

**ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติ
ว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม 1982
เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล
และมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ กับการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวง***

จุมพต สายสุนทร**

ความนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสถิติการทำประมงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก แต่การทำประมงของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาแหล่งทำการประมงดั้งเดิมของประเทศไทยลดลงอันเป็นผลมาจากการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ผลของการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย ทำให้ชาวประมงของประเทศไทยส่วนหนึ่งถูกผลักดันให้กลับเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำไทยและส่งผลให้มีการแข่งขันทำการประมงกับชาวประมงพื้นบ้านตามชายฝั่ง และส่งผลให้ปัญหาการทำประมงเกินขนาด (overfishing) ในน่านน้ำไทยซึ่งมีอยู่แล้วต้องเลวร้ายลงไปอีก ในขณะที่ชาวประมงของประเทศไทยอีกกลุ่มหนึ่งยังคงทำการประมงในบริเวณที่กลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยทั้งที่ขอบด้วยกฎหมายโดยการได้รับอนุญาตจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้น และโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้รับอนุญาตจากประเทศเพื่อนบ้านนั้น ๆ

จากปัญหาการทำประมงเกินขนาดในน่านน้ำไทยและปัญหาแหล่งประมงดั้งเดิมของประเทศไทยที่ลดลง ประกอบกับความลำบากในการขออนุญาตเพื่อทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นไม่ไว้วางใจชาวประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของตนว่าจะเคารพและปฏิบัติตามเงื่อนไขในการให้อนุญาตและกฎหมายของรัฐเหล่านั้น ทำให้ชาวประมงประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจแหล่งทำการประมงในทะเลหลวงมากขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยโดยกรมประมงเพื่อทดลองทำการประมงในทะเลหลวงซึ่งได้ผลเป็นที่น่าพอใจ และได้รับความสนใจจากภาคเอกชนที่ประสงค์จะทำการประมงในทะเลหลวงซึ่งถือว่าเป็นบริเวณที่รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำการประมงตามกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี เสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวงจะลดน้อยถอยลงจนอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพเช่นว่านั้นอาจไม่มีอยู่อีกต่อไป เมื่อองค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ เช่น องค์การอาหารและการเกษตร (FAO) เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ควรควบคุมการทำประมงในทะเลหลวงเพื่อให้มีการพัฒนาทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงในลักษณะที่ยั่งยืนเพื่อให้มีทรัพยากรสัตว์น้ำไว้ใช้บริโภคตลอดไป โดยการเปิดให้มีการลงนามและให้สัตยาบัน “ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stocks) และมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stocks)” (“ความตกลงฯ”) ซึ่งยังไม่มีผลใช้

*บทความนี้ นำมาจากงานวิจัยของผู้เขียนในเรื่องเดียวกันซึ่งเสนอต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

**นบ., นบท., LL.M. (I.L.S.), Ph.D. (Law), รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บังคับในขณะนี้ และประเทศไทยก็ยังมิได้ลงนามหรือเข้าภาคยานุวัติ (เพราะล่วงเลยเวลาในการให้สัตยาบัน ความตกลงฯ ดังกล่าวแล้ว) ความตกลงฯ ดังกล่าวแต่ประการใด

ในการนี้ ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลของความตกลงฯ ดังกล่าวที่จะมีต่อการทำประมง ของประเทศไทยในทะเลหลวงด้วย ว่าจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์และพันธกรณีของประเทศไทย ประการใดบ้าง ทั้งในกรณีที่ประเทศจะเข้าภาคีแห่งความตกลงฯ ดังกล่าว และในกรณีที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็น ภาคีแห่งความตกลงฯ ดังกล่าว

บทความนี้ได้คัดย่องานวิจัยของผู้เขียนในเรื่องเดียวกันเพื่อสรุปการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของประเทศไทย ในการทำประมงในทะเลหลวง ตลอดจนทั้งสิทธิประโยชน์และพันธกรณีที่ประเทศไทยพึงได้รับและพึงมีจาก การเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฯ หรือการไม่เข้าเป็นภาคีแห่งการตกลงฯ

1. ความเป็นไปได้ของประเทศไทยในการทำประมงในทะเลหลวง

ความเป็นไปได้ของการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวงอาจพิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

1.1 ทรัพยากรสัตว์น้ำที่สำคัญๆ ในทะเลหลวง

ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจในทะเลหลวงได้แก่ ปลาทูน่าชนิดต่าง ๆ เช่น ปลา ทูน่าห้องแถบ (skipjack – *Katsuwonus pelamis*) ปลาทูน่าครีบบเหลือง (yellowfin – *Thunnus albacares*) ปลาทูน่าดาโต (bigeye – *Thunnus obesus*) ปลาทูน่าครีบบขาว (albacor – *Thunnus alalunga*) และปลาทูน่า ครีบน้ำเงิน (southern bluefin – *Thunnus maccoyii*) ปลาทูน่าเหล่านี้จัดเป็นมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่น เสมอ (highly migratory species) ตาม Annex I ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และจัดว่าเป็นปลาทูน่าที่มีขนาดใหญ่และพบในทะเลหลวงและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งบ้างเมื่อปลา ทูน่าเหล่านี้ย้ายถิ่นเข้าไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง¹ นอกจากปลาทูน่าขนาดใหญ่เหล่านี้แล้วยังมีปลา ทูน่าขนาดเล็กที่เรียกว่าปลาโอ เช่น ปลาโอลาย (little tuna – *Euthynnus offinis*) และปลาโอเกลบ (frigate tuna – *Auxis Thazard*) ซึ่งจัดเป็นชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory species) ตาม Annex I แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เช่นกัน² พันธุ์ปลาเหล่านี้นับว่าเป็นเป้าหมายหลักสำหรับการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวง³

เนื่องจาก ปลาทูน่าเหล่านี้เป็นชนิดพันธุ์ปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory species) ดังนั้นจึงพบ ปลาทูน่าเหล่านี้ทั้งในมหาสมุทรแอตแลนติก มหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย ทั้งนี้ ในมหาสมุทรแปซิฟิกโดยเฉพาะตอนกลางด้านตะวันตกจะมีปริมาณการจับปลาทูน่ามากที่สุด ส่วนในมหาสมุทรแอตแลนติกและ มหาสมุทรอินเดียนั้นมีผลผลิตการจับปลาทูน่าใกล้เคียงกัน โดยปริมาณการจับปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียมี มากกว่าในมหาสมุทรแอตแลนติกเพียงเล็กน้อย หลังจากปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน⁴

1 กรมประมง, มวลสัตว์น้ำที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่เสมอในทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย (highly Migratory Fish Stocks in the Andaman Sea and Indian Ocean), กองสำรวจแหล่งประมงนอกน่านน้ำ, กรมประมง, 2539

