

# บทที่ 1



## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลปกคลุมพื้นที่บนโลกถึง 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดบนโลก และมนุษย์ใช้ชีวิตอยู่กับทะเลมาตลอด มีการพึ่งพาทรัพยากรจากทะเลไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเพื่อการดำรงชีพด้วยพื้นที่มหาสมุทรทรัพยากรในทะเลก็มีอย่างมากมายประกอบทั้งจำนวนมนุษย์ในสมัยก่อนไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้า ความต้องการบริโภคทรัพยากรทางทะเลมีไม่มากนัก ทำให้ทรัพยากรมีเหลืออยู่มากจนกระทั่งเกิดความเชื่อที่ว่าทรัพยากรทางทะเลจะไม่วันหมดสิ้นไปมนุษย์สามารถแสวงหาประโยชน์ได้ตามความสามารถในการเก็บเกี่ยว มีเสรีภาพในการใช้ทรัพยากรเพราะถือว่าเป็นของทุกคน พิสูจน์ได้จากทฤษฎีพื้นฐานในกฎหมายทะเลที่ได้มีการกล่าวอ้างมาเป็นระยะโดยนักปราชญ์และนักกฎหมายตั้งแต่สมัยโรมันเมื่อ 2,000 ปีมาแล้ว ซึ่งในกฎหมายโรมันโบราณระบุว่า "ทะเลและชายฝั่งเป็นของทุกคนและผู้ใดที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ย่อมพึงกระทำได้" เหล่านี้เป็นแนวคิดจากนักปราชญ์ที่เน้นหลักเสรีภาพการใช้ประโยชน์จากทะเล (freedom of the sea) โดยถือว่าทะเลและมหาสมุทรถูกสร้างขึ้นโดยธรรมชาติมิใช่เป็นของผู้หนึ่งผู้ใดแต่เพื่อเป็นสาธารณสมบัติ<sup>1</sup> ดังนั้นมนุษย์ทุกคนก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้สอยทรัพยากรจากทะเล ดังเช่นแนวคิดที่ว่าถ้าบริเวณจับปลานั้นอยู่ในน้ำซึ่งเป็นของประเทศใดแน่นอน อำนาจจะ จับปลาได้ก็ต้องเป็นของประเทศนั้น แต่ถ้าอยู่ใน มหาสมุทรต้องนับว่าเป็นของกลาง คนทุกๆประเทศย่อมมีอำนาจจับปลาได้ไม่ว่าที่ไหนในท้องทะเลหลวงทั้งสิ้น<sup>2</sup> มนุษย์เองก็สามารถใช้ทรัพยากรทุกชนิดในทะเลได้อย่างคุ้มค่าเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำประมงเพื่อบริโภค หรือแม้กระทั่งการนำก๊าซใต้ทะเลมาแปรรูปเป็นพลังงาน

<sup>1</sup> ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, สมุทรกรณี (Marine Affairs) (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549), หน้า 75.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หัวข้อกฎหมายนาประเทศ แพนกคดีเมือง (พิมพ์ฉลองพระกรุณาธิคุณ สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี ในโอกาสที่ทรงเจริญพระชนมายุ 80 พรรษา, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 24 พฤศจิกายน 2548), หน้า 42.

