

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นหัวข้อหนึ่งงานกฎหมายระหว่างประเทศที่น่าจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ ทรัพยากรสัตว์น้ำในปัจจุบันเริ่มได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น จากสังคมระหว่างประเทศ เนื่องจากจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำได้ลดลงกว่าแต่ก่อน อันสืบเนื่องมาจากเครื่องมือที่ใช้ในการประมงมีประสิทธิภาพสูง และความต้องการในการบริโภคสัตว์น้ำที่เป็นแหล่งโปรตีนมีมากขึ้น ทำให้สังเกตเห็นว่าทรัพยากรสัตว์น้ำอาจมีจำนวนลดลงจนอาจเป็นอันตรายต่อการเจริญพันธุ์อย่างต่อเนื่องก็เป็นได้ เมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่สามารถทำห้คงที่และมีผลผลิตต่อเนื่องได้ ประเทศต่าง ๆ ในโลกจึงถือว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นสิ่งที่ทุกประเทศในโลกควรตระหนักถึงความสำคัญและมีสำนึกร่วมกันที่จะกระทำการร่วมกัน โดยถือด้วยว่าเป็นหน้าที่ที่รัฐทั้งหลายจะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ

เนื่องจากทะเลได้ถูกแบ่งออกเป็นหลายเขต เช่น ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่าทะเลแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกได้แก่อาณาเขตทางทะเลที่อยู่ภายในอาณาเขตอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยของรัฐ ส่วนอาณาเขตทางทะเลประเภทที่สอง คือ ส่วนของทะเลที่อยู่นอกอธิปไตยของรัฐ สำหรับส่วนของทะเลที่อยู่ภายในอาณาเขตรัฐ การอนุรักษ์สัตว์น้ำในบริเวณนี้ทำได้ไม่ยากนัก เพราะอยู่ภายใต้อำนาจที่รัฐชายฝั่งจะกระทำการใดได้ด้วยตนเอง ส่วนการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงดูเป็นสิ่งที่ทำได้ยากว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ทะเลหลวงนั้นเป็นแหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำที่สำคัญ แต่ทรัพยากรสัตว์น้ำบางอย่างก็เริ่มหายากขึ้น หากมีการปล่อยปลาละเลย หากไม่มีการควบคุมการแสวงหาประโยชน์จนเกินขอบเขต เช่น กรณีของปลาวาฬก็จะทำให้เกิดผลเสีย ทรัพยากรสัตว์น้ำบางอย่างแม้ยังคงมีปริมาณมากอยู่ แต่ก็ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือย โดยไม่คำนึงถึงอรรถประโยชน์ การไร้สอย

อย่างคุ้มค่า เช่น การล่าปลาทูน่าโดยเรือที่มีความยาวเป็นกิโลเมตร ๆ ทำให้ติดปลา
 ไรมาที่ว่ายตามมากับฝูงปลาทูน่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ปลาเหล่านี้ต้องมาตายลงเป็นจำนวน
 มากโดยไม่มี การล่าประโยชน์แต่อย่างใดเลย เช่นเดียวกันกับการจับกุ้งทะเลบางชนิดทำให้
 เต่าทะเลต้องมารับผลร้ายไปด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้หากไม่ได้มีการระมัดระวังและป้องกันการ
 กระทำที่ไม่ถูกต้องในแง่ของการอนุรักษ์ ก็จะทำให้เกิดการสูญเปล่าในทรัพยากรทางธรรมชาติ
 หรือมิฉะนั้นก็จะทำให้เกิดการล่าทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างไม่สมเหตุผล สิ่งกระทบ
 ประเทศจึงเริ่มให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างจริงจังมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ
 ในทะเลหลวงเป็นหัวข้อที่กว้างขวางมาก ผู้เขียนจึงใคร่ขอจำกัดขอบเขตการศึกษาอยู่ภายใต้
 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งในปัจจุบันนี้มีผลบังคับแล้ว และ
 มีประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันถึง 68 ประเทศ การที่ผู้เขียนได้เลือกเอาอนุสัญญาสหประชาชาติ
 ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ
 ในทะเลหลวง ก็เนื่องจากว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับนี้เป็นเอกสารสำคัญที่สุดเกี่ยวกับกฎหมาย
 ทะเลที่มีอยู่ปัจจุบัน และมีบทบัญญัติในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเอาไว้
 ด้วย แต่เนื่องจากว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าวมุ่งประสงค์ที่จะกำหนดขอบเขตและหลัก
 เกณฑ์ของกฎหมายทะเลอย่างกว้าง ๆ ซึ่งรวมถึงเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล
 หลวงด้วย ดังนั้น รายละเอียดของกฎเกณฑ์ของการอนุรักษ์ตลอดจนการนำเอากฎเกณฑ์ของ
 อนุสัญญามาขึ้น ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐทั้งหลายที่จะนำมาบังคับใช้ให้เกิดผลนั่นเอง จึงอาจกล่าวอีก
 นัยหนึ่งว่า ข้อตกลงในระดับภูมิภาคก็ดี บทบาทขององค์กรประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค
 ก็ได้ ย่อมมีบทบาทที่สำคัญมากเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เนื่องจากได้
 กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์ ผู้เขียนจึงยึดแนว
 ทางการศึกษานิติศาสตร์เป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ข้อบกพร่องหรือสิทธิอธิปไตย
 รัฐชายฝั่งย่อมมีอำนาจและหน้าที่ที่จะอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำที่อยู่ภายใต้อาณาเขตอธิปไตยหรือสิทธิ
 อธิปไตยของตน ซึ่งงานกรณีนี้ดูน่าจะจะมีปัญหาหนักเพราะเหตุว่ารัฐย่อมมีผลประโยชน์ได้เสียอยู่

