ้น แต่กฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กำหนดเอาไว้เพื่อควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงเป็นการเฉพาะยังไม่ได้มีการจัดทำขึ้น เพราะเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐของเจ้าของธงในการควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนโดยอาศัยหลักสัญชาติ เนื่องจากสัญชาติถือเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญระหว่างรัฐที่ให้สัญชาติ และเรือประมงที่ได้รับสัญชาติจากรัฐนั้นเช่นเดียวกับเรืออื่น ๆ ในบริเวณทะเลหลวง หากรัฐเจ้าของธงไม่ดำเนินการควบคุมเรือประมงที่ชักธงของตนที่ทำการประมงในทะเลหลวงอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จะก่อให้เกิดสภาพปัญหาอันเกิดจากการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก หรือจดทะเบียนเสรีได้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดทำความตกลงที่มุ่งประสงค์ในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง ให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยกำหนดให้เป็นความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐเจ้าของธงในการดำเนินการควบคุมกิจกรรมของเรือประมงที่ชักธงของตนและทำการประมงในทะเลหลวง มิให้ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงถือเป็นการสร้างระบอบใหม่ให้แก่รัฐเจ้าของธงในการควบคุมกิจกรรมของเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ทำการประมงอย่างรับผิดชอบและสอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

2.2.2 การจัดทำความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรในทะเลหลวง

การจัดทำความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรในทะเลหลวงได้มีการริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในการประชุมที่ประเทศเม็กซิโก เมื่อแคนคูนเกี่ยวกับการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 แนวความคิดในเรื่องการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบได้เสนอโดย FAO Committee on Fisheries (COFI) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1992 ทำให้ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 รัฐบาลเม็กซิโกจึงได้จัดการประชุมเกี่ยวกับการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบ โดยที่ประชุมได้ร้องขอให้ FAO จัดทำร่างจรรยาบรรณเกี่ยวกับการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบขึ้น (Code of Conduct

For Responsible Fishing) โดยมีหลักการสำคัญในปฏิญญาแคนคูน (Declaration of Cancun) คือ หลักการของความร่วมมือของรัฐไม่ว่าในระดับทวีปภาคี พหุภาคี ภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยกำหนดให้รัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงจะต้องร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ประเด็นในเรื่องการที่เรือประมงเปลี่ยนธงชาติของเรือเป็นการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวกเพื่อหลบเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง (Reflagging) เช่น กรณีของการเปลี่ยนธงชาติของเรือเป็นการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวก (Flag of Convenience) ปฏิญญาแคนคูนได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีนี้เอาไว้ว่า ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้บังคับต่อการทำประมงที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ และบริเวณทะเลหลวงว่าถือเป็นเสรีภาพของรัฐทั้งปวงในการทำประมงในทะเลหลวง แต่ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐที่จะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นเพื่อที่จะให้หลักประกันต่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสมเหตุสมผล⁶⁷ ใน paragraph 13 ของปฏิญญาแคนคูนมีข้อความดังนี้ รัฐควรดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการยับยั้งการกระทำการเปลี่ยนธงชาติของเรือเพื่อหลบเลี่ยงต่อกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมการทำประมงในทะเลหลวง⁶⁸

หลักการที่ปรากฏในปฏิญญาแคนคูนสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำประมงในทะเลหลวงเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงทั้งในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ตลอดจนสถานะแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้⁶⁹

⁶⁷De Yturriaga J.A., *The International Regime of Fisheries : From UNCLOS 1982 to the Presential*. Kluwer Law International : Martinus Nijhoff Publishers, Publications on Ocean Development, Volume 30, 1997, p. 184.

⁶⁸Declaration of Cancun. FAO Fisheries Report No. 484, Annex II, Rome, September, 1992 ได้บัญญัติไว้ใน paragraph 13 ดังนี้ “States should take effective action, consistent with international law to deter reflagging of vessels as a means of avoiding compliance with applicable conservation and management rules for fishing activities on the high seas.