สภาพการใช้ทรัพยากรทางทะเล โดยเฉพาะจากการทำประมงเสรีและหนักหน่วงตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาอย่างมากจนเรียกได้ว่าทรัพยากรทางทะเลอยู่ในสถานะถูกคุกคาม ทำให้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนับวันยิ่งจะมีความสำคัญมากขึ้น เพราะกว่ามนุษย์จะตระหนักได้ว่าสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ กำลังถูกทำลายก็เกือบจะสายเกินไปหรือไม่สามารถฟื้นฟูได้ ทำให้ต้องสูญเสียสิ่งแวดล้อมหรือพันธุ์ปลาไปอย่างถาวร สาเหตุสำคัญของการที่ทรัพยากรและระบบนิเวศน์ทางทะเลถูกทำลายก็คือการทำประมงของมนุษย์ การทำประมงเกินขนาดทำให้ฝูงปลาซึ่งเป็นทรัพยากรที่เกี่ยวเนื่องในระบบนิเวศน์ทางทะเล มีวัฏจักรชีวิต ห่วงโซ่อาหาร ซึ่งจะทำให้สิ่งแวดล้อมในทะเลคงสภาพอยู่ได้ถูกทำลายลงส่งผลกระทบต่อมนุษย์อย่างมหาศาลเพราะร้อยละ 70 ของประชากรบนโลกต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในทะเล ไม่ว่าจะเป็นการพึ่งพาในด้านอาหาร พลังงาน เป็นต้น การทำประมงทางทะเลนั้นขึ้นอยู่กับศักยภาพของแต่ละประเทศที่มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งสัตว์น้ำ วิธีการประมง การแปรรูปสัตว์น้ำขึ้นอยู่กับ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของแต่ละประเทศที่จะนำสิ่งเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุดหรือไม่ อย่างไรก็ตามภาวะการกระทำประมงมากเกินไปจนเรียกได้ว่าเป็นการทำลายล้าง หมดได้จากผลผลิตจากการประมงของโลกที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วถึงระดับ 120 ล้านตันเป็นครั้งแรกในปี 1996 ได้ขยายถึง 125 ล้านตันในปี 1999 และก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

เนื่องจากไม่มีประเทศใดที่จำกัดความเจริญก้าวหน้าของประเทศตนได้ การบริโภคทรัพยากรอย่างมหาศาลกับการพัฒนาเทคโนโลยีจึงเกิดขึ้น และหลายๆประเทศก็ไม่วิวี่สึกว่ากำลังล้างผลาญทรัพยากรอยู่<sup>3</sup> กว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหรือยังไม่พัฒนาจะมีศักยภาพพอที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากท้องทะเลได้ก็ไม่มีทรัพยากรหลงเหลือ ความเชื่อที่ว่าทรัพยากรในทะเลไม่มีวันสูญสิ้นนั้น กลายเป็นความเชื่อที่ผิด การทำลายทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล โดยเฉพาะจากการทำประมง ทำให้จำนวนปลาลดลงอย่างรวดเร็วภายในเวลาไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา อย่างเช่น การทำประมงในอ่าวไทย ซึ่งมีกองเรือวนลากของไทยและมาเลเซียเข้าไปจับปลาอย่างมากตั้งแต่ทศวรรษ 1960 ทำให้จำนวนปลาบริเวณชายฝั่งอ่าวไทยลดลงอย่างมาก โดยปริมาณปลาที่เคยจับได้ลดลงจาก 298 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี 1961 เหลือเพียง 39 กิโลกรัมในปี 1980<sup>4</sup> ข้อมูลการลดลงของจำนวนปลานั้นเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การอนุรักษ์และการจัดการประมงเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกให้ความสนใจเนื่องจากการ

<sup>3</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, “การบรรยายเรื่อง ความขัดแย้งในปัญหาทรัพยากรและหนทางแก้ไข”, การอบรมหลักสูตรหลักสูตรของสถาบันพระปกเกล้าฯ, วันที่ 4 พฤษภาคม 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>4</sup> วิฑูรย์ ปัญญากุล, ปลาหายไปไหน? สาเหตุและผลกระทบจากการทำประมงเกินขีดจำกัด (สำนักพิมพ์ประพันธ์สารสิน โดยมูลนิธิสายใยแผ่นดิน 2547), หน้า 16.

ทำประมงทั่วโลกยังขาดความรับผิดชอบ ทั้งยังไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดที่มีผลใช้ได้จริงในการควบคุมการทำประมง อาทิเช่น เรื่องเครื่องมือการทำประมง วิธีการทำประมงหรือแม้กระทั่งการกำหนดจำนวนสัตว์น้ำที่สามารถจับได้ ด้วยเหตุนี้จำเป็น ต้องมีการบริหารจัดการประมงอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเก็บเกี่ยวที่คำนึงถึงสังคมเพื่อให้เกิดการทำประมงและการใช้ทรัพยากรทางทะเลที่ยั่งยืนต่อไป

ประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลมีการตกลงและยอมรับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลตั้งแต่ทศวรรษ 1970 มีการประกาศใช้เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Economic Exclusive Zone :EEZ) จนกระทั่งมีกฎหมายทะเลอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้นมาคือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nation Convention on the Law of the Sea of 1982: UNCLOS 1982) ซึ่งถือเป็นระบอบ (regime) กฎหมายใหม่สำหรับทะเลที่มีเรื่องเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทางทะเล ไม่ว่าจะเรื่องการจัดการและใช้ทรัพยากรของตนเองในเขตที่ประเทศมีอำนาจควบคุม<sup>5</sup> UNCLOS 1982 ได้มีการจัดวางกรอบ โครงร่างสำหรับการจัดการทรัพยากรทางทะเลที่ดีขึ้นกว่าเก่า โดยมีการกำหนดให้รัฐชายฝั่ง (Coastal State) มีหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรควบคู่ไปกับการแสวงหาประโยชน์ในบริเวณทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) จนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Economic Exclusive Zone) หลังจากที่เริ่มมีการตระหนักถึงการจัดการดูแลทรัพยากรทางทะเลอันได้รับผลกระทบจากการทำประมงทำให้หลายประเทศและองค์กรต่างๆให้ความสนใจเกี่ยวกับการจัดวางมาตรการในการประมงโดยมีความพยายามจัดประชุมระดับโลกในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและ การจัดการประมงต่างๆ เช่น การประชุมระดับโลกว่าด้วยการ จัดการประมงและการพัฒนา ค.ศ. 1984 โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ( FAO World Fisheries Conference on Fishing Management and Development 1984) โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการการบริหารจัดการประมงตามข้อตกลงใน UNCLOS 1982 เพื่อการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง มีการกำหนดแผนยุทธวิธีในการจัดการประมงและพัฒนา (เป็นแผนการที่นำไปปฏิบัติโดยไม่มีพันธกรณีใดๆ) เพื่อให้ประเทศสมาชิก FAO นำนโยบายหรือข้อเสนอในการประชุมไปปฏิบัติอันก่อให้เกิดการจัดการประมงอย่างถูกวิธี<sup>6</sup> นอกจากนี้ยังมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED 1992) จัดโดยองค์การสหประชาชาติ หรือที่เรียกว่าการ

<sup>5</sup> ศรีณย์ เพ็ชรพิรุณ, “สมุทรกรณี (Marine Affairs)” ,หน้า 186.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

ประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งมีการรับรองปฏิญญาสากลแห่งริโอ (Rio Declaration) ซึ่งที่ประชุม UNCED ได้ส่งเสริมให้สมาชิกรับเอาข้อตกลงต่างๆที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำของ UNCLOS 1982 ไปใช้ในประเทศตน และสนับสนุนความร่วมมือด้านการประมงระหว่างประเทศให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

จากความพยายามในการจัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้นหลายครั้งเพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและมุ่งประสงค์ที่จะจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ได้รับผลกระทบในการทำประมงและสร้างแนวทางการบริหารจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพเป็นบรรทัดฐาน เจตนารมณ์ดังกล่าวมีผลลัพธ์ที่ชัดเจนที่สุดใน UNCLOS 1982 ซึ่งมีการตกลงเรื่องมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการใช้ (how to use) และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล (how to conserve) เพื่อใช้กับการจัดการประมงของแต่ละประเทศ แต่ไม่ใช่เรื่องง่ายที่ทุกประเทศจะเห็นด้วยกับมาตรการใน UNCLOS 1982 หรือไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญา ความตกลงใดๆ トラบใดที่ยังสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้อีก ประกอบกับการยินยอมที่จะมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปแบบเดียวกันอีกด้วยเพราะต่างก็มีวิธีการจัดการภายในประเทศที่คิดว่ามีประสิทธิภาพอยู่แล้ว นอกจากนี้บางอนุสัญญาหรือแม้กระทั่ง UNCLOS 1982 เองก็ยังไม่มีการ (approach) หรือเครื่องมือทางกฎหมาย (legal instrument) ที่ง่ายต่อการปรับใช้ในแต่ละประเทศอีกด้วย จึงเกิดการนำมาตรการดังกล่าวไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรหรือดูมองข้ามเพราะเห็นเป็นเรื่องที่ยากในการปฏิบัติจริง ระยะเวลาหลังการประมงในโลกมีการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารและประเทศชายฝั่งทะเลที่จะได้เปรียบและโอกาสใหม่ๆในทางเศรษฐกิจ โดยการลงทุนการประมงรูปแบบใหม่ มีหลายปัจจัยที่ตอบรับการขยายความต้องการระหว่างประเทศสำหรับความต้องการผลิตภัณฑ์ที่มาจากการทำประมง หลายครั้งที่การแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ที่เกินควรไม่สามารถถูกควบคุมได้