2 Id.

3 Id.

4 Id.

สำหรับประเทศไทยแล้ว การทำประมงในมหาสมุทรแอตแลนติกคงจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกระแสน้ำในการเดินทางไปทำการประมงในมหาสมุทรแอตแลนติกนั้นห่างไกลจากประเทศไทยมาก ซึ่งจะไม่คุ้มค่ากับการเดินทางไปทำการประมงประกอบกับการทำประมงในมหาสมุทรแอตแลนติกนั้น ก็มีอยู่อย่างหนาแน่นแล้ว โดยเรือประมงของรัฐชายฝั่งทั้งด้านตะวันออกของมหาสมุทรซึ่งได้แก่ประเทศในแถบยุโรป และทางด้านตะวันตกของมหาสมุทรซึ่งได้แก่สหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ในกรณีของมหาสมุทรแปซิฟิกนั้น การเดินทางไปทำการประมงในมหาสมุทรแปซิฟิกของเรือประมงไทยถึงแม้จะมีชาวประมงไทยทำการประมงอยู่บ้างแล้วก็ตามแต่ก็ไม่ได้ได้รับความสะดวกเช่นกัน ทั้งนี้เพราะการเดินทางเพื่อไปทำการประมงในมหาสมุทรแปซิฟิกของชาวประมงไทยนั้นต้องเดินทางออกทางด้านอ่าวไทยและทะเลจีนใต้ ซึ่งเรือประมงไทยจะต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น ๆ เนื่องจากรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ เช่น เวียดนาม กัมพูชา และมาเลเซีย ได้ขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะจนประเทศไทยไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ติดต่อกับทะเลหลวงได้โดยตรง แต่จะเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ติดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเพื่อนบ้าน ดังนั้น การออกสู่ทะเลหลวงของเรือประมงไทยจึงต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเพื่อนบ้านเหล่านั้น

ถึงแม้ข้อ 58 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982)⁵ จะรับรองว่าเรือทุกประเภทรวมทั้งเรือประมงไทยด้วย ย่อมมีเสรีภาพในการเดินเรือ (freedom of navigation) ผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติชาวประมงไทยต้องประสบกับปัญหาในการผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเพื่อนบ้านเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐชายฝั่งที่ออกกฎหมายและบังคับกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เช่น ในกรณีของกฎหมายการประมงของมาเลเซีย ฉบับที่ 317 (Malaysian Fisheries Act 317) ซึ่งใช้บังคับในปี ค.ศ.1985 โดยมาตรา 16 (3) ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เรือประมงต่างชาติซึ่งแล่นผ่านน่านน้ำประมงของมาเลเซีย (Malaysian Fisheries Waters) ต้องแจ้งโดยวิทยุให้เจ้าพนักงานของมาเลเซียทราบถึงชื่อ รัฐเจ้าของธง ตำแหน่งของเรือเส้นทาง และจุดจุดหมายปลายทางของเรือ ตลอดจนชนิดและปริมาณปลาที่อยู่ในเรือ⁶ และในกรณีที่ไม่มีกรแจ้งเช่นนั้น มาตรา 56 (1) ของกฎหมายฉบับเดียวกัน จะสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า เรือประมงต่างชาตินั้นทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในน่านน้ำประมงของมาเลเซีย⁷

ในขณะที่การออกไปทำการประมงของชาวประมงไทยทางด้านอ่าวไทยจะมิมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่านของเรือประมงไทย การทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวงทางด้านทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดียจะมีความเป็นไปได้มากที่สุดสำหรับชาวประมงไทยในบรรดาแหล่งทำประมงปลาทุ่นในทะเลหลวงทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะทางด้านทะเลอันดามันที่ติดต่อกับมหาสมุทรอินเดียนั้น ชาวประมงไทยสามารถ

5 21 I.L.M. 126

6 Section 16 (3) of the Malaysian Fisheries Act 317 of 1985

(3) The master of a foreign fishing vessel entering Malaysian fisheries waters for the purpose mentioned in subsection (1) shall notify by radio an authorized officer of the name, the flag state, location, route and destination of the vessel, the type and amount of fish it is carrying and of the circumstances which it is entering Malaysian fisheries waters. สำหรับการวิเคราะห์กฎหมายประมงของมาเลเซียในเรื่องนี้ ดู จุมพต สายสุนทร, “การใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเพื่อจำกัดเสรีภาพในการเดินเรือประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ : ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายของมาเลเซียและอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982”, วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 1 ปีที่ 19, 2532, น.154-179

7 Section 56 (1) of the Malaysian Fisheries Act 317 of 1985

ออกสู่ทะเลหลวงได้โดยสะดวกไม่ว่าจะมีปัญหาในการผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเพื่อนบ้านเหมือนในกรณีของการออกสู่มหาสมุทรแปซิฟิกทางด้านอ่าวไทยและทะเลจีนใต้ดังกล่าวแล้วข้างต้น

ขณะนี้ ชาวประมงไทยมีความตื่นตัวกับการทำประมงปลาทูน่าในทะเลหลวงมากขึ้น โดยเฉพาะการทำประมงปลาทูน่าทางด้านทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดียโดยองค์การสะพานปลาได้ร่วมมือกับศูนย์พัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Fisheries Development Centre หรือ SEAFDEC) จัดการฝึกอบรมชาวประมงไทยในการจับปลาทูน่าในทะเลหลวง⁸

ในส่วนของภาครัฐของประเทศไทยนั้น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตั้งต่อเรือสำรวจประมงสองลำจากประเทศญี่ปุ่นคือ เรือสำรวจประมง “จุฬากรณี” และ เรือสำรวจประมง “มหิดล” โดยเรือสำรวจประมงจุฬากรณีได้เริ่มทำการสำรวจปลาทูน่าในทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดียตั้งแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่มหาสมุทรอินเดียตะวันตกถึงมหาสมุทรอินเดียตะวันออกและทะเลอันดามัน 9 ส่วนเรือสำรวจประมง “มหิดล” ซึ่งสั่งซื้อในปี พ.ศ. 2538 นั้น กรมประมงได้ใช้ในการปฏิบัติการกิจในการสำรวจและทดลองทำการประมงปลาทูน่าควบคู่ไปกับเรือสำรวจประมง “จุฬากรณี” โดยใช้วิธีการทำการประมงปลาทูน่าด้วยอวนล้อม

จากการทดลองทำการประมงปลาทูน่าโดยเรือสำรวจประมง “มหิดล” ในมหาสมุทรอินเดียปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังจะเห็นได้จากการใช้เรือมหิดลเพื่อทดลองทำการประมงปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียด้านตะวันออกเพียงเที่ยวแรกก็ได้ปลาทูน่าถึง 588 ตัน¹⁰ ซึ่งถ้าหากเป็นเรือประมงปลาทูน่าของเอกชนเอง คาดว่าจะได้ปริมาณปลาทูน่าสูงกว่าปริมาณที่เรือมหิดลจับได้ 2 เท่า เป็นอย่างน้อย¹¹ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติการกิจของเรือสำรวจประมง “มหิดล” แตกต่างกับการทำงานของเรือประมงเอกชน กล่าวคือ การทำงานของเรือสำรวจ “มหิดล” ยังอยู่ในระบบราชการ โดยต้องมีการจอดพักและจะไม่มีการตรวจแพหรือฝูงปลาในเวลากลางคืน และการวางอวนก็วางได้เพียงวันละ 1 ครั้ง¹² ซึ่งเรือประมงเอกชนไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น นอกจากนี้ เรือสำรวจประมง “มหิดล” ยังใช้เวลาครึ่งหนึ่งของเวลาทั้งหมดในการวิ่งตรวจแพ หาอวน และใช้เวลาเพียงหนึ่งในสี่ของเวลาทั้งหมดที่ออกทะเลในการวางอวนล้อม ซึ่งโดยปกติและเรือประมงเอกชนจะต้องมีเวลาในการวางอวนล้อมถึงครึ่งหนึ่งของเวลาทั้งหมดที่ออกทะเล¹³

8 รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “มรดกสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมรดกสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ”, supra note 1

9 Id. ดู ธรรมศักดิ์ ไบรียานนท์ และกิจจรูญ ดันติวาธา, “ปริมาณ ชนิด ขนาด และองค์ประกอบของปลาทูน่าที่สำรวจพบในทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย ระหว่างปี พ.ศ. 2534 –2536 โดยเรือสำรวจประมง “จุฬากรณี”, กองประมงนอคน่านน้ำ, กรมประมง, เอกสารวิชาการฉบับที่ 43, 2538

10 Id.

11 Id.

12 Id.

13 Id.

1.2 สถานะการค้าปลาทูน่าของประเทศไทยในตลาดโลก

ขณะนี้ประเทศไทยนำเข้าปลาทูน่าสดและแช่แข็งเป็นอันดับหนึ่งของโลกคือปีละประมาณ 400,000 - 500,000 ตัน¹⁴ คิดเป็นร้อยละ 80 ของปลาทูน่าทั้งหมดที่ประเทศไทยใช้ผลิตปลาทูน่ากระป๋อง และที่เหลืออีกร้อยละ 20 เป็นปลาโอ เช่น ปลาโกลาย (little tuna) ปลาโอคำ (longtail tuna) ที่ได้จากการจับของเรือประมงไทย¹⁵ ทั้งนี้ประเทศไทยนำเข้าปลาทูน่าสดและแช่แข็งจากไต้หวัน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา ประมาณร้อยละ 24.10, 9 และ 4 ตามลำดับ¹⁶ โดยมูลค่าการนำเข้าปลาทูน่าสดและปลาทูน่าแช่แข็งดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 54 ของมูลค่าสินค้าสัตว์น้ำนำเข้าทั้งหมดของประเทศไทย โดยปลาทูน่าที่นำเข้าส่วนใหญ่เป็นปลาทูน่าท้องแถบ (skipjack) เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมปลาทูน่ากระป๋อง หรือทำเป็นเนื้อปลาทูน่านิ่ง (loin) เพื่อส่งขายยังต่างประเทศ¹⁷

ในด้านการส่งออกผลิตภัณฑ์จากปลาทูน่าที่ประเทศไทยนำเข้านั้น ประเทศไทยจะนำปลาทูน่าที่นำเข้ามาผลิตเป็นปลาทูน่ากระป๋อง โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกปลาทูน่ากระป๋องเป็นอันดับหนึ่งของโลก¹⁸ โดยประเทศไทยส่งปลาทูน่ากระป๋องออกไปต่างประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 มีประมาณปีละ 230,000 – 270,000 ตัน¹⁹ โดยคิดเป็นมูลค่าสูงสุดใน พ.ศ. 2534 ประมาณ 16,130 ล้านบาท²⁰ โดยส่งปลาทูน่ากระป๋องไปขายยังสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนี เป็นต้น และนับแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาปริมาณการส่งออกปลาทูน่ากระป๋องของประเทศไทยเริ่มลดลง เนื่องจากปัจจัยหลายประการเช่น สภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป การขาดแคลนวัตถุดิบ มาตรการกีดกันทางการค้า เช่น การใช้โควต้า การตั้งภาษีขาเข้าในอัตราสูงของสหภาพยุโรป การจำกัดปริมาณนำเข้า การกำหนดมาตรฐานสินค้าและความเข้มงวดในการระบุแหล่งกำเนิดสินค้า ตลอดจนการตรวจสอบคุณภาพสินค้าที่เข้มงวดของสหรัฐอเมริกา²¹

เนื่องจากประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าปลาทูน่าสดและปลาทูน่าแช่แข็งจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตปลาทูน่ากระป๋อง ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศปีละมาก ๆ อีกทั้งประเทศไทยอาจประสบปัญหาการแข่งขันการนำเข้าปลาทูน่าสดและแช่แข็งจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตปลาทูน่ากระป๋องเพื่อส่งออกแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศในการนำเข้าปลาทูน่าสดและแช่แข็ง อีกทั้งเป็นการหาแหล่งวัตถุดิบปลาทูน่าจากชาวประมงของประเทศไทยเอง การปรับนโยบายการทำประมงของไทยที่มุ่งไปสู่การทำประมงปลาทูน่าน้ำลึกในทะเลหลวง จึงเป็นทางออกอีกทางหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพในการทำประมงของประเทศไทยที่มุ่งเน้นพันธุ์สัตว์น้ำที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และเป็นวัตถุดิบสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมปลาทูน่ากระป๋องของประเทศไทยต่อไปด้วย

14 กรมประมง, การค้าสินค้าประมงระหว่างประเทศของไทย, กองเศรษฐกิจการประมง, กรมประมง, 2538; INFOFISH, Tuna 95, Manila, the Philippines, 1995; ดู สมหญิง เปี่ยมสมบูรณ์, ไทยกับการค้าทูน่าในตลาดโลก, กองเศรษฐกิจการประมง, กรมประมง, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง “มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ชายฝั่งเสมอ” วันที่ 25 – 26 กรกฎาคม 2539, กรมประมง, กรุงเทพฯ, 2539

15 Id.

16 Id.

17 Id.

18 Id.

19 Id.

20 Id.

21 Id.

2. มาตรการอนุรักษ์และจัดการมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอตามความตกลงเพื่อการอนุรักษ์การตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (“ความตกลงฯ”)²²

ความตกลงฯ ฉบับนี้เป็นผลจากความห่วงใยขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization) พบว่ามีทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงหลายชนิดถูกนำมาใช้จนเต็มที่แล้ว²³ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงเหล่านั้นถูกนำมาใช้จนทำให้มีปริมาณลดลงอย่างมากเป็นเพราะการทำประมงในบริเวณทะเลหลวงโดยไม่คำนึงถึงการมีอยู่ของทรัพยากรดังกล่าวในวันข้างหน้า ประกอบกับการเข้าทำประมงในทะเลหลวงโดยประเทศซึ่งมิได้เป็นภาคีแห่งข้อตกลงเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงในรูปแบบของคณะกรรมการ (commission) หรือองค์การ (organization) ที่จัดตั้งขึ้นอยู่แล้วในภูมิภาคต่าง ๆ ของทะเลหลวง²⁴

ดังนั้น ในระหว่างวันที่ 19 – 23 เมษายน 1993 การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stocks) และมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stocks) จึงเริ่มขึ้นและดำเนินเรื่อยไปจนถึงการประชุมสมัยที่ 6 ซึ่งเป็นสมัยสุดท้ายใน ค.ศ. 1995 ระหว่างวันที่ 24 กรกฎาคม ถึงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995 และที่ประชุมเห็นสมควรให้มีการลงนามกรรมสารสุดท้าย (Final Act) และความตกลงเพื่อการอนุรักษ์การให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) ในวันที่ 4 ธันวาคม 1995 โดยในส่วนของความตกลงฯ นั้นจะเปิดให้มีการลงนามเป็นเวลา 12 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ตามข้อที่ 37 แห่งความตกลงฯ ดังกล่าว²⁵ โดยความตกลงฯ นี้จะมีผลบังคับในวันถัดจากวันที่มีการมอลสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสาร (instrument of ratification or accession) ครบ 30 ฉบับแล้ว

22 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, UNGA, A/CONF. 164/37, 8 September 1995

23 FAO, “Review of the State of World Marine Fishery Resources”, **FAO Fisheries Technical Paper No. 335**, FAO, Rome, 1994; FAO, “The State of World Fisheries and Aquaculture, Rome, 1995

24 FAO, Structure and Process of the 1993-1995 United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, FAO Fisheries Circular No. 898, FAO, Rome, 1995, p.1

25 Article 37 Signature

This Agreement shall be open for signature by all States and the other entities referred to in article 1 paragraph 2 (b), and shall remain open for signature at the United Nations Headquarters for twelve months from the fourth of December 1995.

และความตกลงฯ นี้จะมีผลบังคับต่อรัฐหรือองค์ภาวะภายหลังจากมีการให้สัตยาบันหรือเข้าภาคยานุวัติครบสามสิบฉบับเมื่อครบสามสิบวันหลังจากการส่งมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารแล้วตามข้อ 40 แห่งความตกลงฯ²⁶

ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน 1996 ปรากฏว่ามีรัฐที่ลงนามความตกลงฯดังกล่าวเพียง 55 รัฐ และมีรัฐที่ให้สัตยาบันความตกลงฯเพียง 5 รัฐเท่านั้น²⁷ โดยรัฐที่ให้สัตยาบันแล้วได้แก่ Saint Lucia (3 สิงหาคม 1996) Samoa (25 ตุลาคม 1996) Sri Lanka (24 ตุลาคม 1996) Tonga (31 กรกฎาคม 1996) และสหรัฐอเมริกา (21 สิงหาคม 1996) สำหรับประเทศไทยนั้นได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับความตกลงฯมาโดยตลอดแต่ก็ยังไม่ได้นำความตกลงดังกล่าวแต่อย่างใด²⁸

วัตถุประสงค์ของความตกลงฯนี้มุ่งที่การแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวข้างต้น เพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพื่อธำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) และรักษาความอุดมสมบูรณ์แห่งระบบนิเวศวิทยาทางทะเล (integrity of marine ecosystems) และลดความเสี่ยงของผลกระทบระยะยาวหรือผลที่ไม่อาจแก้ไขได้ของการทำประมง²⁹

2.1 มวลสัตว์น้ำภายใต้กรอบของความตกลงฯ

2.1.1 มวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (Straddling Fish Stocks)

ข้อ 63³⁰ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กล่าวถึงมวลสัตว์น้ำ 2 ประเภทคือ มวลสัตว์น้ำที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่านั้น (ข้อ 63 วรรค 1) และมวลสัตว์น้ำที่อยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตฝั่งทะเลที่เลยและประชิดติดต่อกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

26 Article 40 Entry into force

1. This Agreement shall enter into force 30 days after the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification or accession.

2. For each State or entity which ratifies the Agreement or accedes thereto after the deposit of the thirtieth instrument of ratification or accession, this Agreement shall enter into force on the thirtieth day following the deposit of its instrument of ratification or accession.

27 United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, New York, November 1996

28 Id.

29

ของรัฐชายฝั่ง (ข้อ 63 วรรค 2) และ “มวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล” (straddling fish stocks) ตามนัยแห่งความตกลงฯนี้จะหมายถึงเฉพาะมวลสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นและย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งและบริเวณที่เลยและประชิดติดต่อกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ตามนัยแห่งข้อ 63 วรรค 2 เท่านั้น ซึ่งรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นในบริเวณประชิดติดต่อกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งจะต้องตกลงกันไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสม เพื่อกำหนดมาตรการอันจำเป็นในการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นในบริเวณที่อยู่ประชิดติดต่อกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง³¹

คำว่า “บริเวณที่เลยและประชิดติดต่อกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ” (area beyond and adjacent to it (EEZ)) แห่งข้อ 63 วรรค 2 ดังกล่าวข้างต้น หมายถึง ทะเลหลวง (high seas) เพราะข้อ 63 วรรค 2 ใช้คำว่า “เลยและประชิดติดต่อ” (beyond and adjacent) เช่นเดียวกับความหมายของเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามนัยแห่งข้อ 55 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ว่าเป็น “บริเวณที่เลยและประชิดติดต่อกับทะเลอาณาเขต” (area beyond and adjacent to the territorial sea)³²

ดังนั้น คำว่า “มวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล” (straddling fish stocks) ตามความตกลงฯจึงหมายถึงมวลสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งและทะเลหลวงเท่านั้นตามนัยแห่งข้อ 63 วรรค 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และจากการศึกษาขององค์การอาหารและการเกษตร (FAO)³³ พบว่า โดยธรรมชาติแล้วมวลสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวง (straddling stocks) จะมีความสัมพันธ์กับความกว้างของไหล่ทวีปตามธรรมชาติด้วย กล่าวคือ มวลสัตว์น้ำประเภทนี้จะเคลื่อนย้ายถิ่นตลอดแนวความกว้างของไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง³⁴ ทั้งนี้ มวลสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวงจะมีทั้งสัตว์น้ำหน้าดิน (demersal stocks) และสัตว์น้ำผิวน้ำ (pelagic stocks)

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ทรัพยากรประมงของไทยมีทั้งทางด้านอ่าวไทยและทะเลจีนใต้ และทางด้านทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย โดยทางด้านอ่าวไทยและทะเลจีนใต้นั้น เนื่องจากประเทศไทยไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะประชิดติดต่อกับทะเลหลวงโดยตรงหากแต่ประชิดติดต่อกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม กัมพูชา มาเลเซีย เป็นต้น ดังนั้น สำหรับประเทศไทยแล้ว มวลสัตว์น้ำที่พบอยู่ในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นมวลสัตว์น้ำที่อยู่ภายในหรือระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐต่าง ๆ สองรัฐหรือมากกว่านั้น ตามนัยแห่งข้อ 63 วรรค 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มากกว่าที่จะถือเป็นมวลสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling stocks) ตามนัยแห่งข้อ 63 วรรค 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังนั้น จึงไม่ถือว่ามวลสัตว์น้ำดังกล่าวตกอยู่ในบังคับแห่งความตกลงฯ³⁵

31 Id.

32 Article 55 of the United Nations Convention on the Law of the Sea

33 FAO, “World Review of High Seas Highly Migratory Fish Species and Straddling Stocks”, FAO Fisheries Circular No. 858, Rome 1993

34 Id และดู บุญเลิศ ศาสกุล, “ประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล (Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks), วารสารการประมง, vol.49, No. 4, July 3 August 1996

35 Supra note 34, at 308

มวลสัตว์น้ำในบริเวณอ่าวไทยและทะเลจีนใต้ที่ชาวประมงไทยทำประมงอยู่นั้นมีอยู่ถึง 40 ชนิด³⁶ ที่เป็นมวลสัตว์น้ำที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือกว่านั้น ตามนัยแห่งข้อ 63 วรรค 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และไม่ถือว่าเป็นมวลสัตว์น้ำที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling stocks) ตามความตกลงนี้ ดังนั้น ในที่ประชุมของคณะกรรมการประมงแห่งอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Fishery Commission-IPFC) ประเทศไทยควรเจรจาแยกมวลสัตว์น้ำทั้ง 40 ชนิดออกจากประเภทของมวลสัตว์น้ำที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling stocks) ทั้งนี้เพราะไม่มีรายงานว่ามีกรพบมวลสัตว์น้ำทั้ง 40 ชนิดดังกล่าวในเขตทะเลหลวงของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรืออินโด-แปซิฟิก เช่น ปลาหู (Indo-Pacific mackerel) ปลาดัง (Indian mackerel) ปลาหูแขก (scads-D. mauadsi และ D. macrosoma) ปลาล้างเขียว (sardinellas) ปลากะตัก (anchovies) ปลาแข็งไก่ (hardtail scads) ปลาโอดำ (longtail tuna) กุ้ง (shrimps & prawns) และหมึก (squids & cuttlefish) เป็นต้น³⁷

ด้านทะเลอันดามันนั้น จากการสำรวจของเรือสำรวจประมง “จุฬารักษ์” ในช่วง พ.ศ.2534 – 2536³⁸ พบว่ามวลสัตว์น้ำที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงทางด้านทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย ได้แก่ ปลาจรวด (crocker-*Elagatis bipinnulatus*) ปลาหูแขก (scad-*Decapterus macarellus*) ปลาอินทรีขน้า ลี (Acanthocybium solandri) ปลาวัวดำ (*Conthidermis maculalus*) ปลาวัวกระดาก (*Aleutera monoceros*) ปลากะพงซีเซา (*Lobotes surinamensis*) ปลานิวพะเยา (*Kyphosus bigibus*) และปลาสาก (*Sphyreana baracuda*)³⁹ ปลาเหล่านี้จัดเป็นมวลสัตว์น้ำที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และทะเลหลวงในทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดียตามนัยแห่งข้อ 63 วรรค 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และความตกลงฉบับนี้ ทั้งนี้ ยกเว้นปลาโอดำ (longtail tuna) ปลาหู (Indo-Pacific mackerel) ปลาดัง (Indian mackerel) ปลาล้างเขียว (sardinellas) ปลากะตัก (anchovies) กุ้ง (shrimps & prawns) และหมึก (squids & cuttlefish)⁴⁰

2.1.2 มวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (*Highly Migratory Fish Stocks*)

ในกรณีของมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอนี้ จะมีความชัดเจนในเรื่องของความหมายมากกว่ากรณีของมวลปลาที่ว่ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stocks) กล่าวคือ มีการกล่าวถึงมวลสัตว์น้ำที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory species) โดยตรงในข้อ 64⁴¹ และภาคผนวกที่ 1 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติ

36 Id.

37 Id.

38 ธรรมศักดิ์ ไปรยานนท์ และ จิตจรูญ ตันติวาลา, ปริมาณ ชนิด ขนาด และองค์ประกอบของปลาน้ำที่สำรวจพบในทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดียระหว่าง พ.ศ. 2534-2536 โดยเรือสำรวจประมง “จุฬารักษ์”, กองประมงนอกน่านน้ำ, กรมประมง, เอกสารวิชาการฉบับที่ 43, 2538.

39 Supra note 34, p. 309

40 Id.

41 Article 64 Highly migratory species

1. The coastal State and other States whose nationals fish in the region for the highly migratory species listed in Annex I shall co-operate directly or through appropriate international organizations with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of such species throughout the region, both within and beyond the exclusive economic zone. In regions for which no appropriate international organization exists, the coastal State and other States whose nationals harvest these species in the region shall co-operate to establish such an organization and participate in its work.

2. The provisions of paragraph I apply in addition to the other provisions of this Part.

ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประกอบด้วย

1. ปลาจำพวกปลาทูน่า ได้แก่
 - 1.1 ปลาทูน่าครีบน้ำขาว (albacore tuna-**Thunnus alalunga**)
 - 1.2 ปลาทูน่าครีบน้ำเงินหรือปลาทูน่าน้ำลึก (bluefin tuna-**Thunnus Thynnus**)
 - 1.3 ปลาทูน่าตาโต (bigeye tuna-**Thunnus obesus**)
 - 1.4 ปลาทูน่าท้องแถบ (skipjack tuna-**Katsuwonus pelamis**)
 - 1.5 ปลาทูน่าครีเหลือง (yellowfin tuna-**Thunnus albacares**)
 - 1.6 ปลาทูน่าครีดำหรือปลาทูน่าแอตแลนติก (blackfin tuna-**Thunnus atlanticus**)
 - 1.7 ปลาโอลายแอตแลนติก (little tuna-**Euthynnus alletteratus**) และปลาโอลาย (**Euthynnus affinis**)
 - 1.8 ปลาทูน่าครีน้ำเงินตอนใต้ (southern bluefin tuna-**Thunnus maccoyii**)
 - 1.9 ปลาโอเกลบหรือปลาขาว (frigate mackerel-**Auxis thazard**) และปลาโอหลอดหรือปลาโอก็้วย (**Auxis rochei**)
2. ปลาจำพวกปลาจาระเม็ด ได้แก่
ปลาพอมเฟรด (pomfrets : **Farmily Bramidae**)
3. ปลาจำพวกปลากระโทงแทง ได้แก่
 - 1.1 ปลาจำพวก marlins ได้แก่ ปลากระโทงแทงฝั่งแอตแลนติก (**tetrapturus angustirostris : Tetrapturus belone : Tetrapturus pfluegeri**) ปลากระโทงแทงฝั่งแปซิฟิก (**Tetrapturus albidus**) ปลาอินทรีขั้วขาว (**Tetrapturus audax**) ปลากระโทงแทงบัว (**Tetrapturus georgei**) ปลากระโทงแทงขาว (**Makaira mazara**) ปลากระโทงแทงดำ (**Makaira indica**) ปลาอินทรีขั้วข้าง (**Makaira migricans**)
 - 1.2 ปลาจำพวก sail-fishes ได้แก่ ปลาประโทงแทงรุ่ม (**Istiphorus platypterus**) หรือ ปลาอินทรีขั้วรุ่ม (**Istiphorus albicans**)
 - 1.3 ปลากระโทงแทงดาบ (swordfish-**Xiphias gladius**)
4. ปลาอินทรี (sauries) ได้แก่
 - 4.1 **Scomberesox saurus**
 - 4.2 **Cololabis saira**
 - 4.3 **Cololabis adocetus**
 - 4.4 **Scomberesox saurus scombroides**
5. สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมประเภทปลาโลมา (dolphin) หรือปลาอีโต้มอญ ได้แก่
 - 5.1 **Coryphaena hippurus**
 - 1.2 **Coryphaena equiselis**
6. ปลาจำพวกฉลามน้ำลึก (oceanic sharks) ได้แก่ ปลาฉลามน้ำลึก (**Hexanchus grius**) ปลาฉลามยักษ์น้ำอุ่น (**Cetorhinus maximus**) วงศ์ปลาฉลามหางยาว (Family **Alopiidae**) ปลาฉลามวาฬ (**Bhincodon typus**) วงศ์ปลาฉลามขาว ปลาฉลามหูดำ

หรือปลาดาลามหนู (Family **Carcharhinidae**) วงศ์ปลาดาลามหัวซ่อน (Family **Sphymidae**) วงศ์ปลาดาลามกินคน หรือฉลามขาว (Family **Isurida**)

7. สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมประเภทปลาวาฬและปลาโลมา (cetaceans) ได้แก่ ปลาวาฬแถบ (Family **Physeteridae** : Family **Balaenopteridae** : Family **Balaenidae**) วงศ์ปลาวาฬปากสั้น (Family **Eschrichtiidae**) วงศ์ปลาโลมา (Family **Monodontida**) : วงศ์ปลาวาฬ (Family **Ziphiidae**) และ Family **Delphinidae**⁴²

มวลดสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอตามภาคผนวกที่ 1 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เหล่านี้อาจเป็นมวลดสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่เฉพาะในเขตทะเลหลวงเพียงอย่างเดียวโดยไม่เข้าไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง หรือเป็นมวลดสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างทะเลหลวงเพื่อหากินและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเพื่อวางไข่และเลี้ยงตัวอ่อน ทั้งนี้ ยกเว้นปลาโอดำ (longtail tuna-*Thunnus tonggol*) ซึ่งเป็นปลาทูน่าขนาดเล็กและเป็นปลาทูน่าที่พวกเดียวกับปลาทูน่าขนาดใหญ่จำพวกปลาทูน่าครีบลีโอง (yellowfin tuna-*Thunnus albacares*) แต่ปลาโอดำก็ไม่จัดเป็นมวลดสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอตามภาคผนวกที่ 1 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เนื่องจากปลาโอดำจะอาศัยอยู่บริเวณชายฝั่ง และไม่ย้ายถิ่นออกนอกเขตไหล่ทวีป⁴³

ในกรณีของประเทศไทยนั้น จากการสำรวจของเรือสำรวจประมง “จุฬากรณี” ทางด้านทะเลอันดามัน และมหาสมุทรอินเดียในระหว่าง พ.ศ. 2534-2536⁴⁴ พบว่าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยทางด้านทะเลอันดามัน พบปลาทูน่า 4 ชนิด คือ ปลาทูน่าท้องแถบ (skipjack tuna-*Katsuwonus pelamis*) ปลาทูน่าครีบลีโอง (yellowfin tuna-*Thunnus albacares*) ปลาโอแถบ (frigate tuna-*Auxis thazard*) และปลาโอลาย (kawakawa-*Euthynnus affinis*) และในทะเลหลวงในมหาสมุทรอินเดียก็พบปลาทูน่าเพิ่มขึ้นจากปลาทูน่าที่พบในเขตเศรษฐกิจจำเพาะอีก 2 ชนิด คือ ปลาทูน่าตาโต (bigeye tuna-*Thunnus obesus*) และปลาทูน่าครีบบาว (albacore tuna-*Thunnus alalunga*)⁴⁵

2.2 มาตรการอนุรักษ์และจัดการมวลดปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทะเล (Straddling Fish Stocks) และมวลดปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly Migratory Fish Stocks) และการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวตามความตกลงฯ

การพิจารณาถึงมาตรการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และจัดการมวลดปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stocks) และมวลดปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stocks) ตามความตกลงฯ⁴⁶

42 Annex 1 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 21 I.L.M. 126

43 Supra notes 34 at 301

44 Supra notes 38.

45 Id; ดู supra note 34, at 309; สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะทางชีววิทยาของมวลดสัตว์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ดู กรมประมง, มวลดสัตว์น้ำที่เคลื่อนที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย (Highly Migratory Fish Stock in the Andaman Sea and Indian Ocean) กองสำรวจแหล่งประมงนอกน่านน้ำ กรมประมง, 2539 ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง “มวลดสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลดสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ” วันที่ 25-26 กรกฎาคม พ.ศ. 2539, กรมประมง, กรุงเทพฯ น. 81-114

ตลอดทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าว มีความสำคัญโดยตรงในการพิจารณาของประเทศไทยว่า ควรจะเข้าเป็นภาคีความตกลงนี้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทดังกล่าวตลอดทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการเช่นว่านั้นย่อมเป็นตัวที่จะกำหนดหน้าที่และพันธกรณีตามความตกลงฯ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม หากประเทศไทยตัดสินใจที่เข้าเป็นภาคีความตกลงนี้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องพิจารณาว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดที่ประเทศไทยจะมีมาตรการตามกฎหมายภายในของประเทศไทย และสามารถปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทข้างต้น และถ้าหากมีความเป็นไปได้ดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยจะมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายภายในของประเทศไทยประการใดบ้าง เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้หรือไม่เพียงใด

การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการการอนุรักษ์และจัดการมวปลาทั้งสองประเภทตามความตกลงฯ นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการมวปลาทั้งสองประเภทในทะเลหลวง สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวจะบรรลุผลได้ก็ด้วยการอนุวัติการความตกลงฯอย่างจริงจัง โดยรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น รัฐเจ้าของธงของเรือประมงที่ทำการประมงมวปลาดังกล่าวในทะเลหลวง รัฐชายฝั่งที่มีมวปลาทั้งสองประเภทอยู่ในน่านน้ำของตน องค์การและข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค และแม้กระทั่งรัฐเจ้าของท่าเรือซึ่งเรือประมงที่ทำการประมงมวปลาดังกล่าวนำปลาไปขึ้น ดังนั้น ความตกลงฯนี้ได้กำหนดให้มีการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ โดยเน้นที่พันธกรณีของรัฐต่าง ๆ และองค์การในระดับอนุภูมิภาคหรือในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการโดยรัฐเจ้าของธง

รัฐเจ้าของธงเรือซึ่งทำการประมงมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในทะเลหลวงนับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภท ทั้งนี้เพราะเรือประมงของรัฐเจ้าของธงดังกล่าวเป็นผู้ทำประมงสัตว์น้ำทั้งสองประเภทโดยตรงหรือเป็นรัฐที่เข้าทำประมงในทะเลหลวงโดยไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะติดต่อกับทะเลหลวง เช่นรัฐไร้ชายฝั่ง (land-locked states) ตามข้อ 69 หรือรัฐที่มีสภาพเสียเปรียบทางภูมิศาสตร์ (geographically disadvantaged states) ตามข้อ 70 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็ตาม

เป็นที่น่าสังเกตว่า การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอดังกล่าวข้างต้นนี้ ย่อมให้รัฐเจ้าของธงกำหนดบทลงโทษที่มีลักษณะรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการดังกล่าวโดยเรือประมงของตน โดยมีได้ระบุให้ชัดเจนว่าบทลงโทษดังกล่าวจะรวมถึงการจำคุก (imprisonment) หรือการลงโทษต่อเนื้อตัวร่างกาย (corporal punishment) ด้วยหรือไม่ เพราะถ้าเป็นบทลงโทษของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของตนที่เกี่ยวกับการสำรวจ ใช้สอย อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนแล้ว ข้อ 73 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ไม่ประสงค์ให้รัฐชายฝั่งกำหนดบทลงโทษสำหรับการทำประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของตนให้รวมถึงการจำคุกและการลงโทษต่อเนื้อตัวร่างกายด้วย

2.2.2 การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ

การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการโดยความร่วมมือระหว่างประเทศนี้เป็นความร่วมมือของรัฐต่างๆ ไม่จำกัดเฉพาะรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง หรือรัฐซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การการจัดการประมงหรือรัฐที่เข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคเท่านั้น ทั้งนี้หากความร่วมมือของรัฐใดจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอแล้ว รัฐนั้นอาจให้ความร่วมมือเมื่อถูกร้องขอเพื่อให้การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการนั้นมีประสิทธิภาพ

2.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการโดยความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระดับภูมิภาค

ในทะเลหลวงซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับภูมิภาคหรือภูมิภาค รัฐภาคีแห่งความตกลงฯ ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การหรือเป็นผู้เข้าร่วมในข้อตกลงเช่นว่านั้นอาจให้เจ้าหน้าที่ของตนที่ได้รับมอบอำนาจโดยชอบขึ้นไปบนเรือ และตรวจสอบเรือประมงซึ่งชักธงของรัฐภาคีอื่นแห่งความตกลงฯ โดยไม่จำเป็นว่ารัฐภาคีอื่นเช่นว่านั้นจะเป็นสมาชิกขององค์การหรือเป็นผู้เข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงเช่นว่านั้นหรือไม่ เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะทำให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่าง เขตทางทะเลและมวปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอที่องค์การหรือข้อตกลงเช่นว่านั้นกำหนดขึ้น⁴⁶

2.2.4 การบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการโดยรัฐเจ้าของท่าเรือ

ในกรณีของรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) เกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการนั้น รัฐเจ้าของท่าเรือมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมประสิทธิภาพของการอนุรักษ์และการจัดการในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก ทั้งนี้รัฐเจ้าของท่าเรือจะต้องไม่เลือกปฏิบัติทั้งในรูปแบบและข้อเท็จจริงต่อเรือของรัฐใด ๆ⁴⁷

46 Article 21, Subregional and regional cooperation in enforcement, id.

1. In any high seas area covered by a subregional or regional fisheries management organization or arrangement, a State Party which is a member of such organization or a participant in such arrangement may, through its duty authorized inspectors, board and inspect, in accordance with paragraph 2, fishing vessels flying the flag of another State Party to this agreement, whether or not such State Party is also a member of the organization or a participant in the arrangement, for the purpose of ensuring compliance with conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks established by that organization or arrangement.

47 Article 23 Measures taken by a port State. id.

1. A port State has the right and the duty to take measures, in accordance with international law, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures. When taking such measures a port State shall not discriminate in form or in fact against the vessels of any State.

2.3 การระงับข้อพิพาท

เช่นเดียวกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ⁴⁸ หรือในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982⁴⁹ ในเรื่องของการระงับข้อพิพาทความตกลงฉบับนี้ที่กำหนดให้เป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยสันติวิธี ไม่ว่าจะโดยการเจรจา (negotiation) การสอบสวน (inquiry) การไกล่เกลี่ย (mediation) การประนีประนอม (conciliation) อนุญาโตตุลาการ (arbitration) การระงับข้อพิพาททางศาล (Judicial settlement) หรือ อาศัยองค์กรหรือข้อตกลงในระดับภูมิภาค หรือโดยสันติวิธีอื่นใดตามแต่จะเลือก⁵⁰

ในกรณีของการระงับข้อพิพาทตามความตกลงนั้น รัฐจะต้องร่วมมือกันเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทขึ้น โดยรัฐต่าง ๆ จะต้องตกลงกันเกี่ยวกับขั้นตอนในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและไม่ชักช้าภายในองค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค และจะต้องเสริมสร้างขั้นตอนในการตัดสินใจที่มีอยู่แล้วให้มั่นคงตามความจำเป็นด้วย⁵¹ และในกรณีที่ข้อพิพาทเป็นเรื่องที่มีลักษณะทางเทคนิค รัฐที่เกี่ยวข้องอาจเสนอข้อพิพาทเช่นว่านั้นไปยังคณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจ (ad hoc expert panel) ที่รัฐเหล่านั้นตั้งขึ้น คณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจเช่นว่านั้นจะต้องพยายามยุติข้อพิพาทโดยไม่ชักช้า โดยไม่จำเป็นต้องใช้กระบวนการพิจารณาในการระงับข้อพิพาทที่มีผลผูกพัน⁵²

โดยสรุปแล้ว ความตกลงฉบับนี้ได้วางมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวลปลาที่ยั่งยืนอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ยั่งยืนอยู่เสมอในทะเลหลวงตลอดทั้งมาตรการบังคับการให้ปฏิบัติตามความตกลงนี้ไว้อย่างกว้างขวางโดยจะให้ความสำคัญแก่บทบาทขององค์กรหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคในการดำเนินการและปฏิบัติการให้ปฏิบัติตามความตกลงนี้ โดยการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประมงที่สอดคล้องกับความตกลงฉบับนี้ ได้อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นที่

48 Article 33 of the Charter of the United Nations

(1) The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

49 Article 279 of the United Nations Convention on the Law of the Sea

States Parties shall settle any dispute between them concerning the interpretation or application of this Convention by peaceful means in accordance with Article 2, paragraph 3, of the Charter of the United Nations and, to this end shall seek a solution by the means indicated in Article 33, paragraph 1, of the Charter.

50 Article 27 of the Agreement

States have the obligation to settle their disputes by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

51 Article 28 Prevention of disputes, id.

States shall cooperate in order to prevent disputes. To this end, States shall agree on efficient and expeditious decision-making procedures within subregional and regional fisheries management organizations and arrangements and shall strengthen existing decision-making procedures as necessary.

52 Article 29 Disputes of a technical nature, id.

Where a dispute concerns a matter of a technical nature, the States concerned may refer the dispute to an ad hoc expert panel established by them. The panel shall confer with the States concerned and shall endeavour to resolve the dispute expeditiously without recourse to binding procedures for the settlement of disputes.

คาดหมายได้ว่า หากความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และองค์การหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงฯ นี้อย่างเคร่งครัด จะทำให้การทำประมงมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในทะเลหลวงต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ และระเบียบการทำประมงที่เคร่งครัด และจะมีผลกระทบต่อการทำประมงมวลปลาดังกล่าวในทะเลหลวง โดยรัฐซึ่งเคยทำการประมงมวลปลาดังกล่าวในทะเลหลวงได้โดยเสรี หรือโดยที่ไม่เคยตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐซึ่งมีนโยบายที่จะเข้าทำการประมงในทะเลหลวงอย่างเช่นประเทศไทยที่จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าทำการประมงภายใต้กรอบหรือกฎเกณฑ์แห่งความตกลงฯ นี้ หรือขององค์การหรือข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคดังกล่าว ตลอดทั้งพันธกรณีทั้งปวงอันจะมีอันเป็นผลจากการเข้าทำการประมงภายใต้กรอบหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าว

3. ผลทางกฎหมายของความตกลงเพื่อการอนุรักษ์การตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ต่อการทำประมงในทะเลหลวงของประเทศไทย

การพิจารณาถึงผลกระทบทางกฎหมายของความตกลงฯ ต่อการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวงนั้น ต้องพิจารณาทั้งในกรณีของผลกระทบทางกฎหมายของความตกลงฯ ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของความตกลงฯ ดังกล่าว และในกรณีที่ประเทศไทยมิได้เข้าเป็นภาคีของความตกลงฯ ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะไม่ว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฯ ดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ประเทศไทยก็ยังได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับความตกลงฯ ดังกล่าวอยู่ หากแต่ได้รับผลกระทบในลักษณะและขนาดที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การศึกษาถึงผลกระทบของความตกลงฯ ต่อการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวง ทั้งสองกรณีข้างต้น จึงเป็นประโยชน์ในการพิจารณาถึงผลเสียของการเข้าเป็นภาคีหรือการไม่เข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฯ ดังกล่าว

3.1 ผลของความตกลงในกรณีที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

ผลกระทบของความตกลงฯ ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฯ ดังกล่าว โดยที่คำนึงถึงว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การจัดการประมงหรือเป็นผู้เข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคหรือไม่ก็ตาม⁵³ นั้น อาจพิจารณาได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่ประเทศไทยจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามความตกลงฯ และกรณีที่ประเทศไทยจะต้องมีพันธกรณีตามความตกลงฯ

3.1.1 สิทธิประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฯ

สิทธิประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฯ ดังกล่าวคือ สิทธิที่จะทำประมงมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stocks) และมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stock) ในทะเลหลวง ตามสัดส่วน (quota) และต้องมีการเจรจากำหนดกันต่อไประหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านองค์การหรือข้อตกลงระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรดังกล่าว

53 เพราะประเทศไทยจะไม่หลุดพ้นจากพันธกรณีที่จะต้องให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ทั้งตามความตกลงฉบับนี้ และตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ; ดู Article 17 of the Agreement

การที่ประเทศไทยจะมีสิทธิเข้าร่วมในการทำประมงสัตว์น้ำดังกล่าวในทะเลหลวงได้นั้น จะต้องปรากฏว่าประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การหรือเป็นรัฐที่เข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือระดับภูมิภาค หรือประเทศไทยตกลงที่จะใช้บังคับมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรหรือข้อตกลง เช่นว่านั้นกำหนดไว้ อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น⁵⁴ ทั้งนี้ ประเทศไทยจะเข้าเป็นสมาชิกแห่งองค์การดังกล่าวหรือเป็นรัฐที่เข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อประเทศไทยมีส่วนได้เสียอย่างแท้จริงในการทำประมงมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ในทะเลหลวง⁵⁵ กล่าวคือ ประเทศไทยต้องมีการทำประมงมวลปลาดังกล่าวอย่างจริงจังในทะเลหลวง แต่หากประเทศไทยไม่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การดังกล่าวหรือไม่ต้องการเข้าร่วมในข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาค ประเทศไทยก็ควรขอมอบใช้บังคับตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวลสัตว์น้ำทั้งสองประเภทซึ่งองค์การหรือข้อตกลงเช่นว่านั้นกำหนดขึ้น

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปในกรณีของสิทธิของประเทศไทยที่จะเข้าร่วม (participatory right) ในการทำประมงมวลปลาดังกล่าวข้างต้นในทะเลหลวงภายใต้ความตกลงดังกล่าวก็คือ ปัญหาที่ว่าประเทศไทยจะสามารถมีสิทธิในการเข้าร่วมทำประมงมวลปลาดังกล่าวในทะเลหลวงได้ในปริมาณมากน้อยเพียงใด และต้องมีการลงแรงทำการประมง (fishing efforts) มากน้อยเพียงใดเพราะปัญหานี้จะส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของประเทศไทยว่าควรจะเป็นภาคีความตกลงฉบับดังกล่าวนี้หรือไม่ เพราะประเทศไทยคงจะต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการได้รับสิทธิในการเข้าร่วมทำการประมงในทะเลหลวงภายใต้ความตกลงฯ และพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อไปหลังจากการเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงฉบับนี้

เนื่องจากความตกลงฉบับดังกล่าว มิได้กล่าวถึงโดยตรงเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนของรัฐภาคีในการทำประมงมวลปลาทั้งสองประเภทในทะเลหลวง หากแต่ปล่อยให้ประธานเจ้าหน้าที่ขององค์การ (organization) หรือข้อตกลง (arrangements) จัดการประมงในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาค ในการกำหนดสิทธิในการเข้าร่วมทำประมง (participatory rights)⁵⁶ เช่น การจัดสรรปริมาณปลาที่พึงอนุญาตให้จับได้ (allocations of allowable catch) หรือการกำหนดประเภทของเครื่องมือทำการประมง เป็นต้น ดังนั้น สัดส่วนในการเข้าทำประมงมวลปลาทั้งสองประเภทในทะเลหลวงจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากำหนดกันต่อไปในองค์การหรือข้อตกลงจัดการทำประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาค และการที่ประเทศไทยจะมีสัดส่วนในการทำประมงในทะเลหลวงได้นั้น ประเทศไทยจะต้องเป็นสมาชิกขององค์การหรือข้อตกลงจัดการประมงระดับอนุภูมิภาคหรือระดับภูมิภาคด้วย เพื่อที่ประเทศไทยจะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดสัดส่วนในการทำประมงในทะเลหลวงได้ดังกล่าวแล้วข้างต้น

2.1.2 พันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามความตกลงฯ

เนื่องจากความตกลงฉบับนี้เป็นความตกลงที่เน้นถึงมาตรการอนุรักษ์และจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stock) และมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stocks) ตลอดทั้งการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวเป็นหลัก ดังนั้นความตกลงฉบับนี้จึงเป็นความตกลงที่กำหนดพันธกรณีไว้มากมายทั้งแก่รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของที่ และองค์การหรือข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค

54 ดู Article 8 (4) of the Agreement

55 ดู Article 8 (3), id.

56 ดู Article 10 (b), id.

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นทั้งรัฐชายฝั่งในกรณีของมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stock) และรัฐเจ้าของธงเรือประมงที่จะทำประมงทั้งมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling fish stock) และมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory fish stocks) จึงมีพันธกรณีอย่างมากมายที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทั้งสองประเภทตามความตกลงฯ เช่น มาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการทำประมงมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในลักษณะที่ยั่งยืน ตามข้อ 5 แห่งความตกลงฯ หรือการ