⁶⁹Marashi S.H., Summary Information on the Role of International Fishery and other Bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Marine Resources on the High Seas, FAO Fisheries Circular No. 916, Rome, 1996, pp. 3-4.

1. รัฐทุกรัฐควรที่จะร่วมมือกันไม่ว่าในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี เพื่อที่จะก่อตั้งเสริมสร้าง ตลอดจนนำเอามาตรการที่มีประสิทธิภาพ และกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบในทะเลหลวงที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.
2. รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง เสรีภาพเช่นว่านั้นจะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐที่จะต้องร่วมมือกับรัฐอื่นเพื่อใช้หลักประกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
3. รัฐทุกรัฐควรดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการยับยั้งการกระทำที่เปลี่ยนธงชาติของเรือเพื่อหลบเลี่ยงต่อกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมการทำประมงในทะเลหลวง
4. รัฐทุกรัฐควรที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการทำประมงที่ขาดความรับผิดชอบอันก่อให้เกิดอุปสรรคในการบรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

หลังจากการจัดทำปฏิญญาแคนคูนได้เสร็จสิ้น ต่อมาในเดือนมิถุนายน ปีเดียวกันได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) หรือ UNCED ที่เมือง Rio de Janeiro ประเทศบราซิล ที่ประชุมได้เห็นพ้องต้องกันในการออกปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Declaration of Rio on Environment and Development) และวาระ 21 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda 21 : Programme of Action for sustainable Development)⁷⁰ โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกเป็นข้อมติที่ 47/190 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1992 เพื่อรองรับปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเพื่อให้การอนุวัติการตามปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและวาระ 21 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นไปอย่างจริงจัง UNCED ได้ขอให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจัดตั้งคณะกรรมการแห่งสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Commission for Sustainable

⁷⁰United Nations, *Agenda 21 : Programme of Action for Sustainable Development*, UN Department of Public Information, New York, 1992 วาระ 21 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ 4 หมวดคือ

1. หมวดที่ว่าด้วยสังคมและเศรษฐกิจ
2. หมวดที่ว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนา
3. หมวดที่ว่าด้วยการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว
4. หมวดที่ว่าด้วยการอนุวัติการ

Development) หรือ UNCSD ขึ้นโดยคณะกรรมการแห่งสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มาจากรัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติมีหน้าที่ในการติดตามความก้าวหน้าของการอนุรักษ์ตาม ปรักฎญากรุริโอว่าด้วยสิ่งแวดลอมและการพัฒนาและวาระ 21 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน⁷¹ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรหมวดที่ 2 บทที่ 17 (Chapter 17) เกี่ยวกับการคุ้มครองมหาสมุทร ทะเลทุกประเภทรวมทั้งทะเลปิดและทะเลกึ่งปิด (enclosed and semi-enclosed seas) ตลอดจนพื้นที่ชายฝั่งและการคุ้มครองการใช้อย่างสมเหตุสมผลและการพัฒนาทรัพยากรที่มีชีวิตในบริเวณเหล่านั้น บทที่ 17 ประกอบด้วยแผนงานต่าง ๆ 7 แผนงาน ดังนี้

1. การจัดการร่วมกันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของพื้นที่ชายฝั่ง และทะเลรวมทั้งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ
2. การคุ้มครองสิ่งแวดลอมทางทะเล
3. การใช้ที่ยั่งยืน (sustainable use) และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง
4. การใช้ที่ยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ
5. การนำเสนอเกี่ยวกับความไม่แน่นอนอย่างมาก (critical uncertainties) ในการจัดการสิ่งแวดลอมทางทะเลและการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ (climate change)
6. การเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานระหว่างประเทศ รวมทั้งในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค
7. การพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาะเล็ก ๆ