กับมวลสัตว์น้ำภายใต้อาณาเขตหรือดินแดนทางทะเลของตน ส่วนในทะเลหลวงนั้นเป็นดินแดนทางทะเลซึ่งไม่มีใครเป็นเจ้าของ ไม่มีรัฐใดสามารถอ้างอำนาจอธิปไตยหรือความเป็นเจ้าของเหนือทะเลหลวงได้ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงทำได้ยาก เมื่อรัฐมีเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง และคนชาติของรัฐก็ย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง การอนุรักษ์จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐต่าง ๆ จะต้องดำเนินการ เป็นเรื่องที่ไม่ได้มีชาติใดชาติหนึ่งหรือรัฐใดรัฐหนึ่งได้ประโยชน์เฉพาะเจาะจงในการอนุรักษ์ แต่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งหมดและเป็นสิ่งที่รัฐต่าง ๆ จะต้องมีส่วนร่วมกัน เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ แหล่งกำเนิด อัตราการเกิด อัตราการตาย การแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด มีการทำประมงเกินขอบเขตหรือไม่ ระดับใดที่ถือว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่สมเหตุสมผลและที่พึงจะกระทำได้ การอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จำเป็นต้องมีการค้นคว้าวิจัย ซึ่งการค้นคว้าวิจัยก็ต้องอาศัยเงินทุนสนับสนุน ระดับความรู้ความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ย่อมมีระดับที่แตกต่างกันออกไป หากเงินทุนสนับสนุนไม่เพียงพอบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่ไม่พอเพียงโดยเฉพาะกลุ่มของประเทศที่กำลังพัฒนา ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะพลอยได้รับอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่พอเพียงต่อการสร้างมาตรการในการอนุรักษ์ อีกประการหนึ่ง สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในทะเลหลวงมีวงจรชีวิตที่ซับซ้อน การประเมินจำนวนสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็ย่อมทำได้ยาก ซึ่งพลอยส่งผลให้การกำหนดปริมาณปลาที่พึงจะจับได้อาจเป็นไปโดยไม่มีถูกต้องแม่นยำเมื่อเทียบกับสถานะความเป็นจริงก็เป็นได้

การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ถ้าพิจารณาจากตัวอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะพบว่า อนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้รัฐออกมาตรการภายในเพื่อคนชาติของตนในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้รัฐต่าง ๆ ร่วมกันในการอนุรักษ์โดยอาศัยองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในระดับระหว่างประเทศ

หรือในระดับภูมิภาคเป็นศูนย์กลางในการสร้างความร่วมมือ ดังนั้น การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจังเพื่อทำให้แนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ในภูมิภาคต่าง ๆ นั้นเอง มาตรการในการลงโทษรัฐที่ฝ่าฝืนก็ยังเป็นข้อดีของอนุสัญญาส่วนภูมิภาคอยู่ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติของประสิทธิภาพในการลงโทษในกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ฉบับนี้ ก็ยังไม่สามารถที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ได้อย่างแน่ชัดเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต (Straddling stocks) และมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly migratory species) ปัญหาในเชิงปฏิบัติได้เกิดขึ้นอย่างมากมายของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