จากปัญหาข้างต้นทำให้ประเทศต่างๆได้ตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการประมงมากขึ้น ซึ่งต่างได้พยายามนำเอาหลักการหรือแนวทางต่างๆที่เป็นอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลมาปรับใช้ หรือพยายามทำข้อตกลงเป็นอนุสัญญาต่างๆ ความร่วมมือในการจัดการประมง แต่ก็เชื่อว่ามาตรการหรือข้อตกลงเหล่านั้นจะสมบูรณ์แบบ สามารถขจัดปัญหาด้านการประมงได้ เนื่องจากมาตรการบางอย่างยากแก่การปรับใช้จริงและไม่ได้กำหนดแนวทางสำหรับการนำไปปรับใช้ให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน เพราะบางกรณีก็จะออกมาตราการภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเข้ามาเพราะขั้นตอนภายในที่แตกต่างกัน และการออกมาตราการบางอย่างที่หลายๆประเทศจะยอมรับได้นั้นต้องมีพื้นฐาน

มาจากหลักฐานแน่นอนว่าจำเป็นต้องออกมาตรการนั้นจริง เพราะการจัดการประมงล้นแล้วแต่เป็นการจำกัดสิทธิของชาวประมง กลุ่มอุตสาหกรรมประมง มีภาระให้กับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง หลักฐานที่จะชี้ได้ว่ามีความจำเป็นในการบังคับใช้มาตรการใดๆก็ต้องได้รับการพิสูจน์ความมั่นคง ความถูกต้องทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ โดยหลักการนี้มีบัญญัติไว้เช่นกันใน UNCLOS 1982 โดยเรียกว่าหลักฐานที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์ (best scientific evidence) ทำให้ยากในการกำหนดมาตรการตามข้อตกลงใน UNCLOS 1982 ของประเทศตน เนื่องจากต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนการบังคับใช้มาตรการนั้นด้วยจึงจะตรงตามแนวทางของ UNCLOS 1982 นอกจากนี้แล้วการบริหารจัดการประมงนั้นค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่สำหรับบางประเทศเพราะมีการทำประมงเป็นหลักอยู่แล้วและถือว่าการทำประมงเป็นเรื่องธรรมดา เป็นสิทธิเสรีภาพที่ตนจะทำได้ เช่นในประเทศเซเนกัล มีผู้ประกอบการอาชีพประมงกว่า 35,000 คนเป็นการประมงพื้นบ้าน และเมื่อ 16 ปีก่อนประเทศประชาคมยุโรปได้ทำสัญญากับรัฐบาลเซเนกัลให้เรือประมงจากประชาคมยุโรปเข้าไปจับปลาในน่านน้ำเซเนกัลได้ ทำรายได้ให้กับ รัฐบาลถึง ปีละ 130 ล้านดอลลาร์<sup>7</sup> ซึ่งรายได้เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประเทศเซเนกัลอยู่รอดได้ ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่พวกเขาจะยอมรับกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้รายได้ต่ำลง ในเมื่อความหวังที่ ประเทศต่างๆจะให้ความร่วมมือโดยการนำมาตรการไปจัดการประมงของตนเองไม่มีผลสำเร็จ รวมทั้งอนุสัญญาต่างๆ มิได้กำหนดการป้องกันการประมงที่เกินขนาด และข้อตกลงบางอนุสัญญาก็ยากในการนำไปปฏิบัติจริงกับหลายประเทศ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการประมงเพื่อหาวิธีการและแนวทางที่จะอุดช่องว่างเมื่อข้อกำหนดและอนุสัญญาไม่ได้ผลเท่าที่ควรและปัญหาที่ยังคงดำเนินอยู่ นักกฎหมายระหว่างประเทศจึงหันมาศึกษาสิ่งที่เป็นพื้นฐานในหลักการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การกันไว้ดีกว่าแก้ ที่เรียกว่า หลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งนักกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องจำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่าหลักการนี้ควรนำมาใช้ได้อย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไร และนำมาใช้จัดการประมงได้อย่างไร รวมตลอดทั้งข้อเท็จจริง ตัวอย่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ควรถูกนำมาประกอบการพิจารณาในการนำหลักดังกล่าวมาใช้เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรทะเลและการจัดการประมงต่อไป

ปัญหาที่ว่าหลักการนี้กำลังอยู่ในช่วงการรณรงค์และสนับสนุนให้นำมาปรับใช้เป็นหลักในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมงได้หรือไม่และพิจารณาว่าหลักนี้สามารถนำมาใช้เพื่อทดแทนหรือเสริมการปรับใช้มาตรการใน UNCLOS 1982 ได้อย่างไรและมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ (guideline) เครื่องมือทางกฎหมาย (legal

<sup>7</sup> วิฑูรย์ ปัญญากุล. ปลาหายไปในไหน? สาเหตุและผลกระทบจากการทำประมงเกินขีดจำกัด. หน้า 35.

instrument) วิธีการปรับใช้ (implementation) ของหลักการป้องกันไว้ก่อนในการจัดการประมง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์กันต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษา ความเป็นมา แนวความคิด และหลักเกณฑ์ทั่วไปของ หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) รวมทั้งสถานะทางกฎหมายและการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ
- (2) เพื่อศึกษาถึงการนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาใช้เป็นกฎหมาย มาตรการ แนวทาง วิถีปฏิบัติ และเพื่อเป็นส่วนช่วยการตัดสินใจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการประมง
- (3) เพื่อศึกษาวิธีการและแนวทางในการปรับใช้ (implementation) หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้นำมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลในกฎหมายทะเล หรือ UNCLOS 1982 มาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาจากกรณีการจัดการประมง ซึ่งจะอุดช่องว่างของมาตรการอนุรักษ์ที่ต้องอ้างอิงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ให้สมบูรณ์ขึ้น วิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของการใช้หลักป้องกันไว้ก่อนกับกฎหมายการจัดการประมง รวมถึงแนวโน้มในการนำหลักการนี้มาใช้ในกฎหมายการบริหารจัดการประมงในอนาคตต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวความคิด และวิเคราะห์แนวทางการใช้หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับนำมามาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลใน UNCLOS 1982 มาใช้ได้จริง ทั้งในระดับที่ยอมรับระหว่างประเทศ และการนำไปเป็นหลักทางกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศ โดยเฉพาะการนำมาปรับใช้ในบริบทของการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลจากการทำประมง โดยเน้นการศึกษาจากหลักเกณฑ์การป้องกันไว้ก่อนที่มีอยู่แล้วในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรบนบกตลอดจนการนำมาสู่แนวทางการใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับประมงต่างๆ โดยพิจารณาจากอนุสัญญา ความตกลงระหว่างประเทศ และแนว

ปฏิบัติต่างๆขององค์กรที่เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย รวมตลอดจนคำตัดสินในคดีต่างๆอันเกี่ยวกับหลักการ ระเบียบ กฎเกณฑ์ทั้งในระดับภูมิภาคและภายในประเทศรวมทั้งยังศึกษาถึงการอุดช่องว่าง การปฏิบัติตามการอ้างอิงข้อมูลที่ดีที่สุดในทางวิทยาศาสตร์ (best scientific evidence) ที่ปรากฏใน UNCLOS 1982 ซึ่งนำมาสู่การบริหารจัดการประมงอย่างยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิม รวมไปถึงการยอมรับหลักนี้ต่อไปในอนาคตอย่างชัดเจนในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการประมง นอกจากนี้ยังศึกษาถึงท่าทีการยอมรับ สถานะ และแนวทางปฏิบัติที่มีต่อหลักนี้ ในประเทศไทยและผลกระทบทางกฎหมายที่จะตามมาสำหรับกรณีการทำประมงของประเทศไทย สำหรับการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการวิจัยในเชิงเอกสารเป็นหลัก

#### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายทะเลระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nation Convention on the Law of the Sea of 1982: UNCLOS 1982) มิได้กำหนดแนวทางหรือเครื่องมือในการนำเอามาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและความยากในการนำไปปฏิบัติจริง โดยเฉพาะกับการจัดการประมง ดังนั้นเพื่อให้อำนาจนิติบัญญัติของ UNCLOS 1982 มีประสิทธิภาพในการปรับใช้และไม่ให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายจึงควรนำหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) มาช่วยจัดการกับปัญหาเหล่านี้ แต่สถานะความหมาย และการบังคับใช้ทางกฎหมายของหลักนี้ ก็มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับการปรากฏในเอกสาร อนุสัญญา และสถานการณ์ต่างๆ นอกจากนี้เห็นว่าหลักการนี้ควรนำมาใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการประมงเพื่อให้มีการทำประมงอย่างยั่งยืนและแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

(1) การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากแนวปฏิบัติต่างๆที่องค์การสหประชาชาติได้ตีพิมพ์และเผยแพร่ จากอนุสัญญาอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำทางทะเลและสิ่งแวดล้อมต่างๆ รวมตลอดถึงกฎหมาย ระหว่างประเทศ ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประมง ดำรง และบทความทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงคำตัดสินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการประมงและหลักการป้องกันไว้ก่อนนี้ตามขอบเขตทางกฎหมาย โดยนำมาสรุปและวิเคราะห์ประเด็นหลักใจความของข้อมูลที่ได้มา

(2) การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ต่างๆไม่ว่าจะเว็บไซต์หรือหนังสือทั้งภาษาไทยและต่างประเทศอันเกี่ยวกับหลักการป้องกันไว้ก่อนฯ หรือแหล่งที่มีการเก็บสถิติ การบริหารจัดการการประมง ความคิดเห็นของอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทำความเข้าใจถึงการวิเคราะห์หลักการและการปรับใช้ในสภาพความเป็นจริง ซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่นๆอยู่บ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากเห็นว่าใน UNCLOS 1982 ได้มีข้อตกลงในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเล โดยให้รัฐภาคีมีหน้าที่ออกมาตรการเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงดังกล่าว โดยการออกมาตรการนั้นต้องอ้างอิงจากข้อมูลที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์เพื่อที่จะยืนยันได้ว่าถึงเวลาที่ต้องควบคุมการใช้ทรัพยากร แต่ด้วยความแตกต่างกันของภูมิภาคในความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือยังไม่พัฒนาไม่สามารถที่จะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาเป็นข้อยืนยันในการกำหนดมาตรการเพื่อปกป้องทรัพยากรของตนเองได้ทันเวลา จึงศึกษาว่าหลักการป้องกันไว้ก่อนฯ (Precautionary Principle) น่าจะนำมาใช้เป็นส่วนเสริมและจัดการกับปัญหานี้ได้ เพราะในปัจจุบันได้มีการออกแนวทางต่างๆให้ได้ศึกษาเพื่อนำเอาไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน และศึกษาเพื่อที่จะได้ทราบว่าหลักปฏิบัติที่เรียกว่าการป้องกันไว้ก่อนนั้นจะช่วยให้การอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องทะเลและการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของกรณีหลีกเลี่ยงความเสียหายอันเกิดจากการทำประมง และยังจะได้ทราบถึงปัญหาของการใช้หลักการนี้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออนาคตหรือไม่และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการประมงของประเทศไทยอย่างไรหรือการจัดการประมงไทยควรนำหลักดังกล่าวเข้ามาปรับใช้หรือไม่