ใน Programme Area C เกี่ยวกับการใช้ที่ยั่งยืน (sustainable use) และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง Agenda 21, Chapter 17 Section C ได้เน้นถึงการจัดการประมงในบริเวณทะเลหลวง รวมถึงการนำมาใช้ การติดตาม และการบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิผล เนื่องจากการจัดการประมงในบริเวณทะเลหลวงยังไม่เพียงพอ และทรัพยากรบางชนิดถูกใช้มากเกินไป นอกจากนี้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลหลวงยังเกิดจากการขาดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำประมง, การลงทุนที่มากจนเกินสมควร (overcapitalization), ขนาดของกองเรือที่ใหญ่เกินไป, การที่เรือประมงหลบเลี่ยงการควบคุมโดยการชักธงเปลี่ยนธงชาติของ

⁷¹Doulman D.J., Structure and Progress of the 1993-1995 United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. *FAO Fisheries Circular No.898*, Rome, 1995, p. 2.

เรือ, การใช้เครื่องมือทำประมงที่ไม่เหมาะสม, ฐานข้อมูลที่ไม่น่าเชื่อถือ และการขาดความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ รัฐจึงควรดำเนินการต่อคนชาติของตนและเรือประมงที่ชักธงชาติของตนที่ทำประมงในทะเลหลวง ตลอดจนเสริมสร้างความร่วมมือขึ้นระหว่างรัฐไม่ว่าในระดับพหุภาคี, ภูมิภาค, อนุภูมิภาค หรือระดับโลก โดยเฉพาะความร่วมมือในเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตทางทะเล (straddling fish stocks) และทรัพยากรที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล (highly migratory species) ที่ประชุมได้เรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ จัดประชุมร่วมกันภายใต้การสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตทางทะเล (straddling fish stocks) และทรัพยากรที่อพยพย้ายถิ่นกว้างไกล (highly migratory species)⁷² ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนชักธงชาติของเรือเป็นการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวกเพื่อหลบเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงปรากฏอยู่ใน paragraph 17.53 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเอาไว้ดังต่อไปนี้ “รัฐทุกรัฐควรจะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อยับยั้งการกระทำของเรือประมงของคนชาติของตนที่ทำการเปลี่ยนชักธงชาติของเรือเป็นการจดทะเบียนชักธงเรือเพื่อความสะดวกเพื่อหลบเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง”⁷³

เมื่อพิจารณาปฏิญญาแคนคูนใน paragraph 13 และ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและวาระ 21 (Agenda 21, Chapter 17, Program Area C) ใน paragraph 17.53 จะพบว่า ใช้ถ้อยคำเกือบเหมือนกันทั้งหมดเพียงแต่ Agenda 21 paragraph 17.53 เพิ่มถ้อยคำว่า “...by their nationals...” ทั้งนี้เพื่อที่จะมุ่งประสงค์เพื่อจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง (Flag State) ในการควบคุมกิจกรรมที่ฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงที่กระทำขึ้นโดยเรือประมงที่ชักธงชาติของตนนั่นเอง

ถึงแม้ว่าปฏิญญารุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและวาระ 21 (Agenda 21) เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจะไม่มีผูกพัน แต่เนื่องจากการประชุมดังกล่าวมีผู้

⁷²Marashi S.H., Summary Information on the Role of International Fishery and other Bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Marine Resources on the High Seas, *FAO Fisheries Circular No. 916*, Rove, 1996, p.4.

⁷³Earth Summit, Agenda 21, Final Text of Agreements Negotiated by government at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) 3-14 June, 1992, Rio de Janeiro, Brazil (UN Publications-Sales No. E93.1.11), p. 155.