ดังนั้น การศึกษาในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ จึงแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ศึกษาถึงสัตว์น้ำและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ครอบคลุมส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ตลอดจนความเอาใจใส่ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงว่ามีความแตกต่างมากน้อยเพียงใดในแต่ละภูมิภาค นอกจากนี้ ในบทนี้ยังจะแสดงให้เห็นถึงประเภทพันธุ์ใหญ่ ๆ ของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ตลอดจนผลผลิตรวม

2. ศึกษาถึงหลักการและวิธีการอนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเลหลวง หลักการในการอนุรักษ์นั้นเป็นเรื่องของหลักวิชาการประมงว่า ทำอย่างไรจะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำยั่งยืนสูงสุด โดยอาจมีการถือเกณฑ์ที่ต่างกัน เช่น เกณฑ์ทางชีวภาพ เกณฑ์ทางเศรษฐกิจ หรือเกณฑ์ทางสังคม เพื่อให้ประโยชน์สูงสุด ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องแสดงถึงหลักการในการอนุรักษ์ ซึ่งจะกำหนดหลักการเหล่านั้นอันเป็นนามธรรมมาเป็นรูปธรรมไว้ด้วยวิธีการทั่วไปในการอนุรักษ์นั่นเอง

3. ศึกษาถึงหลักกฎหมายและข้อกำหนดในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ศึกษาถึงกฎหมายโดยตรง โดยจะศึกษาถึงหลักกฎหมายพื้นฐานของการอนุรักษ์ ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ หลักการจำกัดการใช้สิทธิเกินสมควรและหลักเสรีภาพในทะเลหลวง การวิจัยข้อบทของอนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิต องค์การที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การปรับใช้ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

4. การศึกษาถึงคู่ทางในอนาคตเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ในกรณีของ 2 ชนิดพันธุ์ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับนี้ยังไม่กำหนดทิศทางที่แน่นอน ซึ่งดูเหมือนว่ากฎหมายยังปล่อยให้ว่างเอาไว้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการมวลสัตว์น้ำทั้ง 2 ชนิดพันธุ์ดังกล่าว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเฉพาะแต่การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยมีอาจก้าวล่วงไปในการศึกษาในเรื่องของมวลสัตว์น้ำทั้ง 2 ชนิดพันธุ์ได้อย่างละเอียด

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำไว้อย่างกว้าง ๆ รัฐจะต้องร่วมมือกันโดยผ่านข้อตกลงและทางองค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค ดังนั้น ประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงจึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงและองค์การในระดับภูมิภาคนั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล
- 2 เพื่อศึกษาถึงแหล่งและผลผลิตรวมจากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงประเภทต่าง ๆ

3 เพื่อศึกษาถึงหลักการและวิธีการทั่วไปในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง

4 เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

5 เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตรอบเขตและทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีถิ่นที่อยู่กว้างไกล

วิธีการวิจัยและขอบเขตการวิจัย

1 วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research)

2 ขอบเขตการวิจัย

จะเป็นการศึกษาเฉพาะประเด็นในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เท่านั้น เพื่อประเมินว่าอนุสัญญาดังกล่าวสามารถสร้างประสิทธิภาพในตัวของอนุสัญญาเองได้หรือไม่ หรือจะต้องอาศัยความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1 ได้ทราบถึงแหล่งและผลผลิตรวมของทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ ในทะเลหลวง ว่าทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทใดควรได้รับการอนุรักษ์ในระดับใด

2 ได้ทราบถึงลำดับความเป็นมาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแต่ละภูมิภาค และในระดับสากลว่ามีความเป็นมาอย่างไร

3 ได้ทราบว่าในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการและวิธีการอนุรักษ์ใดบ้าง

4 ได้ทราบถึงหลักกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำใน
ทะเลหลวง ค.ศ. 1982 ว่าได้บัญญัติไว้อย่างไร เพียงพอต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำหรือไม่

5 ได้ทราบถึงช่องทางในอนาคตเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำและ
ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีถิ่นที่อยู่กว้างไกล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย