

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค
กรณีทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล¹
Problems concerning Law Enforcement of the Regional Fisheries
Management Organizations for the Straddling Stocks and the Highly
Migratory Species

โสภิต ชีวะพานิชย์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Sopit Cheevapanich

College of Politics and Governance, Mahasarakham University

E-mail: sopit.c@msu.ac.th

Received: October 17, 2023; Revised: February 13, 2024; Accepted: February 18, 2024

บทคัดย่อ

องค์การบริหารจัดการการทำประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค (RFMO/As) เป็นกลไกทางกฎหมายในการควบคุมการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกล แต่การดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายของความตกลงเพื่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตและย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 (UNFSA) ยังมีปัจจัยหลายประการที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

¹ โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2565 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาคกรณีทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล (Law Enforcement of the Regional Fisheries Management Organizations for the Straddling Stocks and the Highly Migratory Species)

ผลการวิจัยพบว่า UNFSA อยู่บนหลักความร่วมมือของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความยืดหยุ่น และปรับตามความร่วมมือของรัฐแต่ละพื้นที่ ลักษณะดังกล่าวส่งผลดีในแง่การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และชนิดพันธุ์สัตว์น้ำแต่ในขณะเดียวกันเผชิญความท้าทายจากระดับความร่วมมือที่แตกต่างกันของรัฐสมาชิกของ RFMO/As ในเขตพื้นที่ต่างๆ

นอกจากนั้น เงื่อนไขในการเข้าทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลตาม UNFSA เพื่อการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำนั้น ส่งผลต่อรัฐสมาชิก และรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิก UNFSA แต่ให้ความร่วมมือกับ RFMO/As เนื่องจากเงื่อนไขในการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำตาม UNFSA ถูกนำไปกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรใน RFMO/As ด้วย

ทั้งนี้ รัฐเจ้าของธงเป็นตัวแปรสำคัญในการดำเนินการให้มาตรการอนุรักษ์และจัดการของ RFMO/As ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก UNFSA และกฎหมายจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมเพิ่มภาระให้แก่รัฐเจ้าของธงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในระดับภูมิภาค ทั้งจากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงและการกำหนดให้รัฐเจ้าของธงต้องให้ความร่วมมือกับรัฐอื่น รัฐเจ้าของธงที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาต้องรับภาระหนักในการดำเนินการดังกล่าว

การบังคับใช้กฎหมายตาม UNFSA พบว่า RFMO/As มีการปรับปรุงมาตรการขึ้นและตรวจเรือประมงโดยรัฐที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของ UNFSA มากขึ้น ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายคือมาตรการขึ้นและตรวจเรือยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกเขตทางทะเล อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการกำหนดให้มีมาตรการขึ้นและตรวจเรือโดยรัฐอื่นที่มีใช้รัฐเจ้าของธงของ RFMO/As ได้แรงให้เกิดการตรวจสอบการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายของ RFMO/As

นอกจากนั้น การให้ความร่วมมือของประเทศสมาชิกและประเทศที่มีใช้สมาชิกแต่ให้ความร่วมมือกับ RFMO/As ในการดำเนินการตามข้อกำหนดของ RFMO/As ตลอดจนความร่วมมือในการสร้างกลไกทางกฎหมายในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเพื่อตรวจสอบการทำประมงในเขตต่างๆทางทะเล เป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่อาจพ้นจากการตรวจสอบได้

คำสำคัญ: องค์การบริหารจัดการระดับภูมิภาค, ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกล, หน้าที่ให้ความร่วมมือ, การบังคับใช้กฎหมาย

Abstract

Regional Fisheries Management Organizations or Arrangements (RFMO/As) are main legal mechanism used to control the fisheries of straddling fish stocks and highly migratory species but the management of RFMO/As to achieve the objectives of Agreement for the Implementation of the Provisions of the UN Convention on the Law of Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (UNFSA) has been found to be related to law enforcement problems due to certain factors.

The research finding has found that UNFSA is based on the principle of cooperation among relevant states which it is flexible and can be adjusted to the state's cooperation in each region. This legal approach has advantages in setting conservation and management measures suitable for specific areas and species, at the same time it meets challenges from the different levels of state's cooperation among the RFMO/As.

In addition, the conditions to fish straddling stocks and highly migratory species according to UNFSA has an effect on the members and the non-member cooperating states of RFMO/As despite of not being parties to UNFSA. This is because the provisions of UNFSA regarding the right to fish have already been applied by RFMO/As.

With this regard, flag state is a key success actor for the implementation of conservation and management measures set by RFMO/As. Under UNFSA and other laws aiming at eliminating illegal, unreported and unregulated fishing, flag state bears most legal burdens in conserving and managing fish stocks at the regional level through the concepts of flag state responsibilities and state's cooperation. The developing countries as flag states bears a lot of burdens to meet such requirements.

Relating to the law enforcement measures, it has been found that RFMO/As have increasingly applied the boarding and inspecting measures by non-flag states stipulated in UNFSA. However, such boarding and inspection measures under UNFSA have not been similarly applied in all areas of high sea. Trend of applying the boarding and inspecting measures by non-flag state under UNFSA at the regional level at least stimulates the compliance and enforcement of RFMO/As conservation and management measures.

Besides, the cooperation from members and cooperating non-member of RFMO/As including the cooperation among RFMO/As in establishing legal mechanism at regional and sub-regional level in order to monitor fisheries in different parts of the ocean are crucial factors in preventing, deterring and eliminating the illegal, unreported and unregulated fishing in order not to be able to escape from the inspection.

Keywords: Regional Fisheries Management Organizations, Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Duty to Cooperate, Law Enforcement

1. บทนำ

ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต (Straddling Stocks) และชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล (Highly Migratory Species) เป็นทรัพยากรสัตว์น้ำมีชีวิตที่มีวงจรชีวิตอยู่ในสองเขตทางทะเล คือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งอยู่ในสิทธิอธิปไตยในการสำรวจ แสวงหาประโยชน์และอนุรักษ์ของรัฐชายฝั่ง และเขตทะเลหลวง ซึ่งไม่มีอำนาจอธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่งดำรงอยู่² ทรัพยากรสัตว์น้ำ

² ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต (Straddling Stocks) ตามข้อ 63 (2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) ให้ความหมายว่า ประชากรสัตว์น้ำชนิดเดียวกัน (Stocks) หรือที่อยู่ในชนิดพันธุ์เดียวกัน (Species) ซึ่งมีวงจรชีวิตอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งและเขตทะเลหลวง ในบริเวณที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ อย่างไรก็ตาม UNCLOS ไม่ได้กำหนดว่าทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นมีชนิดพันธุ์ใดบ้าง ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตชนิดพันธุ์ที่จะได้รับความคุ้มครองตาม UNCLOS และ

ดังกล่าวมีลักษณะการเคลื่อนย้ายมวลประชากรในหลายลักษณะตามแต่ชนิดพันธุ์ การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำสองกลุ่มนี้ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลจึงเป็นไปตามความตกลงระหว่างรัฐในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคผ่านการดำเนินการขององค์การระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค ซึ่งควบคุมพื้นที่เขตต่างๆในทะเลหลวง³ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกล ได้แก่ ความตกลงแห่งสหประชาชาติเพื่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่คร่อมเขตและย้ายถิ่นไกล (The United Nations 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 and Highly Migratory: UNFSA)⁴

UNFSA จึงแตกต่างกันตามความตกลงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค โดยขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างรัฐเป็นหลักว่าจะคุ้มครองชนิดพันธุ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตชนิดพันธุ์ใดภายใต้ความตกลงในระดับภูมิภาคและอนุภาคนั้นซึ่งแตกต่างจากทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล (Highly Migratory Species) ตามข้อ 64 ที่กำหนดชนิดพันธุ์ที่ได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนในภาคผนวก 1 ของ UNCLOS

³ RFMO/As ที่บริหารจัดการการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลครอบคลุมเขตต่างๆในทะเลหลวง จากข้อมูลของ FAO ดูเพิ่มเติม <https://www.un.org/oceancapacity/content/rfmoas-map> แยกได้เป็น หนึ่ง องค์การที่อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกล Tuna และ Tuna-like species เช่น The International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), The Convention for the Establishment of an InterAmerican Tropical Tuna Commission (IATTC), Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), The Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT), The Convention for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean (WCPFC)

สอง องค์การที่อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตเช่น Straddling Stocks เช่น Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), Northwest Atlantic, South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO), The southeastern Atlantic Ocean, General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), The South Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA), The South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO)

⁴ ได้รับการรับรองในวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ.1995 โดยที่ประชุม The United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks มีผลบังคับใช้ในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ.2001 ปัจจุบันมีรัฐภาคีเข้าร่วม 93ประเทศ

หลักการของ UNFSA ถูกนำไปปฏิบัติผ่านการดำเนินการขององค์การบริหารจัดการการทำประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations and Arrangement: RFMO/As)⁵ ในเขตทางทะเลต่างๆ ผ่านรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่งที่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะประชิดทะเลหลวง และรัฐเจ้าของท่า ทั้งนี้ RFMO/As ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับการทำประมงมักมีฐานมาจากความร่วมมือระหว่างรัฐในการดำเนินการต่อเรือประมงที่เข้าทำประมงในพื้นที่นั้นได้ในระดับเข้มข้น โดยหากการบริหารจัดการของ RFMO/As ในเขตพื้นที่ใดอ่อนแอ จะทำให้เกิดกองเรือประมงที่ทำประมงผิดกฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU fishing) หากมีการแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งมี RFMO/As จัดการไม่เหมาะสมหรือขาดการบังคับใช้กฎหมายในเขตทางทะเลนั้น จะส่งผลต่อการแสวงหาประโยชน์⁶ ตัวอย่างเช่น ใน ค.ศ. 2015 ที่ประชุมทบทวนการดำเนินการตาม UNFSA พบว่า ในเขตมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกและมหาสมุทรแปซิฟิกตอนกลาง (West and Central Pacific Ocean) และเขตมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean) มีผลผลิตจากการทำประมงเกินควรซึ่งมาจากการกำหนดปริมาณการจับต่อหน่วยลงแรงประมงซึ่งมีมาตรการคำนวณได้หลายแบบ (Fishing Effort) ที่ไม่สอดคล้องกับการใช้อย่างยั่งยืนหรือข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตั้งแต่แรก ทำให้กองเรือประมงขนาดใหญ่อาศัยช่องว่างในการกำหนดผลผลิตการทำประมงที่เกินควรนั้นเข้าทำประมงในพื้นที่ต่างๆ ที่มีปัญหาในการกำหนด

⁵ องค์การบริหารจัดการการทำประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations and Arrangement) หมายถึง องค์การระหว่างรัฐบาลที่เกิดจากความตกลงระหว่างรัฐและมีอำนาจในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ทางทะเล ทั้งนี้ UNFSA กล่าวถึงกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบอื่นๆ (Arrangement) ที่จัดตั้งขึ้นตาม UNCLOS และ UNFSA เพื่ออนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำพร้อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลด้วย ดูเพิ่มเติมความหมายของ RFMO/As <https://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/key-concepts/en/> และ ดูเพิ่มเติม การใช้ RFMO/As เป็นกลไกระดับภูมิภาคที่บริหารจัดการการทำประมงของสัตว์น้ำในเขตต่างๆทางทะเลใน Terje Løbach, Matilda Petersson, Eliana Haberkon, and Piero Mannini, *Regional Fisheries Management Organizations and Advisory Bodies Activities and Developments, 2000–2017*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 651 (FAO, 2020), accessed December 30, 2023, <https://www.fao.org/3/ca7843en/CA7843EN.pdf>.

⁶ High Seas Task Force, *Closing the Net: Stopping Illegal Fishing on the High Seas, Final Report of the Ministerially-Led Task Force on IUU Fishing on the High Sea*, March 2006, accessed December 30, 2023, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2006-024.pdf>.

กฎเกณฑ์⁷ บทความชิ้นนี้มาจากงานวิจัยที่มุ่งศึกษาลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายของ RFMO/As ต่อเรือประมงที่เข้าทำการประมงในพื้นที่ภายใต้การดูแลของ RFMO/As ภายใต้หลักการความร่วมมือระหว่างรัฐและแสดงถึงปัญหาที่มีอยู่ในการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวของ RFMO/As เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ของ UNFSA

จากรายงานของ FAO ใน ค.ศ.2023 สะท้อนให้เห็นว่าสถานการณ์การทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญมาตั้งแต่ ค.ศ. 2005⁸ โดยการทำการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกลส่วนใหญ่ร้อยละ 60 อยู่ในระดับผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (maximally sustainably fished)⁹ ในขณะที่การทำประมงปลาทูน่าร้อยละ 40 อยู่ในระดับเกินขีดจำกัด (overfished)¹⁰ ทำให้ผลผลิตต่ำและยากต่อการฟื้นฟูแล้ว¹¹ อย่างไรก็ตามการจัดการจัดการการประมงปลาชนิดพันธุ์ Atlantic Bluefin มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ หนึ่ง ศึกษาแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของ RFMO/As และช่องว่างของมาตรการดังกล่าวในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์น้ำคร่อมเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล และ สอง เสนอแนวทางการบังคับใช้กฎหมายผ่าน RFMO/As ที่ทำให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การวิจัยเชิงเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง เอกสารหลักที่จะใช้ในการศึกษา ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ เอกสารทางการขององค์การระหว่างประเทศ

⁷ Greenpeace, *Greenpeace Contribution to the Report of the Secretary-General to the Resumed Review Conference on the United Nations Fish Stocks Agreement*, July 2015, accessed December 30, 2023, http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2017/05/2016_Greenpeace-contribution-Sec-Gen-report-UNFSA-review.pdf.

⁸ United Nations, *FAO's Input to the UN Secretary-General's Comprehensive Report for the 2023 Resumed Review Conference on the UN Fish Stocks Agreement*, 2023, accessed December 30, 2023, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/ICSP16/2023_FAOinputSTOCKS_UNFSARRC.pdf.

⁹ *Ibid.*, 9.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ United Nations, *FAO's Input to the UN Secretary-General's Comprehensive Report for the 2023 Resumed Review Conference on the UN Fish Stocks Agreement*, 31.

ระเบียบต่างๆ มติการประชุม รายงานประจำปี ข้อมูลสถิติและรายงานต่างๆขององค์การ เอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ ข้อมูลระบบฐานข้อมูลออนไลน์และเว็บไซต์ต่างๆ

ความหมายของการบังคับใช้กฎหมายของ RFMO/As ในงานศึกษานี้ มุ่งเน้นที่การศึกษาข้อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ RFMO/As ในส่วนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายต่อเรือประมงที่ชกธงของรัฐซึ่งเข้าทำประมงในเขตทะเลหลวง บทบัญญัติของ UNFSA ถูกเลือกมาบางข้อเพื่อทำการศึกษาและสะท้อนปัญหาและข้อถกเถียงทางวิชาการได้ งานศึกษานี้ไม่ได้ศึกษาถึงการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำโดยเฉพาะซึ่งต้องอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เนื่องจากความแตกต่างของลักษณะของทรัพยากรสัตว์น้ำในแต่ละพื้นที่และขอบเขตการศึกษาไม่รวมไปถึงข้อกฎหมายภายในของรัฐซึ่งอาจต้องแยกเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

2. ข้อค้นพบจากงานวิจัย

2.1 การดำเนินการของ RFMO/As สอดคล้องกับ UNFSA และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมากขึ้นในกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในแต่ละเขตทางทะเล

ข้อ 63 (2) และข้อ 64 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) กำหนดให้รัฐชายฝั่งและรัฐที่เข้าทำการประมงมีหน้าที่ร่วมมือกันกำหนดมาตรการอนุรักษ์ระหว่างเขตทางทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐและทะเลหลวงผ่านองค์การระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ข้อ 63 (2) และข้อ 64 ของ UNCLOS กำหนดกรอบทางกฎหมายอย่างกว้างแต่ยังไม่ได้ลงรายละเอียดมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าว ในขณะที่ UNFSA กำหนดรายละเอียดของ RFMO/As และหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนขึ้น รวมไปถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของธง (Compliance and Enforcement by Flag State) เช่น การบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการละเมิด การสืบสวนสอบสวน การให้ข้อมูล การดำเนินคดี การลงโทษ และกระบวนการยุติธรรม โดยเชื่อมหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเข้ากับมาตรการของกฎหมายระดับภูมิภาค โดยภาพรวมแล้วกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงมีทั้งที่

มีสภาพบังคับและไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายทั้งสองลักษณะต่างก็เป็นกรอบในการทำงานของผู้ดูแลการทำประมงใช้เป็นแนวทางในทางปฏิบัติทั้งสิ้น

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ลักษณะที่เป็นกฎหมายมีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Hard law) เช่น UNCLOS, UNFSA, ความตกลงเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่ออนุรักษ์และจัดการโดยเรือประมงในทะเลหลวง พ.ศ.2536 (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas 1993) และกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (Soft Law) ไม่มีผลผูกพันบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ (non-binding instrument) เช่น จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ พ.ศ.2538 (Code of Conduct of Conduct for Responsible Fisheries 1995) แผนปฏิบัติการระดับสากลเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ.2544 (The International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2001) และ ข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly Resolutions) เป็นต้น¹²

กฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (Soft Law) ได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่เข้าทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล อย่างไรก็ตามก็ดี Soft Law ไม่มีค่านิยมที่เป็นทางการ โดยนักวิชาการได้ให้ความหมายของ Soft Law ว่าเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่ไม่อยู่ในลักษณะกฎหมาย มักหมายถึงตราสารระหว่างประเทศที่ไม่ใช่สนธิสัญญา ซึ่งประกอบด้วยหลักการ บรรทัดฐาน มาตรฐาน หรือข้อกำหนดพฤติกรรมที่คาดหวังให้เกิดขึ้น¹³ มีความเกี่ยวข้องกับพันธกรณีที่มีลักษณะกว้าง มุ่งเน้นให้เกิดการกระทำ มีการใช้สำนวนที่ยืดหยุ่น¹⁴

¹² Kevern L. Cochrane and Serge M. Garcia, eds., *A Fishery Manager's Guidebook*, 2nd ed. (Singapore: Blackwell Publishing, 2009), 108-113, accessed December 30, 2023, <http://www.fao.org/docrep/015/i0053e/i0053e.pdf>.

¹³ Dinah Shelton, "Soft Law," in David Armstrong, ed., *Routledge Handbook of International Law* (London: Routledge, 2011), 69.

¹⁴ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), 418-419.

และมีเป้าหมายในการส่งเสริมบรรทัดฐานที่เชื่อว่าดีและมีความเป็นสากล โดยมากมักพบในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม¹⁵

ในมิติด้านการจัดการประมงนั้น Soft Law มีบทบาทต่อรัฐที่เผชิญปัญหาวิกฤตด้านทรัพยากรการทำประมง โดยรัฐที่ประสบปัญหาจะพยายามผลักดันให้มีการบังคับใช้ Soft Law เพื่อควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่ไม่ยอมเข้าร่วมพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและเป็นผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลงอย่างมาก¹⁶

กลุ่ม Soft Law ที่มีผลควบคุมพฤติกรรมของรัฐในการทำประมง¹⁷ เช่น จรรยาบรรณเพื่อการประมงอย่างรับผิดชอบ พ.ศ.2538 (Code of Conduct for Responsible Fisheries 1995) และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ.2544 (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2001) มีผลให้การกำหนดมาตรการของ RFMO/As ต้องสอดคล้องกับการทำประมงอย่างรับผิดชอบและการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พร้อมกับผลักดันให้รัฐเจ้าของธงต้องตรวจสอบตนเอง กฎหมายกลุ่มนี้ยังได้วางแนวปฏิบัติสำหรับรัฐและผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายให้ดำเนินการทำประมงและควบคุมการทำประมงไปในทิศทางเดียวกัน¹⁸ หลังจากการพัฒนา Soft

¹⁵ Anthony Aust, *Handbook of International Law*, 2nd ed. (London: Cambridge University Press, 2010), 11.

