

**องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศกับการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ  
ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982**

**The International Seabed Authority and the Management  
of Living Resources in the Area under United Nations  
Convention on the Law of the Sea 1982**

วิลาลินี หมายเจริญศรี<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

เมลล์ติดต่อ: Wilasineem@nu.ac.th

Wilasinee Maijareonsri

Faculty of Law, Naresuan University, 99, Moo 9, Tha Pho, Phitsanulok, 65000,

E-mail: Wilasineem@nu.ac.th

Received: May 22, 2020; Revised: October 3, 2020; Accepted: October 6, 2020

### **บทคัดย่อ**

บริเวณพื้นที่คือพื้นที่ทางทะเลซึ่งอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) โดยมีองค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ (International Seabed Authority) หรือองค์กร (the Authority) ทำหน้าที่แทนรัฐต่าง ๆ ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่และบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ซึ่งข้อบทในภาค 11 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กล่าวถึงนั้นจำกัดอยู่เฉพาะทรัพยากรไม่มีชีวิต (Non-Living Resources) ทั้งจากการขาดการให้คำนิยามและเนื้อหาในข้อบทที่เจาะจงใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรไม่มีชีวิตเท่านั้น

บทความนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงที่มีอยู่ระหว่างองค์กรและทรัพยากรมีชีวิตจากการใช้อำนาจขององค์กรในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine Environment) โดย

---

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Lecturer, Faculty of Law, Naresuan University)



วิเคราะห์ทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงควบคู่กันไป ซึ่งพบว่าองค์กรสมควรมีอำนาจหน้าที่เหนือทรัพย์สินมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตาม หนทางแก้ปัญหาคือการบริหารจัดการทรัพย์สินมีชีวิตในบริเวณพื้นที่จะต้องให้คำนิยาม “ทรัพย์สิน” อย่างชัดเจนว่ารวมทั้งทรัพย์สินไม่มีชีวิตและทรัพย์สินมีชีวิต อีกทั้งต้องมีการพิจารณาต่อไปว่าทรัพย์สินมีชีวิตในบริเวณพื้นที่จะอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายใดระหว่างหลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวงและหลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ เพื่อกำหนดขอบทสารบัญญัติ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่อไปในอนาคต

**คำสำคัญ:** องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ บริเวณพื้นที่ ทรัพย์สินมีชีวิต หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982



## Abstract

“The Area” is a maritime zone that is subject to the international law principle of Common Heritage of Mankind. The International Seabed Authority (the Authority) acts on behalf of various States in controlling activities and managing resources of the Area. However, the resources in the Area described in Part XI of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea are limited to non-living resources, both from the definition contained in the article, and the provisions of the articles, which can be applied only to non-living resources.

This article seeks to illustrate the connection between the Authority and living resources, including the exercise of powers by the Authority to protect the marine environment. Analysis both of laws and facts reveals that the Authority should have power over the living resources in the Area as well as over non-living resources. Nevertheless, a solution to the management of living resources in the Area must clearly define “Resources” to include both non-living resources and living resources. For further consideration must be given to what regime of the living resources in the Area will be governed between the Freedom of the High Seas and the Common Heritage of Mankind, in order to understand the duty and power of the Authority to adopt provisions, rules, regulations, and procedures in the future.

**Keywords:** International Seabed Authority, the Area, Living Resources, Freedom of the High Seas, Common Heritage of Mankind, 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea



## 1. บทนำ

พื้นที่ทางทะเลและมหาสมุทรครอบคลุมเนื้อที่มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่บนโลก และกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทางทะเลและมหาสมุทรนั้นเป็นบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจรัฐ<sup>2</sup> (Areas beyond national jurisdiction) กล่าวคือพื้นที่ดังกล่าวไม่มีรัฐใดเป็นเจ้าของ ทุกรัฐสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกัน พื้นที่ทางทะเลที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจของรัฐ ได้แก่ ทะเลหลวงและบริเวณพื้นที่

บริเวณพื้นที่ (the Area)<sup>3</sup> คือ พื้นดินท้องทะเล (Seabed) พื้นมหาสมุทร (Ocean Floor) และดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ซึ่งทั้งหมดเป็นส่วนที่อยู่ใต้ห้วงน้ำของทะเลหลวง (Water Column)<sup>4</sup> หรือที่เรียกว่าทะเลลึก (Deep Sea)<sup>5</sup> บริเวณดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) การเข้าถึง การใช้บริเวณพื้นที่จึงต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม (Equitable) ในระหว่างรัฐต่าง ๆ ตามความมุ่งหมายของหลักการ ดังนั้นจึงต้องอาศัยหน่วยงานระหว่างประเทศ ในที่นี้คือ องค์การพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ (International Seabed Authority: ISA) (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า องค์กร) ใช้อำนาจในการควบคุมและบริหารจัดการการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่และบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณพื้นที่

อย่างไรก็ดี ทรัพยากรตามความหมายที่ให้ไว้ในภาค 11 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า อนุสัญญาฯ ค.ศ.1982) กล่าวถึงเพียงทรัพยากรประเภทแร่หรือทรัพยากรไม่มีชีวิตเท่านั้น (Non-Living Resources) ประกอบกับเนื้อหาในข้อบทอนุสัญญาฯ ความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค 11 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ความตกลงฯ

<sup>2</sup> Nilufer Oral, "Chapter 4 Protection of Vulnerable Marine Ecosystems in Area Beyond National Jurisdiction: Can International Law Meet the Challenge?," in *Unresolved issues and New Challenges to the Law of the Sea* (Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), 85.

<sup>3</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 1 บทนำ, ข้อ 1 การใช้คำศัพท์และขอบเขต วรรค 1 (1)

<sup>4</sup> James Harrison, Terje Lobach and Elisa Morgera, *Review and Analysis of International Legal and Policy Instruments related to Deep-sea Fisheries and Biodiversity Conservation in Areas beyond National Jurisdiction* (The ABNJ Deep Seas Project) (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017), 7.

<sup>5</sup> DG Maritime Affairs and Fisheries, "Study to Investigate State of Knowledge of Deep Sea Mining," accessed April 22, 2020, <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/system/files/Annex%202%20Legal%20analysis.pdf>

ค.ศ. 1994) และหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรที่บัญญัติไว้แสดงให้เห็นเข้าใจได้ว่าเป็นเพียงแนวปฏิบัติเพื่อการดำเนินกิจกรรมต่อทรัพยากรไม่มีชีวิตทั้งสิ้น แม้ตามข้อเท็จจริงทรัพยากรในบริเวณพื้นที่นอกเหนือจากทรัพยากรไม่มีชีวิตแล้วยังมีทรัพยากรมีชีวิตอยู่ด้วย (Living Resources) ดังนั้นทรัพยากรมีชีวิตจึงเป็นประเด็นสำคัญของบทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นว่าองค์กรควรมีอำนาจบริหารจัดการเหนือทรัพยากรมีชีวิตเช่นเดียวกับการบริหารจัดการทรัพยากรไม่มีชีวิตในบริเวณพื้นที่ด้วย

## 2. บริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่

บริเวณพื้นที่เป็นพื้นที่ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่ของทุกคนใช้ร่วมกันแบ่งปันกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษยชาติทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต การเข้าถึงจึงต้องมีเงื่อนไขและเป็นเงื่อนไขที่สร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงให้แก่ทุกคน<sup>6</sup> โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงบริเวณพื้นที่หรือทรัพยากรในบริเวณพื้นที่

### 2.1 ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

บริเวณพื้นที่ปรากฏอยู่ในภาค 11 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ส่งผลให้บริเวณที่อยู่ถัดจากห้วงน้ำของทะเลหลวงลงไปอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติตามที่อนุสัญญากำหนดจากเดิมบริเวณทะเลหลวงทั้งหมดตกอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง โดยไม่แบ่งแยกระหว่างบริเวณห้วงน้ำและบริเวณพื้นดินใต้ทะเล ดังนั้นจึงต้องทราบว่าบริเวณพื้นที่มีทรัพยากรประเภทใดอยู่บ้างเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการพิจารณาจากขอบเขตของบริเวณพื้นที่ได้แก่ พื้นดินท้องทะเล พื้นมหาสมุทร และดินใต้ผิวดิน

#### 2.1.1 ทรัพยากรไม่มีชีวิต (Non-Living Resources)

พื้นดินท้องทะเล พื้นมหาสมุทร และดินใต้ผิวดินเป็นแหล่งทรัพยากรไม่มีชีวิตหรือทรัพยากรจำพวกแร่ ซึ่งบริเวณที่สามารถพบได้อยู่ที่ระดับความลึกประมาณ 800-6,000 เมตรแตกต่างกันไปตามประเภทของแร่แต่ละชนิด ทรัพยากรแร่ที่สำคัญมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกันคือ ก้อนแร่โลหะสารพัดชนิด (Polymetallic Nodules), ซัลไฟด์ (Polymetallic Sulphides) และ Cobalt-rich Ferromanganese Crusts เมื่อนำมาถลุงแล้วจะได้แร่ที่มีมูลค่าและความสำคัญทางเศรษฐกิจอย่างมาก (Economically Valuable) เช่น แมงกานีส นิกเกิล ทองแดง โคบอลต์

<sup>6</sup> Maria Gavouneil, "Chapter 6 Challenges to Jurisdiction in the High Seas," in *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea* (Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), 157.