แทนจากรัฐต่าง ๆ มากกว่า 178 ประเทศ ทั้งที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลและรัฐมนตรีระดับสูง ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและวาระ 21 ก่อให้เกิดพันธกรณีทางศีลธรรมที่ว่า รัฐต่าง ๆ จะปฏิบัติการให้สอดคล้องกับหลักการและจะนำเอาบทบัญญัติในปฏิญญากรุงริโอและวาระ 21 ไปอนุวัติการให้เป็นไปตามปฏิญญากรุงริโอและวาระ 21 ดังกล่าวต่อไป⁷⁴

หลังการประชุม UNCED ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว FAO ได้จัดประชุมขึ้นที่กรุงโรมในวันที่ 7-15 เดือนกันยายน 1992 การประชุมมีชื่อว่า การปรึกษาหารือทางเทคนิคเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง (The FAO Technical Consultation on High Seas Fishing) การปรึกษาหารือดังกล่าวได้จัดขึ้นโดยความร่วมมือของหน่วยงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางมหาสมุทรและกฎหมายทะเลขององค์การสหประชาชาติ (UN Division of Ocean Affairs and Law of the Sea) โดยมีรัฐสมาชิกของ FAO จำนวน 66 รัฐ, รัฐที่ไม่ใช่สมาชิก 3 รัฐ และองค์การระหว่างประเทศและองค์การส่วนภูมิภาคเข้าร่วม 15 องค์การ⁷⁵ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักในการปรึกษาหารือครั้งนี้คือการค้นหาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคเพื่อจะนำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงอย่างเหมาะสม ที่ประชุมได้เน้นสภาพปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลทางสถิติ, การวิจัย, การจัดการ (การปฏิบัติการประมงอย่างมีความรับผิดชอบตลอดจนแนวคิดและเทคนิคใหม่), สถาบันที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ , การเข้าร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในการทำประมงในทะเลหลวงของ FAO ได้ข้อสรุปร่วมกันโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁷⁶

1. การจัดการประมงในทะเลหลวงเป็นสิ่งที่จำเป็น
2. บทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล คศ. 1982 ถือเสมือน

⁷⁴ UN Convention on Conditions for Registration of Ships, 1986, Article มีบัญญัติเอาไว้ดังต่อไปนี้

“For the purpose of ensuring or, as the case may be, strengthening the genuine link between a State and Ships flying its flag, and in order to exercise effectively its jurisdiction and control over such ships with regard to; identification and accountability of shipowners and operators as well as with regard to administrative, technical, economic and social matters a flag state shall apply the provisions contained in this convention.

⁷⁵ FAO. Technical Consultation on High Seas Fishing, Rome 7-15 September 1992, FAO Fisheries Report No.484, Rome, 1992.

⁷⁶ Marashi S.H., Summary Information on the Role of International Fishery and other bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Marine Resources on the High Seas, FAO Fisheries Circular No. 916, Rome, 1996, p. 5.

เป็นกรอบของหลักการทางกฎหมายในการพัฒนาระบบของการทำประมงในทะเลหลวง ตลอดจนการเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติอันเป็นที่เห็นพ้องร่วมกันในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) และหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาแคนคูน (Declaration of Cancun)

4. การที่เรือประมงทำการเปลี่ยนสัญชาติหรือธงชาติของเรือประมง เป็นการใช้ธงเรือเพื่อความสะดวก ถือเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วนและเป็นเรื่องที่น่าวิตกที่สำคัญเรื่องหนึ่ง

5. การจัดการทรัพยากรประมงในทะเลหลวงควรที่จะกระทำขึ้นในระดับภูมิภาคโดยผ่านองค์การส่วนภูมิภาคและอนุภูมิภาค

6. มาตรการในการควบคุมติดตามและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะต้องนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงในทะเลหลวง

7. หน่วยงานย่อยของคณะกรรมการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ COFI Sub-Committee ควรนำข้อพิจารณาเพื่อทบทวนบทบาทของ COFI Sub-Committee เกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ เพื่อที่จะช่วยเหลือองค์การประมงส่วนภูมิภาคในการจัดการทรัพยากรประมงในทะเลหลวง

และในวาระการประชุมครั้งที่ 102 ของสภาแห่ง FAO ในวันที่ 9-20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 (FAO Council) สภาแห่ง FAO ได้เห็นพ้องร่วมกันว่า สภาพปัญหาของเรือประมงที่เปลี่ยนสัญชาติของเรือประมงเป็นการชักธงเรือเพื่อความสะดวกเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่เห็นชอบร่วมกัน ควรที่จะได้รับความสนใจอย่างเร่งด่วนจาก FAO เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ปัญหาซึ่งจะถูกนำไปใช้บังคับเป็นกฎหมายในอนาคตอันใกล้⁷⁷

ผลจากการประชุมระหว่างประเทศอันก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาไม่มีแล้วข้างต้น ถือเป็นกลุ่มของกฎหมายที่ไม่สร้างผลผูกพันแก่รัฐ (Soft Law) เป็นเพียงการสร้างกฎเกณฑ์อย่างหลวม ๆ มีลักษณะยืดหยุ่น ไม่มีสภาพบังคับที่สร้างผลผูกพันทางกฎหมาย เป็นเพียงแนวทางในการพัฒนาแนวปฏิบัติของรัฐ (State Practice) หรือเป็นแนวทางให้แก่รัฐต่าง ๆ อาจยอมรับนำไปปฏิบัติในอนาคตก็ได้ ทั้งนำแนวทางเช่นว่านี้ไปบัญญัติเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ

⁷⁷ FAO. FAO Council Report 102nd Session, Rome, 9-20 November, paragraph 58 มีข้อความดังต่อไปนี้ The Council agreed : " that the issue of reflagging of fishing vessels into flags of convenience to avoid compliance with agreed conservation and management measures,... should be addressed immediately by FAO, with a view to finding solution which could be implemented in the near future which could be implemented in the near future.

ซึ่งจะก่อให้เกิดผลผูกพันแก่รัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคีแก่ข้อตกลงระหว่างประเทศในฐานะของสนธิสัญญา

จากสาเหตุดังกล่าว ความพยายามในการขจัดสภาพปัญหาอันเกิดจากการที่เรือประมงทำการเปลี่ยนธงชาติของเรือเป็นการชักธงเรือเพื่อความสะดวก ซึ่งถือเป็นการหลีกเลี่ยงต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงได้ถูกจัดทำขึ้นเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันแก่รัฐ (Hard Law) ในสมัยวาระการประชุมครั้งที่ 27 ของคณะกรรมการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (COFI) ที่จัดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 ที่ประชุมได้ยอมรับความตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่มีชื่อว่า ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Measures by Fishing Vessels on the High Seas) ซึ่งสร้างผลผูกพันแก่รัฐที่เข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้

ความตกลงฯ ถือเป็นส่วนหนึ่งของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries) เป็นผลมาจากข้อมติจากการประชุมของ FAO ที่ 15/93 โดยลักษณะของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบมีลักษณะที่ไม่สร้างผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐ โดยถือเป็นความสมัครใจของรัฐในการนำบทบัญญัติที่มีขึ้นไปบังคับใช้ภายในรัฐนั่นเอง แม้ว่าบางส่วนของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความตกลงฯ เป็นบทบัญญัติประการเดียวที่ปรากฏในจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบที่เป็นกฎหมายอันสร้างผลผูกพันแก่รัฐคู่ภาคี⁷⁸

ความตกลงฉบับนี้กำหนดเป้าหมายในการสร้างภาระหน้าที่แก่รัฐเจ้าของธงที่จะใช้อำนาจรัฐควบคุมเรือประมงที่ชักธงชาติของตน รวมถึงเรือที่ใช้ในการขนส่งบรรทุกลดด้วย โดยกำหนดให้รัฐเจ้าของธงต้องมีความรับผิดชอบจากการที่เรือประมงซึ่งชักธงชาติตน ซึ่งกระทำการหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง ค.ศ.1993 ฉบับนี้ หรือ เรียกกันว่า "FAO Compliance Agreement", "Flagging Agreement" หรือ "Reflagging Agreement" ถือเป็นผลสำเร็จประการหนึ่งในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงให้คงอยู่อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนโดยกำหนดมาตรการหรือกลไก

⁷⁸FAO. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. No. 1. Rome, FAO, 1996, pp.1-2.

ในการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงที่ฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ดังจะเห็นจากคำแถลงการณ์ของประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งใน 15 ประเทศที่เข้าร่วมกับความตกลงฉบับนี้) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1995⁷⁹ โดยขณะที่เสนอความตกลงฉบับนี้ต่อสภาวุฒิสมาชิกในวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1994 เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ⁸⁰ ประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน ได้มีคำแถลงการณ์มีดังต่อไปนี้⁸¹

“ความตกลงฉบับนี้เป็นผลมาจากการเริ่มต้นในการเข้าร่วมเจรจาอย่างแข็งขันของสหรัฐอเมริกาเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการประมงซึ่งได้เกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ในความคิดของข้าพเจ้า เห็นว่าความตกลงฉบับนี้เป็นความสำเร็จครั้งสำคัญและได้ให้ออกาสในการพัฒนาการปฏิบัติการประมงอย่างรับผิดชอบแก่ชุมชนระหว่างประเทศในระดับโลก ความตกลงระดับนี้เมื่อได้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ได้ทำลายความสมบูรณ์ยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ”

วุฒิสมาชิกได้เห็นชอบร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์และยอมรับความตกลงฉบับนี้ในที่สุดในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1994 และประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้ในวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ปีถัดมาโดยออกกฎหมายภายในที่มีชื่อว่าพระราชบัญญัติการประมงปี ค.ศ. 1995 (Fisheries Act of 1995) เป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) (H.R. 716) เลขที่ 104-43 ขึ้นมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมมีชื่อว่าพระราชบัญญัติเพื่อปกป้องชาวประมง (The Fishermen's Protective Act) ประธานาธิบดีคลินตันได้ลงนามในพระราชบัญญัติประมงปี ค.ศ. 1995 ในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1995 โดยเนื้อหาของกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาฉบับนี้ได้นำเอาหลักการในบทบัญญัติของความตกลงฯ ไปบรรจุไว้ในพระ

⁷⁹FAO :URL: <http://www.fao.org / Legal/default.htm>. 22 November 1999.

⁸⁰Committee for the National Institute for the Enviroment. URL: <http://www.cnie.org/nle/ mar-8.html>. 5 January 1996.

⁸¹Balton D.A. Strengthening the Law of the sea : The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Ocean Development and Internationnal Law, volume 27 No. 6-7, 1996, p.132.

ราชบัญญัติการประมงปี ค.ศ. 1995⁸² ทั้งนี้เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในความตกลงในฐานะรัฐคู่ภาคีแห่งสนธิสัญญา

อย่างไรก็ตามความตกลงฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากว่ายังมีสมาชิกไม่ครบ 25 คู่ภาคี อันจะมีผลให้ความตกลงฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ดังที่ปรากฏในมาตรา 11 ที่ว่าเมื่อมีการยื่นตราสารยอมรับความตกลงฉบับนี้แก่ Director-General ของ FAO ครบ 25 ตราสาร ความตกลงฉบับนี้ก็จะจะมีผลบังคับใช้ทันที⁸³ เนื่องจากปัจจุบันนี้มีรัฐสมาชิกเพียง 15 ประเทศที่เข้าร่วมเป็นคู่ภาคีต่อความตกลงฯ ได้แก่ Canada, Saint Kitts and Nevis, Georgia, Myanmar, Sweden, Madagascar, Norway, United States of America, Argentina, European Community, Namibia, Benin, Mexico, Tanzania, Uruguay⁸⁴

⁸²University of Connell. URL: <http://www-law-cornell-edu>. 7 August 1998.

⁸³มาตรา 11 แห่งความตกลงฯ ได้บัญญัติไว้ว่า "This Agreement shall enter into force as from the the date of receipt by the Director-General of the twenty-fifth instrument of acceptance..."

FAO. ⁸⁴URL: <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/FISHERY/agreem/complian/tab1.htm>. 22 November 1999