¹⁶ Dinah Shelton, "Soft Law," in David Armstrong, ed., *Routledge Handbook of International Law*, 75-76.

¹⁷ Andrew T. Guzman, "A Compliance-Based Theory of International Law," *California Law Review* 90, no. 6 (December 2002): 1823-1887. กล่าวถึงการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมาย Soft law อาจมีผลมากกว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับที่มีผลต่อการปรับพฤติกรรมของรัฐได้ แต่ไม่ว่าเป็น hard law หรือ soft law ต้องมาจากเจตนาธรรม (Inner) ของรัฐและต้องไม่เป็นการบังคับสอดคล้องกับการจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความซับซ้อนกว่ากฎหมายภายในของรัฐ

¹⁸ ตัวอย่างเช่น ข้อ 6.11 ของ Code of Conduct 1995 กำหนดให้ รัฐที่อนุญาตให้เรือทำประมง ต้องดำเนินการอย่างน้อยคือ ต้องมีความสามารถในการควบคุมการทำประมงเหนือเรือประมงอย่างมีประสิทธิภาพ ประกันว่ากิจกรรมทำประมงไม่ขัดขวางประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และจัดการตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายที่ออกมาในระดับภายในรัฐ อนุภูมิภาค และภูมิภาค และต้องประกันว่าจะมีการเก็บและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมง

law ขึ้นมาเพื่อควบคุมการทำประมงแล้วโดยเฉพาะการจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ทำให้เกิดการทบทวนบทบาทขององค์การประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคและนำไปสู่แนวคิดการบริหารจัดการประมงในทะเลหลวง (Fisheries Management) แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลทางทะเล (Ocean Governance) เพื่อให้มีการบริหารจัดการทะเลหลวงที่ดีขึ้น¹⁹ RFMO/As จึงเป็นเครื่องมือหลักในการควบคุมการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งได้รับการพัฒนาไปพร้อมกับแนวคิดต่างๆในกฎหมายระหว่างประเทศ

2.2 ข้อกำหนดในการเข้าทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลตาม UNFSA ส่งผลต่อการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคต่อรัฐที่เป็นภาคี UNFSA

องค์การ RFMO/As ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากความตกลงระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคถูกใช้เป็นตัวกลางในการควบคุมการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลและเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายในระดับภูมิภาคและกฎหมายภายในของรัฐที่เกี่ยวข้อง UNFSA จึงทำให้เกิดการจัดการระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ

ข้อ 18 ของ IPOA-IUU กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของทุกรัฐในการดำเนินการหรือร่วมมือกับรัฐอื่นเพื่อประกันว่าคนในชาติของรัฐนั้นจะไม่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยข้อ 18 นี้ ยังกล่าวถึงความร่วมมือของรัฐในการระบุนคนในชาติของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเจ้าของเรือประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมด้วย การกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของธง (Flag State Responsibilities) ในข้อ 34-50

¹⁹ คำว่า Management มาจากแนวคิดการบริหารจัดการการทำประมง หรือ Fisheries Management ซึ่งไม่มีนิยามที่เป็นสากล จากเอกสาร A Fishery Manger's Guidebook – Management Measures and Their Application <https://www.fao.org/3/y3427e/y3427e00.htm> Fisheries Management หมายถึง กระบวนการบูรณาการข้อมูล การวิเคราะห์ และการดำเนินการ ที่อาจมีกระบวนการบังคับใช้หากจำเป็นให้เป็นที่ไปตามหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมกิจกรรมการทำประมงเพื่อประกันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะผลิตได้ต่อเนื่องและบรรลุเป้าหมายของการทำประมง

ส่วน Ocean Governance เป็นแนวคิดของการจัดการทะเลที่ต้องการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ในการนำเสนอเรื่อง Ocean Governance: Towards an Oceanic Circle โดย Dr.Francois Bailet ในงาน DOALOS/UNITAR Briefing on Developments in Ocean Affairs and the LOS- 20 years After the Conclusion of UNCLOS – UN-HQ, NY, September 25&26, 2002 ได้อธิบายว่า Ocean Governance หรือ ธรรมาภิบาลทางทะเล ประกอบด้วยสามองค์ประกอบ ได้แก่ กฎหมาย กรอบการบริหารองค์กร และการปฏิบัติการ ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายในการปกป้องสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางน้ำและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ

(Regional-based management) พร้อมกับกำหนดสิทธิในการทำประมงไว้กับ RFMO/As ตามข้อ 8-17 ของ UNFSA ซึ่งกำหนดให้สิทธิการใช้และหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ต่างกันในสองเขตทางทะเลมาบริหารจัดการผ่าน RFMO/As ถือเป็นความก้าวหน้าของการกำหนดสิทธิในการทำประมงไว้กับการควบคุมขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

ภายใต้ UNFSA ทำให้รัฐที่เกี่ยวข้องในการทำประมงได้แก่ รัฐที่เป็นสมาชิกข้อตกลง รัฐซึ่งเข้าร่วมในข้อตกลง และรัฐที่เพียงตกลงที่จะปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการของ RFMO/As ที่ตั้งในภูมิภาคนั้น²⁰ ในกรณีที่ไม่มี RFMO/As รัฐที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาการจัดตั้ง RFMO/As ใหม่ขึ้นมา²¹ ซึ่งต้องเป็นไปตามกรอบของข้อ 9 วรรคหนึ่ง ของ UNFSA ได้แก่ ต้องมีความตกลงหลักในเรื่องชนิดพันธุ์ พื้นที่ ความสัมพันธ์กับองค์การที่มีอยู่แล้ว และกลไกความร่วมมือเรื่องข้อมูลวิทยาศาสตร์²² ในข้อ 9 นี้ การตั้งองค์การในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคหรือการเข้าร่วมความตกลงดังกล่าว นั้น กำหนดให้รัฐต้องตกลงกันในเรื่องชนิดพันธุ์ปลาโดยพิจารณาจากลักษณะทางชีววิทยาและลักษณะการทำประมงประกอบด้วยตามข้อ 9 (a) พื้นที่บริหารจัดการตามข้อ 9 (b) ความเกี่ยวพันขององค์การที่ตั้งขึ้นใหม่กับองค์การบริหารจัดการการทำประมงที่มีอยู่เดิมตามข้อ 9 (c) จากข้อ 9 (a)-(c) จะเห็นได้ว่าการตั้ง RFMO/As ขึ้นมาอาจมีความทับซ้อนระหว่าง RFMO/As ในส่วนของชนิดพันธุ์หรือพื้นที่บริหารจัดการ จึงต้องคำนึงถึงการทำงานของ RFMO/As

²⁰ UNFSA, ข้อ 8 วรรคสาม กำหนดว่า หากรัฐมีความสนใจเป็นพิเศษ (a real interest) อาจเข้าร่วมโดยการเข้าเป็นสมาชิก (member) หรือผู้เข้าร่วมในกลไกความร่วมมือ (participants) ที่มีอยู่นั้น

²¹ UNFSA, ข้อ 8 วรรคห้า. ตัวอย่างขององค์การที่บริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำแบบคร่อมเขต (แบบ Non-Tuna) ที่เกิดขึ้นหลังจากการรับรอง UNFSA เช่น The South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2003 เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตในเขต South East Atlantic Ocean, The Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA) ตั้งใหม่ในปี ค.ศ. 2006 มีภารกิจในการจัดการการทำประมงชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ไม่ใช่ปลาทูน่าและต่อต้านการทำประมงอย่างผิดกฎหมายในพื้นที่ Southern Indian Ocean, The South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO) ตั้งขึ้นใน ค.ศ.2009 เพื่อดูแลการทำประมงทรัพยากรประมงในพื้นที่ South Pacific Ocean และระบบนิเวศวิทยาทางทะเล, The North Pacific Fisheries Commission (NPFCC) ตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2012 เพื่อดูแลการทำประมงทรัพยากรประมงในพื้นที่ North Pacific Ocean และ The Southeast Pacific Framework Agreement for the Conservation of Living Marine Resources on the High Seas of the South Pacific (CCAMLR) ตั้งขึ้นใน ค.ศ.2000 เพื่อดูแลทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกลในพื้นที่ South Pacific Ocean

²² UNFSA, ข้อ 9 วรรคหนึ่ง.

ที่อาจมีอยู่ก่อนในพื้นที่นั้น²³ และข้อ 9 (d) กำหนดถึงกลไกที่สร้างขึ้นเพื่อการรับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และทบทวนสถานะของทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งอาจรวมถึงการตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ (a scientific advisory body) ขึ้นมาประเมินสถานะของทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ที่ RFMO/As ดูแลอยู่ ดังนั้น รัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ผู้เข้าร่วม หรือไม่ได้ตกลงที่จะปฏิบัติตามกฎหมายของ RFMO/As จะไม่มีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรหรือไม่สามารถได้สิทธิเข้าทำประมงในพื้นที่ที่ได้รับการบริหารจัดการได้ตามข้อ 8 วรรคสี่ ของ UNFSA

UNFSA ส่งผลต่อการดำเนินการของ RFMO/As โดย RFMO/As ได้นำเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรหรือสิทธิการทำประมงตาม UNFSA ไปปรับใช้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าการกำหนดสิทธิในการทำประมงตามแนวทางของ UNFSA ส่วนหนึ่งมาจากกระแสของกฎหมายระหว่างประเทศที่มุ่งขจัด IUU Fishing และอีกส่วนหนึ่งมาจากรัฐชายฝั่งที่เข้มแข็งหรือประเทศพัฒนาแล้วได้เข้าร่วมเป็นภาคีของ UNFSA และผลักดันให้เกิดการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลให้สอดคล้องกับ UNFSA รัฐชายฝั่งที่เข้มแข็งที่เข้าร่วม UNFSA เช่น Australia, Canada, Denmark, European Union, India, Norway, the United States, the United States เป็นต้น²⁴

อย่างไรก็ตาม การนำข้อกำหนดต่างๆ ของ UNFSA ไปกำหนดเป็นข้อกำหนดของแต่ละ RFMO/As หรือเกิดการจัดตั้ง RFMO/As ขึ้นมาใหม่ในพื้นที่ที่ยังไม่มี RFMO/As ตั้งอยู่ มีความแตกต่างกันในรายละเอียดเนื่องมาจากความตกลงกันของรัฐในแต่ละ RFMO/As เช่น UNFSA ส่งผลต่อแผนดำเนินการของ CCSBT ซึ่งเป็นองค์การที่จัดตั้งในปี ค.ศ. 1994²⁵ หรือ การนำ

²³ ตัวอย่างเช่น กรณีทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล องค์การ CCSBT และ IOTC มีเป้าหมายอนุรักษ์ทรัพยากรชนิดพันธุ์ปลาทูน่า Bluefin Tuna จึงมีความทับซ้อนกันในพื้นที่และชนิดพันธุ์ที่อนุรักษ์ หรือกรณีทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขต องค์การ NAFO และ NEAFC ทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตในเขตทางทะเลติดกันจึงสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันเพื่อประเมินปริมาณการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตทะเลโดยรวมในเขตทะเล Atlantic Ocean

²⁴ United Nations Treaty Collection, *Status of Treaties*, accessed December 30, 2023, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en.

²⁵ Serge M. Garcia and Holly R. Koehler, *Performance of the CCSBT 2009-2013*, 50, accessed December 30, 2023, www.tuna-org.org/Documents/2014_CCSBT_Independent_Performance_Review.pdf. เนื่องจาก CCSBT ตั้งก่อน UNFSA จึงมีข้อเสนอสองแบบ หนึ่งใน the CCSBT Convention ให้เป็นไปตาม UNFSA

UNFSA มาเป็นตัวชี้วัดในการทบทวนตนเองขององค์กรต่างๆ เช่น รายงานทบทวนตนเองของ IOTC ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.2015²⁶ รายงานประเมินการปฏิบัติการขององค์กร NAFO ในปี ค.ศ. 2018²⁷ เป็นต้น ภายใต้กติกาดังกล่าว แม้ว่า UNFSA จะไม่ได้มีผลบังคับทางกฎหมายให้ RFMO/As ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ UNFSA แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ส่งผลในทางอ้อม โดย RFMO/As ในพื้นที่ต่างๆ ได้นำนวัตกรรมการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ใน UNFSA ไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการหรือใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ²⁸

2.3 รัฐเจ้าของธงต้องแบกรับภาระหน้าที่หลักในการดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการของ RFMO/As

รัฐเจ้าของธงต้องรับภาระหลายประการในการดำเนินการตามกฎหมาย UNFSA และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น การพิสูจน์ความเกี่ยวข้องที่แท้จริงระหว่างรัฐกับเรือประมงที่ซีกธงของรัฐนั้นและการควบคุมการทำประมงของเรือประมง การแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรการของ RFMO/As การบังคับใช้กฎหมายและการให้ความร่วมมือกับรัฐอื่นและ RFMO/As อีกทั้งความร่วมมือของประเทศที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเป็นข้อท้าทายอีกประการหนึ่งสำหรับรัฐเจ้าของธงที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ภาระหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงตาม UNFSA มาจากแนวคิดการทำประมงอย่างรับผิดชอบและหน้าที่ในการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายของ RFMO/As

provisions สอง พัฒนา strategic plan and a management plan ให้เป็นไปตาม UNFSA requirement, CCSBT เลือกแบบที่สอง ข้อเสนอจึงรวมถึงการปฏิบัติตามตราสารต่างๆ ที่อาจไกลไปกว่า UNCLOS และ UNFSA ด้วย

²⁶ Indian Ocean Tuna Commission, *Technical Committee on Performance Review. Eden Island, Mahé, Seychelles 14– 15 March 2019. IOTC–2019–TCPR02–R[E]*, accessed December 30, 2023, <https://iotc.org/sites/default/files/documents/2019/11/IOTC-2019-TCPR02-RE.pdf>.

²⁷ Northwest Atlantic Fisheries Organization, *Report of the NAFO Performance Review Panel 2018*, (Nova Scotia: Northwest Atlantic Fisheries Organization: NAFO, 2018), accessed December 30, 2023, www.nafo.int/Portals/0/PDFs/Performance/NAFOPerformanceReviewPanelRpt2018.pdf. ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดเรื่องหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง การคำนึงถึงเงื่อนไขพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของ UNFSA หลักการ precautionary approach ตามข้อ 6 และ ภาคผนวก 2 ของ UNFSA

²⁸ Henriksen Tore, Honneland Geir, and Sydnese Are, *Law and Politics in Ocean Governance: The UN Fish Stock Agreement and Regional Fisheries Management Regimes*, Volume 52 (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2006), 12-14.

ปัญหาสำคัญของรัฐเจ้าของธงที่ส่งผลถึงการควบคุมการทำประมงสามารถแบ่งได้เป็น

หนึ่ง การพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริง หรือ Genuine Link ระหว่างเรือประมงและรัฐที่อนุญาตให้เรือชักธง รัฐสมาชิกจึงต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นกฎหมายภายในสำหรับเรือประมงที่ชักธงของรัฐ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ยังยากต่อการพิสูจน์ โดยเฉพาะเดิม UNCLOS ข้อ 91 กำหนดให้ต้องมีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงระหว่างรัฐและเรือที่ชักธงของรัฐนั้น และข้อ 92 กำหนดหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงต่อเรือที่ชักธงของรัฐ แต่ไม่มีการกำหนดคำนิยามของจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริง (the genuine link) เอาไว้ ต่อมาได้มีแนวคิดความรับผิดชอบในการทำประมงมาเสริมความรับผิดชอบของรัฐในส่วนนี้ขึ้นอีก²⁹ เช่น ข้อ 18 ของ UNFSA ข้อ 3 ของความตกลงเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่ออนุรักษ์และจัดการโดยเรือประมงในทะเลหลวง พ.ศ.2536 (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas 1993) และข้อ 20 ของความตกลงของ FAO ว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ.2552 (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing 2009) การประชุมทบทวนการดำเนินการตาม UNFSA ในปี ค.ศ. 2016³⁰ และปี ค.ศ.2023³¹ ทั้งสองครั้งที่

²⁹ Ariella D'Andrea, "The Genuine Link Concept in Responsible Fisheries: Legal Aspects and Recent Developments," FAO Legal Papers Online #61, November 2006, accessed December 30, 2023, <https://www.fao.org/3/bb094e/bb094e.pdf>

³⁰ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on the 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*, New York, 23-27 May 2016, A/CONF.210/2016/5, 1 August 2016, Annex Outcome of the Resumed Review Conference, 43, accessed December 30, 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/244/06/PDF/N1624406.pdf?OpenElement>.

³¹ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on the 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*, 22-27 May 2023, A/CONF.210/2023/6, 20 June 2023, Annex Outcome of Resumed Conference, 39, accessed December 30, 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/178/62/PDF/N2317862.pdf?OpenElement>.

ประชุมยังคงเสนอให้มีตรวจสอบและขยายความความหมายของจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริง (the genuine link) เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงที่จะควบคุมเรือประมงที่ซักรงอย่างมีประสิทธิภาพ การตีความจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงจึงส่งผลต่อการจดทะเบียนและการควบคุมเรือของรัฐที่ซักรง

สอง ศักยภาพของรัฐเจ้าของธงในการออกกฎหมายภายในของรัฐเพื่อควบคุมคนชาติตน โดยกฎหมายภายในของรัฐต้องรวมถึงมาตรการลงโทษรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีการตกลงกันในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคด้วย³² อย่างไรก็ตาม ในข้อนี้พบว่ากฎหมายภายในรัฐอาจยังไม่เพียงพอต่อการควบคุมการทำประมงในทะเลหลวง โดยพิจารณาจากกฎหมายสาระบัญญัติ การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวงและการบังคับใช้กฎหมาย³³ ตัวอย่างเช่น ใน ค.ศ. 2016 IOTC แจ้งว่าประเทศไทยการขาดการจัดให้มีเอกสารบนเรือ การทำสัญลักษณ์บนเรือและการทำสัญลักษณ์บนอุปกรณ์ในการทำประมง รัฐไทยแจ้งว่าปัญหาดังกล่าวมาจากกฎหมายประมงเดิมไม่ได้ให้อำนาจในบังคับใช้กฎหมาย³⁴ ทั้งนี้ แนวคิดความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงทำให้รัฐต้องดำเนินการหลายประการ ซึ่งอาศัยการใช้เทคโนโลยี และบุคลากรเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจสร้างภาระให้กับประเทศกำลังพัฒนาหรือรัฐที่ยังไม่มีความพร้อมในด้านกฎหมายและการวิจัยทางทะเล ด้านเงินทุน เทคโนโลยี และบุคลากรของรัฐ ปัญหาข้อนี้ มติที่ประชุมสมัชชนใหญ่สหประชาชาติที่ 70/75 เรื่อง Sustainable Fisheries ย้ำว่าในการสร้างมาตรการอนุรักษ์และจัดการสำหรับทรัพยากรสัตว์น้ำ คร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล ต้องคำนึงด้วยว่าจะไม่สร้างภาระที่ไม่เหมาะสมแก่

³² United Nations, *United Nations Conference on Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 12-30 July 1993, A/CONF.164/INF/5, 8 July 1993, Background Paper, para. 109, accessed December 30, 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/392/28/PDF/N9339228.pdf?OpenElement>.

³³ ชุมพร ปัจจุสานนท์, “กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง: ผลกระทบต่อประเทศไทย,” *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 20, no. 2 (2543): 264-265.

³⁴ Indian Ocean Tuna Commission, *IOTC Compliance Report for Thailand: IOTC-2016-CoC12-CR30 Rev1 [E]*, 16 April 2016.

ประเทศกำลังพัฒนา³⁵ ข้อนี้เป็นการยืนยันหลักการใน Fish Stock Agreement มาตรา 24(2) (C) ที่จะไม่สร้างภาระทางตรงหรือทางอ้อมให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

สาม ส่วนการดำเนินการตามมาตรการขึ้นและตรวจเรือของ UNFSA เป็นข้อท้าทายสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายในเขตทะเลหลวง การเข้าตรวจสอบเรือประมงของรัฐเจ้าของธง โดยรัฐอื่นนอกจากรัฐเจ้าของธง จะทำได้เฉพาะกรณีได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของธงหรือมีการทำความตกลงระหว่างรัฐไว้ ข้อนี้ UNFSA ได้พัฒนานวัตกรรมใหม่ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือประมงโดยรัฐอื่นที่มีใ้รัฐเจ้าของธง ตามข้อ 21-22 UNFSA โดยใช้ฐานความเป็นภาคีของ UNFSA ใ้รัฐภาคีสามารถตรวจสอบกันเองได้³⁶ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตรวจสอบโดยรัฐอื่นยังคงต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐเจ้าของธงในการให้ความยินยอม เช่น ข้อ 21 (5) รัฐที่เข้าตรวจสอบต้องแจ้งรัฐเจ้าของธงถึงสาเหตุที่เชื่อว่าการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการในเขตทะเลนั้น ข้อ 21 (6) เมื่อได้รับแจ้งแล้วรัฐเจ้าของธงอาจตรวจสอบเองหรืออนุญาตใ้รัฐอื่นเข้าตรวจสอบเรือประมงได้ ข้อ 21 (7) โดยผลการสืบสวนสอบสวนต้องแจ้งใ้รัฐเจ้าของธงทราบตามข้อ 21 (9) ด้วย นอกจากนี้ ข้อกำหนดของ RFMO/As ก็กำหนดใ้รัฐเจ้าของธงให้ความยินยอมต่อมาตรการตรวจเรือ/การดำเนินคดีต่อเรือประมง ตัวอย่างเช่น The NEAFC Control and Enforcement Scheme ข้อ 38 Inspection at Sea, The NAFO Conservation and Enforcement Measures 2023 ข้อ 38 Additional Procedures for Serious Infringements และ The CCAMLR System of Inspection เป็นต้น

³⁵ United Nations, *United Nations General Assembly Resolution 70/75 on Sustainable Fisheries, Including Through the 1995 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, and Related Instruments*, A/RES/70/75, 22 February 2016, para. 39.

³⁶ UNFSA, Art. 19 and Art. 21-22.

2.4 หลักการเรื่องการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือประมงโดยรัฐที่มีรัฐเจ้าของธงของ UNFSA ยังไม่ได้รับการรับรองเป็นแนวทางเดียวกันในทุก RFMO/As และยังคงพบปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ

ในขณะที่ข้อกำหนดว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายใน UNFSA (Compliance) ปรากฏเพียงครั้งเดียว ในข้อ 19 ต่างจากข้อกำหนดว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ที่ปรากฏชัดเจนในหลายข้อของ UNFSA ได้แก่ หน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในข้อ 18 การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของธงในข้อ 19 การบังคับใช้กฎหมายจากความร่วมมือระหว่างรัฐในข้อ 20 และการบังคับใช้กฎหมายผ่าน RFMO/As ในข้อ 21 – 23 ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายในการขึ้นและตรวจเรือตามข้อ 20-21 UNFSA โดยรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธง (non-flag state) ถือว่าเป็นนวัตกรรมของ UNFSA โดยรัฐอื่นที่มีรัฐเจ้าของธงอาจขึ้นตรวจสอบเรือประมงที่อาจกระทำผิดกฎหมายได้ โดยต้องเป็นรัฐภาคีของ UNFSA และต้องมีสถานะเป็นรัฐสมาชิกหรือเข้าร่วมกับ RFMO/As อย่างไรก็ตาม รัฐเจ้าของธงที่ถูกตรวจค้นเรือประมงอาจเป็นสมาชิกของ RFMO/As ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้แต่ต้องเป็นรัฐภาคีของ UNFSA เช่นเดียวกับรัฐที่ทำการขึ้นและตรวจเรือ การขึ้นและตรวจเรือตามข้อ 21 จึงเป็นการตรวจสอบระหว่างรัฐภาคีด้วยกัน ส่วนขั้นตอนในการขึ้นและตรวจค้นเรือ UNFSA ได้กำหนดไว้ตามข้อ 22 เป็นข้อกำหนดพื้นฐาน เช่น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจ อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ และการดำเนินการของรัฐเจ้าของธงและผู้ควบคุมเรือ³⁷

การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวต่อเรือประมงที่มีได้ชักรงของรัฐนั้นไม่เป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น เพราะหลักการตาม UNFSA ยังคงต้องใช้ความยินยอมจากรัฐเจ้าของธง ซึ่งในอีกด้านหนึ่ง รัฐเจ้าของธงเอง ก็มีพันธกรณีในการให้ความร่วมมือกับรัฐอื่นตามกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับเพื่อประกันการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง³⁸ การประชุมทบทวนการดำเนินการตาม UNFSA ใน ค.ศ. 2023 ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมหลายท่านได้ย้ำความสำคัญของมาตรการขึ้นและตรวจเรือตาม UNFSA ว่าเป็นมาตรการที่มีคุณค่าในการปรับปรุงการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของ RFMO/As และ

³⁷ UNFSA, Art. 22.

³⁸ Rosemary Rayfuse, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries* (The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), 61.

ความจำเป็นของมาตรการดังกล่าวที่สอดคล้องกับ UNFSA³⁹ ข้อสรุปของการประชุมเสนอให้พัฒนามาตรการขึ้นและตรวจเรือในทะเลหลวงในพื้นที่ที่ยังไม่มีมาตรการดังกล่าว พัฒนาให้มาตรการดังกล่าวใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และทบทวนการใช้มาตรการดังกล่าวที่ดำเนินการอยู่ด้วย โดยมีเป้าหมายให้สอดคล้องกับ ข้อ 21-22 ของ UNFSA⁴⁰

นักวิชาการให้ความเห็นต่อแนวทางการขึ้นและตรวจเรือประมงตามข้อ 21-22 UNFSA ว่า ใน ค.ศ. 2002 องค์การประมงในระดับภูมิภาคบางองค์การไม่มีระบบในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายหรือมีแต่ไม่เข้มแข็ง แม้ว่า UNFSA จะกำหนดบทบัญญัติบังคับ (enforcement provision) แต่ยังไม่เห็นผลในการดำเนินการ⁴¹ ใน ค.ศ.2011 การขึ้นตรวจเรือที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับ การดำเนินคดีของรัฐเจ้าของธงทำให้การขึ้นตรวจเรือที่ไม่ได้มีการประสานกับรัฐเจ้าของธงก่อนการดำเนินการดังกล่าวเกิดขึ้นน้อยและรัฐมักไม่สนใจการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในน่านน้ำที่ห่างไกลจากเขตอำนาจรัฐ⁴² ใน ค.ศ.2014 พบว่า การขึ้นและตรวจเรือของ RFMO/As มีความก้าวหน้า เช่น มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคตามข้อ 21 และข้อ 22 แต่ยังมีไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนหรือไปทางเดียวกันในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ทำให้การขึ้นและตรวจเรือตาม ข้อ 21 และข้อ 22 ยังคงต้องประสานและได้รับรัฐเจ้าของธงอยู่เป็นหลัก โดยการบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 21 และข้อ 22 เกิดขึ้นในความเป็นจริงน้อยมาก⁴³

³⁹ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023, Annex Outcome of Resumed Conference*, 21.

⁴⁰ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023, Annex Outcome of Resumed Conference*, 41.

⁴¹ Jacqueline Alder and Gail Lugten, "Frozen Fish Block: How Committed Are North Atlantic States to Accountability, Conservation, and Management of Fisheries?" *Marine Policy* 26 (2002): 354-355.

⁴² Yoshifumi Tanaka, "The Changing Approaches to Conservation of Marine Living Resources in International Law," *Heidelberg Journal of International Law* 70, no. 2 (2011): 318-320, accessed December 30, 2023, https://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_2_a_291_330.pdf.

⁴³ Stuart Kaye, "Enforcement Cooperation in Combating Illegal and Unauthorized Fishing: An Assessment of Contemporary Practice," *Berkeley Journal of International Law* 2 (2014): 316-329. Stuart Kaye ได้แบ่งการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลออกเป็นสามระดับ คือ หนึ่ง ระดับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการสังเกตการณ์ เช่น ในบาง RFMO/A ที่ตกลงกันให้อำนาจ observer ขึ้นเรือและเก็บข้อมูลแต่ไม่มีอำนาจใดๆ ในการบังคับใช้กฎหมายบนเรือ อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของแต่ผู้เดียว สอง ระดับการขึ้นตรวจและส่งเรื่องต่อไปยังรัฐเจ้าของธง เช่น ข้อ 21 ของ UNFSA และ สาม เป็นความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่รัฐหนึ่งให้อำนาจอีกรัฐ

ข้อวิพากษ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามาตรการขึ้นและตรวจเรือตาม UNFSA ได้รับการดำเนินการก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดเรื่องการขึ้นและตรวจเรือของ RFMO/As ได้ถูกรับรองโดย RFMO/As ต่างๆ⁴⁴ มีทั้งที่สอดคล้องกับ UNFSA และอยู่ระหว่างการปรับปรุง RFMO/As องค์กรสมัยใหม่ เช่น Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC) ตั้งแต่ ค.ศ. 2004 กำหนดส่วนการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย การขึ้นและตรวจเรือและมาตรการของรัฐเจ้าของท่าให้เป็นไปตาม UNFSA⁴⁵ ทั้งนี้ มาตรการขึ้นและตรวจเรือที่ของ WCPFC กำหนดกรอบการขึ้นและตรวจเรือตามองค์ประกอบของข้อ 21 และข้อ 22 ของ UNFSA⁴⁶ องค์การ Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) แม้จะเป็นองค์กรเก่าแก่ แต่มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับ UNFSA โดยมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเรือและการเฝ้าระวัง (At-Sea Inspection and Surveillance Scheme) อยู่แล้ว ซึ่งได้รับการปรับปรุงทุกปี ล่าสุดคือ Conservation and Management Measures 2023 ทั้งนี้ รายงาน NAFO กล่าวถึง จำนวน at-sea inspections ลดลงจาก ค.ศ.2004-2015 เพราะว่ามีวิธีอื่นประกอบเช่น Vessel Monitoring System, observers and in-port inspections⁴⁷ รายงานทบทวนตนเองของ IOTC ชี้ว่าความตกลงของ IOTC นั้นไม่ได้กำหนดนโยบายขึ้นหรือกระบวนกรขึ้นและตรวจเรือในทะเลหลวงไว้ในความตกลงของ IOTC แต่มีการปรับปรุงโดยอ้างถึงกระบวนกรตามข้อ 22 ของ UNFSA ที่จะทำให้เกิดการขึ้นและตรวจเรือตามข้อ 20 และข้อ 22 ของ UNFSA⁴⁸

กระทำการแทนตนหรือดำเนินการในตำแหน่งของรัฐเจ้าของธง กรณีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องมีความตกลงเฉพาะหรือเป็นการร้องขอจากรัฐเจ้าของธงเป็นกรณีเฉพาะ (ad hoc)

⁴⁴ Interpol, *International Law Enforcement for Cooperation in the Fisheries Sectors: A Guide for Law Enforcement Practitioners* (France: Interpol, 2018), 78-79.

⁴⁵ Western and Central Pacific Fisheries Commission, *Commission Eighth Regular Session, Tumon, Guam, USA, 26-30 March 2012, Review of Performance of the WCPFC, WCPFC8-2011/12*, 28 February 2012, 63, accessed December 30, 2023, www.tuna-org.org/Documents/WCPFC-PerformanceReviewRep.pdf.

⁴⁶ Ibid, 206.

⁴⁷ Northwest Atlantic Fisheries Organization, *Report of the NAFO Performance Review Panel 2018*, 31-32.

⁴⁸ Indian Ocean Tuna Commission, *Report of the 2nd IOTC Performance Review Mahé, Seychelles, 2-6 February & 14-18 December 2015, IOTC-2016-PR/IOTC02-R[E]*, 77 and APPENDIX III

ในระดับโลก มีความเคลื่อนไหวให้เกิดความร่วมมือระหว่าง RFMO/As ของเขตทะเลต่างๆ มติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติต่อ UNFSA ใน ค.ศ.2016 มีข้อเสนอให้พัฒนาแนวปฏิบัติในระดับภูมิภาค (Regional Guidelines) ในการลงโทษเรือประมงที่ทำผิดกฎหมาย เพื่อให้รัฐนำแนวปฏิบัติดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในของรัฐ ทำให้เกิดมาตรการที่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้เรือประมงและคนของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย ป้องกันการละเมิด ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย รวมถึงการประเมินระบบการลงโทษว่ามีประสิทธิภาพในการระงับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและป้องกันการละเมิดกฎหมายได้เพียงใด⁴⁹

นอกจากการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือประมงในทะเลแล้ว การบังคับใช้กฎหมายต่อเรือประมงบนท่าเรือตามข้อ 23 ของ UNFSA⁵⁰ เสริมการบังคับใช้กฎหมายในทะเล ส่วนนี้ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) ค.ศ.2009 ซึ่งมีผลใช้บังคับใน ค.ศ.2016 เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในเรื่องการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เสริมให้บทบาทของรัฐเจ้าของท่ามีความโดดเด่นมากขึ้น เช่น เรือประมงหรือเรือที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงอาจถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าหรือใช้ท่าเรือ เรือที่ได้รับการร้องขอจากภาครัฐอื่นหรือจาก RFMO/As ว่ามีหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน

SUMMARY OF A LEGAL ANALYSIS OF THE IOTC AGREEMENT AGAINST THE UNFSA 2015, accessed December 30, 2023, https://iotc.org/sites/default/files/documents/2016/04/IOTC-2016-PRIOC02-RE_-_FINAL_0.pdf.

⁴⁹ United Nations General Assembly, *Resolution 70/75 Sustainable Fisheries, Including Through the 1995 Fish Stocks Agreement*, 22 February 2016, para. 154.

⁵⁰ UNFSA, ข้อ 23 วรรคสอง กำหนดให้เจ้าของท่าเรืออาจจะดำเนินการตรวจสอบเอกสาร เครื่องมือทำประมง และสินค้าที่ได้จากการทำประมงเมื่อเรือประมงเข้าเทียบท่าเรือหรือท่าเทียบเรือนอกชายฝั่งโดยสมัครใจ และ ข้อ 23 วรรคสาม กำหนดให้รัฐอาจออกกฎระเบียบให้อ่านจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะห้ามการนำสัตว์น้ำขึ้นท่าและขนถ่ายสัตว์น้ำ ซึ่งการจับสัตว์น้ำที่อาจลดประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และจัดการในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคและระดับโลก

และให้การควบคุม และเรือที่มีหลักฐานชัดเจนว่าเกี่ยวข้องกับการทำประมงหรือสนับสนุนการทำประมงในลักษณะดังกล่าว⁵¹

2.5 ปัญหาการต่อต้านการทำประมง IUU ในระดับภูมิภาคผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกและรัฐที่ให้ความร่วมมือกับ RFMO/As และความร่วมมือระหว่าง RFMO/As ด้วยกัน

ปัญหา IUU Fishing เป็นปัญหาที่ยังคงท้าทายการบริหารจัดการการทำประมงของ RFMO/As ที่ประชุม Resumed Conference ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมหลายท่านแสดงความกังวลอย่างมากที่ต้องมีการป้องกันการดำเนินการของเรือประมงที่ไม่ระบุตัวตนและการต่อสู้กับ IUU fishing ซึ่งอยู่ในส่วนความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงในการประกั้นการปฏิบัติการของเรือประมงว่าไม่เกี่ยวข้องกัน IUU และประสานกับ RFMO/As⁵² อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกบางประเทศไม่ได้ให้ความร่วมมือในการติดตามกรณีที่ได้รับรายงาน IUU Vessels List รวมถึงการดำเนินการหรือการดำเนินคดีต่อผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือ และการรายงานการละเมิดจากมาตรการตรวจสอบอื่นๆ เช่น โครงการ IOTC At-Sea Transshipment Programme และการกระทำความผิดซ้ำของเรือประมงขนาดใหญ่ที่ผู้สังเกตการณ์ได้บันทึกไว้จากเรือประมงขนาดใหญ่⁵³ บาง RFMO/As มีข้อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไข การห้ามไม่ให้เข้าทำประมงจนกว่าจะรัฐจะดำเนินการให้ข้อมูลหรือห้ามทำการประมงชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ไม่ให้ข้อมูล⁵⁴ เช่น การตรวจสอบการละเมิดกฎหมาย องค์การ IOTC รายงานว่ารัฐสมาชิกขาดการติดตามคดีที่มีการละเมิดกฎหมายและมีข้อเสนอให้จัดทำกลไกการลงโทษสำหรับกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (Non-Compliance) และ

⁵¹ Food and Agriculture Organization, *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 31 December 2016, Art. 12.

⁵² United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023*, 20.

⁵³ Indian Ocean Tuna Commission, *Report of the 14th Session of the Compliance Committee, Yogyakarta, Indonesia 15-17 May 2017, IOTC-2017-CoC14-R[E]*.

⁵⁴ United Nations, *Report of the Secretary-General, Review Conference on the 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*, 1 August 2016, 17.

ให้คณะกรรมการ Compliance Committee รับผิดชอบในการค้นหาแนวทางที่ชัดเจนในกรณีการละเมิดกฎหมาย (cases of infringement)⁵⁵

มาตรการ IUU Vessels List มีข้อถกเถียงว่า ความตกลงระดับภูมิภาคสามารถใช้กับรัฐที่ไม่เป็นสมาชิกได้เพียงใด (non-contracting states) เป็นการขยายสภาพบังคับไปยังรัฐที่ไม่เป็นภาคีหรือไม่ และเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวงหรือไม่⁵⁶ ประเด็นนี้อาจต้องย้อนไปพิจารณาจากหลักการในเอกสาร Background paper ของการประชุมรับรอง UNFSA ที่อธิบายว่า สิทธิในการทำประมงในทะเลหลวงตาม UNCLOS เป็นสิทธิไม่เด็ดขาด (not absolute)⁵⁷ โดยรัฐเจ้าของธงต้องไม่อนุญาตให้เรือประมงที่ชักธงของตนเข้าไปทำการประมงทรัพยากรดังกล่าวที่อยู่ภายใต้มาตรการอนุรักษ์และจัดการของ RFMO/As ที่รับผิดชอบอยู่นั้น⁵⁸ ทั้งนี้ RFMO/As จึงไม่ใช่องค์กรที่ดำเนินการได้เองเพียงลำพัง แต่กลไกการทำงานของ RFMO/As ขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐอธิปไตยเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศผ่านทาง RFMO/As ด้วย⁵⁹

อย่างไรก็ตาม การให้ความร่วมมือโดยรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ RFMO/As แต่เข้าร่วมกับ RFMO/As เพื่อเข้าถึงสิทธิในการทำประมงอาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของ RFMO/As

⁵⁵ Indian Ocean Tuna Commission, *1st Performance Review: Recommendations and Implementation Status*, 2015, accessed December 2023, https://iotc.org/sites/default/files/documents/2016/02/IOTC-2015-PRIOTC02-1-PR01_-_PRIOTC01_Recommendations_and_progress.pdf.

⁵⁶ Yoshifumi Tanaka, "The Changing Approaches to Conservation of Marine Living Resources in International Law," *Heidelberg Journal of International Law* 70, no. 2 (2011): 328, accessed December 30, 2023, https://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_2_a_291_330.pdf.

⁵⁷ United Nations, *United Nations Conference on Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 12-30 July 1993, A/CONF.164/INF/5, 8 July 1993, Background Paper, p. 10, para. 13, accessed December 30, 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/392/28/PDF/N9339228.pdf?OpenElement>.

⁵⁸ UNFSA, Art. 17, para. 2.

⁵⁹ European Parliament Policy Department Structural and Cohesion Policies, *Perspective for the United Nations Fish Stocks Agreement* (Brussels: European Union, 2007), 55, accessed December 30, 2023, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/375320/IPOL-PECH_ET\(2007\)375320_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/375320/IPOL-PECH_ET(2007)375320_EN.pdf).

ได้ โดย UNFSA เปิดให้รัฐที่ให้ความร่วมมือแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ RFMO/As สามารถเข้าถึงสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรด้วย สถานะดังกล่าวมีข้อวิจารณ์จากสมาชิกของ RFMO/As เช่น IOTC กำหนดให้รัฐที่ร่วมมือแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ IOTC เรียกว่า Cooperating Non-Contracting Party สถานะดังกล่าวต้องอายุสถานะดังกล่าวทุก 1 ปี ทำให้รัฐนั้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแก่องค์กร ไม่ได้รับสิทธิในการออกเสียง แต่ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับสมาชิกเต็มขององค์กร⁶⁰ ในรายงานประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรครั้งที่ 2 ของ IOTC ที่ประชุมได้มีการยกประเด็นเรือประมงที่ซุกซ่อนของรัฐซึ่งให้ความร่วมมือกับองค์กรแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกว่าอาจได้รับประโยชน์เป็นปริมาณสัตว์น้ำจากการทำประมงในเขตที่ RFMO/As บริหารจัดการแต่ไม่ต้องผูกพันในการจ่ายงบประมาณให้องค์กร ที่ประชุมได้หารือว่าการพิจารณาต่อสถานะดังกล่าวควรเป็นแค่จุดเปลี่ยนผ่านไปสู่มหาสมุทรสมาชิกเต็มขององค์กร⁶¹

ในภาพรวม RFMO/As มีแนวโน้มในการเพิ่มความร่วมมือระหว่างกันข้ามภูมิภาคเพื่อกดดันเรือประมงของรัฐเจ้าของธงและเพิ่มการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง RFMO/As เช่น ข้อกำหนดในเรื่องขึ้นและตรวจเรือประมง (boarding and inspecting) มีพัฒนาการจากการพึ่งพิงมาตรการฝ่ายเดียวของรัฐเจ้าของธงในการบังคับสู่กฎหมายเป็นการใช้มาตรการระดับภูมิภาค ซึ่งการบังคับใช้มาตรการยังมีความซับซ้อน การพัฒนาการปรับใช้มาตรการในระดับโลก รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง RFMO/As⁶²

⁶⁰ Indian Ocean Tuna Commission, *Structure of the Commission*, accessed December 30, 2023, <https://iotc.org/about-iotc/structure-commission>.

⁶¹ Indian Ocean Tuna Commission, *Report of the 2nd IOTC Performance Review Mahé, Seychelles, 2–6 February & 14–18 December 2015, IOTC–2016–PRIOTC02–R[E]*, para. 189–190, accessed December 30, 2023, <https://iotc.org/sites/default/files/documents/2019/11/IOTC-2019-TCPR02-RE.pdf>.

⁶² A. Willock and M. Lack, *Follow the Leader: Learning from Experience and Best Practice in Regional Fisheries Management Organizations* (n.p., WWF International and TRAFFIC International, 2006), 30–31, accessed December 30, 2023, <https://www.traffic.org/site/assets/files/5156/best-practice-in-regional-fisheries.pdf>.

3. บทสรุป

ความก้าวหน้าในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับสถานะของทรัพยากรสัตว์น้ำทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลที่มีแนวโน้มการทำประมงเกินควร ทำให้ RFMO/As มีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดดังกล่าวนี้ และกระตุ้นให้รัฐต้องเข้าร่วมกับ RFMO/As ในเขตทางทะเลต่างๆเพื่อการเข้าถึงประโยชน์ของทรัพยากร

ประการแรก กฎหมายระหว่างประเทศทั้งกฎหมาย Hard law และ Soft law สร้างข้อจำกัดในการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและอพยพย้ายถิ่นไกลเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับ UNFSA และกฎหมายที่มุ่งขจัด IUU fishing มีผลทำให้ RFMO/As ที่เกิดจากความตกลงระหว่างรัฐในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคเป็นศูนย์กลางของการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการในเขตทางทะเลต่างๆ ให้เหมาะสมกับชนิดพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่นั้นๆ และควบคุมพฤติกรรมของรัฐให้เคารพกฎระเบียบในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคได้ อย่างไรก็ตามกลไกของ RFMO/As ยังวางอยู่บนหลักความร่วมมือระหว่างรัฐที่เข้าร่วม RFMO/As ที่จะกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่เหมาะสมและดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย การให้ความร่วมมือของรัฐในการบริหารจัดการ RFMO/As จึงยังเป็นหลักการทางกฎหมายตาม UNCLOS และ UNFSA และระดับความร่วมมือของรัฐจะส่งผลต่อการดำเนินการของ RFMO/As ในแต่ละพื้นที่ให้เกิดผลที่แตกต่างกันได้

ประการที่สอง ข้อกำหนดในการเข้าทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นไกลตาม UNFSA ที่จำกัดสิทธิการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ให้กับรัฐที่เป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมกับ RFMO/As ในระดับภูมิภาคตามข้อ 8-17 ของ UNFSA ได้ถูกนำไปใช้ในระดับภูมิภาคผ่านการกำหนดสิทธิการทำประมงของรัฐที่เป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมกับ RFMO/As ไม่ว่าจะรัฐสมาชิกหรือรัฐที่เข้าร่วมกับ RFMO/As นั้นจะเป็นภาคีของ UNFSA หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เกิดขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงเนื้อหาของข้อกำหนดของ RFMO/As ในเขตทางทะเลต่างๆ ให้สอดคล้องกับ UNFSA ส่วนนี้เป็นการพัฒนาด้านบวก

ประการที่สาม การกำหนดภาระของรัฐเจ้าของธงตาม UNFSA และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทำให้รัฐเจ้าของธงรัฐภาระหลักในการดำเนินการให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ภาระหลักได้แก่ การควบคุมเรือที่ซุกซ่อนที่มีความ

เกี่ยวข้องกับรัฐตามหลักความเกี่ยวข้องที่แท้จริง ศักยภาพของรัฐเจ้าของธงโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรสัตว์น้ำและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ RFMO/As ความยินยอมและให้ความร่วมมือในการขึ้นและตรวจเรือโดยเรือของรัฐอื่นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตาม UNFSA หรือ RFMO/As ก็ตาม หากรัฐเจ้าของธงไม่มีความพร้อมหลักกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคโดยเฉพาะต่อประเทศกำลังพัฒนาที่มีความพร้อมน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

ประการที่สี่ มาตรการขึ้นและตรวจเรือประมงของรัฐที่มีใช้รัฐเจ้าของธงหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ กระบวนการขึ้นและตรวจเรือจนกระทั่งการกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายตามข้อ 21-22 ของ UNFSA ได้รับการกำหนดโดย RFMO/As ในเขตทางทะเลต่างๆ ข้อกำหนดดังกล่าวเปิดให้รัฐภาคีของ UNFSA ตรวจสอบกันเองไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของ RFMO/As หรือไม่ก็ตาม แต่ได้ถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการอนุรักษ์และจัดการของ RFMO/As ในส่วนมาตรการบังคับใช้กฎหมายด้วย การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทุกภูมิภาค ทำให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอาจกลั่นกันในแต่ละพื้นที่ RFMO/As อีกทั้งยังต้องได้รับความยินยอมหรือความร่วมมือของรัฐเจ้าของธงในทางปฏิบัติด้วยจึงจะสามารถดำเนินการขึ้นและตรวจเรือได้

ประการที่ห้า ปัญหาการทำประมงแบบ IUU ยังเป็นปัญหาหลักที่ทำลายการดำเนินการของ RFMO/As ในเขตต่างๆ ทางทะเล เรือประมงที่ทำประมงเข้าข่าย IUU fishing ยังปรากฏให้เห็นอยู่และต้องอาศัยความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงในการตรวจสอบเรือประมงที่ซีกธงของตนว่าทำการประมงเข้าข่าย IUU fishing หรือไม่ RFMO/As กำหนดมาตรการหลายประการออกมาแก้ปัญหา IUU fishing เช่น กำหนด IUU Vessel list การดำเนินคดีกับเรือประมงที่กระทำผิดโครงการสังเกตการณ์ อย่างไรก็ตาม ยังต้องอาศัยความร่วมมือของประเทศสมาชิก RFMO/As และประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกแต่ให้ความร่วมมือในระดับภูมิภาค และพัฒนาแนวทางดังกล่าวสู่ระดับโลกต่อไป

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) รัฐที่ประสงค์จะทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกล และรัฐชายฝั่ง ควรพิจารณาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UNFSA เนื่องจากมาตรการอนุรักษ์และจัดการในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคของ RFMO/As ทั้งองค์การที่จัดตั้งมาก่อนและหลังจากการรับรอง UNFSA ได้ปรับเปลี่ยนมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกับ

ข้อกำหนดต่างๆ ใน UNFSA และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายในกลุ่มขจัดการทำประมงแบบ IUU⁶³

2) รัฐเจ้าของธง ควรเข้าเป็นสมาชิกของ RFMO/As ในเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำคร่อมเขตและชนิดพันธุ์อพยพย้ายถิ่นไกลชนิดพันธุ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นภาคของ UNFSA หรือไม่ก็ตาม เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ทรัพยากรทรัพยากรสัตว์น้ำของ RFMO/As ต่างๆ ผูกพันกับการเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมกับ RFMO/As ในเขตพื้นที่นั้นๆ และเคารพมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่กำหนดโดย RFMO/As ในแต่ละพื้นที่⁶⁴

3) รัฐเจ้าของธง ควรเพิ่มช่องทางการตรวจสอบเรือประมง ติดตาม ลงโทษเรือที่ทำผิดกฎหมาย และมีมาตรการในลักษณะต่างๆ ร่วมกับ RFMO/As สร้างมาตรการที่พิสูจน์ความเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงระหว่างเรือที่ซีกธงของรัฐนั้นกับรัฐเจ้าของธงหรือรัฐที่อนุญาตให้ทำประมงพิจารณากฎหมายในให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการร่วมอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในระดับสากล และให้ความร่วมมือกับ RFMO/As ในเขตทางทะเลต่างๆ ทั้งนี้รัฐอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมศักยภาพของรัฐเจ้าของธงที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาไปพร้อมกับแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง⁶⁵

4) มาตรการขึ้นและตรวจเรือโดยรัฐอื่นที่มีใช้รัฐเจ้าของธง ควรได้รับการกำหนดให้เป็นแนวทางเดียวกันในทุกเขตทางทะเลที่มี RFMO/As รับผิดชอบดูแลอยู่และสอดคล้องกับข้อ 21

⁶³ ดูเพิ่มเติมแนวโน้มการปรับใช้ UNFSA ของ RFMO/As หลังการรับรอง UNFSA ใน ค.ศ.1995 Terje Løbach, Matilda Petersson, Eliana Haberkon, and Piero Mannini, *Regional Fisheries Management Organizations and Advisory Bodies Activities and Developments, 2000–2017*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 651 (FAO, 2020), accessed December 30, 2023, <https://www.fao.org/3/ca7843en/CA7843EN.pdf>.

⁶⁴ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023, Annex Outcome of Resumed Conference*, 37. นอกจากนี้ยังข้อจำกัดในการทำประมงในทะเลหลวงตาม UNCLOS กำหนดไว้ใน ข้อ 116-118 และ 63(2),64 ของ UNCLOS และข้อ 8 ของ UNFSA เรื่องความร่วมมือในการอนุรักษ์และจัดการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรไว้กับการดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการขององค์การบริหารจัดการการทำประมงระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

⁶⁵ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023, Annex Outcome of Resumed Conference*, 38. (การควบคุมการทำประมงของรัฐเจ้าของธงในฐานะเป็นสมาชิกของ RFMO/As), 39 (การดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง), 40 (การประเมินการดำเนินการของรัฐเจ้าของธง), 44 (ประเทศกำลังพัฒนา).

และข้อ 22 ของ UNFSA พร้อมกับมาตรการตรวจสอบด้านอื่นๆ เช่น มาตรการรัฐเจ้าของท่า เพื่อ
เร่งให้รัฐเจ้าของธงให้ความร่วมมือกับมาตรการขึ้นและตรวจเรือดังกล่าว และควรพัฒนามาตรการ
ดังกล่าวเป็นมาตรการระดับโลก⁶⁶

5) RFMO/As ควรเพิ่มความร่วมมือในระดับข้ามภูมิภาคและระดับโลกในการตรวจสอบ
และดำเนินการกับเรือประมงที่เข้าข่าย IUU Fishing โดยเพิ่มมาตรการอื่นๆ นอกจากมาตรการ
ตรวจสอบของรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าตาม UNFSA เพื่อป้องกันเรือที่ทำประมงแบบผิด
กฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมให้เกิดผลได้⁶⁷

⁶⁶ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023, Annex Outcome of Resumed Conference*, 42 (มาตรการขึ้นและตรวจเรือ), 79 (ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ).

⁶⁷ United Nations, *Report of the Resumed Review Conference on UNFSA 2023, Annex Outcome of Resumed Conference*, 37.

References

- Alder, Jacqueline, and Gail Lugten. "Frozen Fish Block: How Committed Are North Atlantic States to Accountability, Conservation, and Management of Fisheries?" *Marine Policy* 26 (2002): 354-355.
- Aust, Anthony. *Handbook of International Law*. 2nd ed. London: Cambridge University Press, 2010.
- Cochrane, Kevern L., and Serge M. Garcia, eds. *A Fishery Manager's Guidebook*. 2nd ed. Singapore: Blackwell Publishing, 2009. Accessed December 30, 2023. <http://www.fao.org/docrep/015/i0053e/i0053e.pdf>.
- D'Andrea, Ariella. "The Genuine Link Concept in Responsible Fisheries: Legal Aspects and Recent Developments." *FAO Legal Papers Online* #61. November 2006. Accessed December 30, 2023. www.fao.org/3/bb094e/bb094e.pdf.
- European Parliament Policy Department Structural and Cohesion Policies. *Perspective for the United Nations Fish Stocks Agreement*. Brussel: European Union, 2007. Accessed December 30, 2023. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/375320/IPOL-PECH_ET\(2007\)375320_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/375320/IPOL-PECH_ET(2007)375320_EN.pdf).
- Garcia, Serge M., and Holly R. Koehler. *Performance of the CCSBT 2009-2013*. Accessed December 30, 2023. www.tuna.org/Documents/2014_CCSBT_Independent_Performance_Review.pdf.
- Greenpeace. *Greenpeace Contribution to the Report of the Secretary-General to the Resumed Review Conference on the United Nations Fish Stocks Agreement*. July 2015. Accessed December 30, 2018. https://savethehighseas.org/wp-content/uploads/2017/05/2016_Greenpeace-contribution-Sec-Gen-report-UNFSA-review.pdf.

- Guzman, Andrew T. "A Compliance-Based Theory of International Law." *California Law Review* 90, no. 6 (December 2002): 1823-1887.
- Henriksen, Tore, Geir Honneland, and Are Sydnnes. *Law and Politics in Ocean Governance: The UN Fish Stock Agreement and Regional Fisheries Management Regimes*. Publications on Ocean Development, Vol. 52. Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2006.
- High Seas Task Force. *Closing the Net: Stopping Illegal Fishing on the High Seas*. Final report of the Ministerially-led Task Force on IUU Fishing on the High Seas, March 2006. Accessed December 30, 2023.
<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2006-024.pdf>.
- Indian Ocean Tuna Commission. *Compliance Report for Thailand: IOTC-2016-CoC12-CR30 Rev1 [E]*. 16 April 2016.
- Indian Ocean Tuna Commission. *Report of the 14th Session of the Compliance Committee*. Yogyakarta, Indonesia, 15-17 May 2017. IOTC-2017-CoC14-R[E].
- Indian Ocean Tuna Commission. *Report of the 1st Performance Review: Recommendations and Implementation Status*. 14 January 2015. IOTC-2015-PR1OTC02-PR01. Accessed December 30, 2023.
https://iotc.org/sites/default/files/documents/2016/02/IOTC-2015-PR1OTC02-1-PR01_-_PR1OTC01_Recommendations_and_progress.pdf.
- Indian Ocean Tuna Commission. *Report of the 2nd IOTC Performance Review*. Mahé, Seychelles, 2-6 February & 14-18 December 2015. IOTC-2016-PR1OTC02-R[E]. Accessed December 30, 2023.
https://iotc.org/sites/default/files/documents/2016/04/IOTC-2016-PR1OTC02-RE_-_FINAL_0.pdf.
- Interpol. *International Law Enforcement for Cooperation in the Fisheries Sectors: A Guide for Law Enforcement Practitioners*. France: Interpol, 2018.
- Kaye, Stuart. "Enforcement Cooperation in Combating Illegal and Unauthorized Fishing: An Assessment of Contemporary Practice." *Berkley Journal of International Law* 2 (2014): 316-329.

- Northwest Atlantic Fisheries Organization. *Report of the NAFO Performance Review Panel 2018*. Nova Scotia: Northwest Atlantic Fisheries Organization, 2018. Accessed December 30, 2023. www.nafo.int/Portals/0/PDFs/Performance/NAFOPerformanceReviewPanelRpt2018.pdf.
- Rayfuse, Rosemary. *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries*. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Shelton, Dinah. "Soft Law." In *Routledge Handbook of International Law*, edited by David Armstrong, 68-85. London: Routledge, 2011.
- Tanaka, Yoshifumi. "The Changing Approaches to Conservation of Marine Living Resources in International Law." *Heidelberg Journal of International Law* 70, no. 2 (2011): 291-330. Accessed December 30, 2023. https://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_2_a_291_330.pdf.
- United Nations. *FAO's Input to the UN Secretary-General's Comprehensive Report for the 2023 Resumed Review Conference on the UN Fish Stocks Agreement*. 2023. Accessed December 30, 2023. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/ICSP16/2023_FAOinput_STOCKS_UNFSARRC.pdf.
- United Nations. *Report of the Resumed Review Conference on the 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*. 23-27 May 2016. A/CONF.210/2016/5. 1 August 2016. Accessed December 30, 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/244/06/PDF/N1624406.pdf?OpenElement>.

United Nations. *Report of the Resumed Review Conference on the 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.*

Prepared by the President of the Conference, 22-27 May 2023.

A/CONF.210/2023/6. 20 June 2023. Accessed December 30, 2023.

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/178/62/PDF/N2317862.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/178/62/PDF/N2317862.pdf?OpenElement.](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/178/62/PDF/N2317862.pdf?OpenElement)

United Nations. *United Nations Conference on Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York. 12-30 July 1993. A/CONF.164/INF/5, 8 July 1993, Background Paper.* Accessed December 30, 2023. [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/392/28/PDF/N9339228.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/392/28/PDF/N9339228.pdf?OpenElement.](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/392/28/PDF/N9339228.pdf?OpenElement)

United Nations. *United Nations General Assembly Resolution 70/75 on Sustainable Fisheries, Including Through the 1995 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, and Related Instruments (A/RES/70/75).* 22 February 2016.

Western and Central Pacific Fisheries Commission. *Commission Eighth Regular Session, Tumon, Guam, USA. 26-30 March 2012. Review of the Performance of the WCPFC.* WCPFC8-2011/12. 28 February 2012. Accessed December 30, 2023.

[https://meetings.wcpfc.int/file/635/download.](https://meetings.wcpfc.int/file/635/download)

Willock, A., and M. Lack. *Follow the Leader: Learning from Experience and Best Practice in Regional Fisheries Management Organizations.* n.p.: WWF International and TRAFFIC International, 2006. Accessed December 30, 2023.

[https://www.traffic.org/site/assets/files/5156/best-practice-in-regional-fisheries.pdf.](https://www.traffic.org/site/assets/files/5156/best-practice-in-regional-fisheries.pdf)

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. *กฎหมายระหว่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

ชุมพร ปัจจุสานนท์. “กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง: ผลกระทบต่อประเทศไทย.” *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 20, ฉ. 2 (2543): 251-339.