แพลงก์ทิม เป็นต้น<sup>7</sup>

### 2.1.2 ทรัพยากรมีชีวิต (Living Resources)

ลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเลของบริเวณพื้นที่ นอกจากทรัพยากรแร่แล้วนั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่าบริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตจำพวกชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่ (Sedentary Species)<sup>8</sup> และสัตว์หน้าดิน (Benthos) ต่าง ๆ เช่น ปะการัง หอยและหมีก หนอน ฟองน้ำ เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย (Deep-Sea Habitats)<sup>9</sup> ของบรรดาทรัพยากรมีชีวิตข้างต้นอีกด้วย<sup>10</sup> เช่น ปล่องน้ำร้อนใต้ทะเล (Hydrothermal Vents)<sup>11</sup>, ภูเขาใต้ทะเล (Seamounts), แนวปะการังฟองน้ำ (Sponge Reefs)<sup>12</sup> สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตใต้ทะเลลึกซึ่งนับเป็นทรัพยากรมีชีวิตที่มีอยู่ในบริเวณพื้นที่ด้วยเช่นเดียวกัน

### 2.2 ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ระบุความหมายของคำว่า ทรัพยากร ที่ถูกกล่าวถึงในบริเวณพื้นที่ซึ่งปรากฏอยู่ในภาค 11 ข้อ 133 โดยหมายถึง ทรัพยากรแร่ทั้งปวงที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ หรือใต้พื้นดินท้องทะเล<sup>13</sup> เป็นที่เข้าใจได้ว่าทรัพยากรที่กล่าวถึงคือทรัพยากรจำพวกแร่เท่านั้น อีกทั้งหากพิจารณาข้อบทภายใต้ภาค 11 ตอนที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่<sup>14</sup>, ภาคผนวก

<sup>7</sup> Cristelle Pratt and Suva FIJI, "Non Living Resources: Capacity Building Challenges and Opportunities in UNICPOLO XI," accessed April 10, 2020, [https://www.un.org/depts/los/consultative\\_process/documents/11\\_presentation\\_pratt.pdf](https://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/11_presentation_pratt.pdf)

<sup>8</sup> Belyakov Artem, "The role of the International Seabed Authority," in SemanticScholar, *The Regime of the Protection of the Living Resources within Areas Beyond National Jurisdiction*, accessed April 10, 2020, <https://pdfs.semanticscholar.org/e25d/031d1b1e92a15ac5f328e39bd4c132de6919.pdf>

<sup>9</sup> Horst Korn, Susanne Friedrich and Ute Feit, *Deep sea Genetic Resources in the Context of the Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea* (Germany: Bundesamt für Naturschutz, 2003), 9.

<sup>10</sup> สุวัจน์ ธีบุญรส, "วิทยาศาสตร์ทางทะเลเบื้องต้น," สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, <http://fishtech.rmutsv.ac.th/fishtech/sites/default/files/files/2557/SAR56/FISHTECH%204.0.3-02%285%29.pdf>

<sup>11</sup> Hydrothermal Vent คือ ปล่องน้ำพุร้อนใต้ทะเล มีความร้อนสูง มีแร่ธาตุและก๊าซละลายปนออกมาเป็นจำนวนมาก

<sup>12</sup> Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, "Marine and coastal biological diversity: status and trends of, and threats to, deep seabed genetic resources beyond national jurisdiction, and identification of technical options for their conservation and sustainable use," UNEP/CBD/SBSTTA/11/11, accessed April 11, 2020, <https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-11/official/sbstta-11-11-en.pdf>

<sup>13</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป, ข้อ 133 การใช้คำศัพท์

<sup>14</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่ ตั้งแต่ข้อ 150 ถึงข้อ 155

3 เดือนไขพื้นฐานในการตรวจหา การสำรวจ และการแสวงประโยชน์<sup>15</sup>, ความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค 11 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982<sup>16</sup> และข้อบังคับที่องค์การกำหนด (Mining Code)<sup>17</sup> ได้แก่ ก้อนแร่โลหะสารพัดชนิด (Polymetallic Nodules) ซัลไฟด์, Polymetallic Sulphides และ Cobalt-rich Ferromanganese Crusts จะพบว่าไม่ว่าข้อบทใดในตราสารหรือบรรดาหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์การในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจหา (Prospecting) และการสำรวจ (Exploration) ลักษณะของการดำเนินการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับใช้คือทรัพยากรไม่มีชีวิตเป็นสำคัญ

ลำดับถัดมาผู้เขียนจึงได้พิจารณาข้อบทในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ว่ามีส่วนใดบ้างที่กล่าวถึงทรัพยากร เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียง จึงพบว่าข้อบทที่กล่าวถึงทรัพยากรมีอยู่ในภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>18</sup> และภาค 6 ไหล่ทวีป<sup>19</sup> แต่เป็นการใช้ถ้อยคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” (Natural Resources) ที่หมายรวมถึงทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตด้วย ในขณะที่มีข้อบทที่กล่าวถึงทรัพยากรโดยใช้ถ้อยคำว่า “ทรัพยากรมีชีวิต” อยู่ในภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>20</sup> และภาค 7 ทะเลหลวง<sup>21</sup> ผลสรุปการเทียบเคียงนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่าการใช้เพียงคำว่า “ทรัพยากร” ในภาค 11 โดยหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” เป็นส่วนที่แสดงให้เห็นได้ชัดว่า สิ่งที่จะอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติในบริเวณพื้นที่จะมีเพียงทรัพยากรไม่มีชีวิตเท่านั้น

อีกทั้งความเห็นของนักวิชาการหลายท่านยังได้ให้ไว้ว่า เมื่อข้อ 133 ได้ระบุเป็นการเฉพาะว่าทรัพยากรหมายถึงเพียงทรัพยากรไม่มีชีวิตแล้วนั้น ตามหลัก “*expressio unius est exclusion alterius*”<sup>22</sup> ถือว่าหากไม่กล่าวถึงส่วนใดจะถือว่าได้ตัดส่วนที่ไม่ต้องการออกไปแล้ว

<sup>15</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาคผนวก 3 ตั้งแต่ข้อ 1 ถึงข้อ 22

<sup>16</sup> ความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค 11 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982, ภาคผนวก ตั้งแต่ตอนที่ 1-9

<sup>17</sup> International Seabed Authority, “The Mining Code,” accessed April 11, 2020, <https://www.isa.org.jm/mining-code>

<sup>18</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในข้อ 56 สิทธิเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ วรรค 1 (เอ)

<sup>19</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 6 ไหล่ทวีป ในข้อ 77 สิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่ทวีป วรรค 1 และวรรค 4

<sup>20</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในข้อ 56 และข้อ 61 ถึงข้อ 67

<sup>21</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 7 ทะเลหลวง, ตอนที่ 2 การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ในข้อ 116 ถึงข้อ 120

<sup>22</sup> Oxford Public International Law, “*Expressio Unius est Exclusio Alterius* is an Interpretative Maxim Pursuant to which the Express Mention of an Item Excludes Others,” accessed April 6, 2020, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeipro/e3383.013.3383/law-mpeipro-e3383>



กล่าวคือเมื่อไม่ได้กล่าวถึงทรัพยากรมีชีวิตจึงถือว่าข้อบทนี้ไม่รวมถึงทรัพยากรมีชีวิต<sup>23</sup>

ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่มีทั้งทรัพยากรไม่มีชีวิตและทรัพยากรมีชีวิต หากแต่ว่าข้อบทในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 และตราสารที่เกี่ยวข้องกลับชี้ให้เห็นว่าไม่ประสงค์ที่จะรวมถึงทรัพยากรมีชีวิต อย่างไรก็ตามเมื่อทรัพยากรมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ทรัพยากรมีชีวิตบางชนิดพันธุ์ไม่สามารถแยกออกจากทรัพยากรไม่มีชีวิตที่ถูกเข้าสำรวจและแสวงประโยชน์ได้ เช่นแหล่งทรัพยากรแร่ที่ถูกทำเป็นเหมืองทรัพยากรมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง และแม้เพียงขั้นตอนการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลก็อาจทำลายทรัพยากรมีชีวิตได้เช่นเดียวกัน<sup>24</sup> ไม่ว่าจากผลกระทบโดยตรงจากวิธีการ (Method) หรือจากผลกระทบโดยอ้อมที่ทำให้เกิดมลพิษ จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ยังรอการแก้ไขจากข้อบทกฎหมายที่ชัดเจน

### 2.3 การดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่

เมื่อทราบถึงการมีอยู่ของทรัพยากรต่าง ๆ แล้ว กิจกรรมที่สามารถกระทำได้ในบริเวณพื้นที่และผู้ที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้จำกัดอยู่เพียงเท่าที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 กำหนดไว้ประกอบกับเงื่อนไขที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรที่มีอยู่

#### 2.3.1 กิจกรรมในบริเวณพื้นที่

กิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ในบริเวณพื้นที่ คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ (Exploration) และการแสวงประโยชน์ (Exploitation) จากทรัพยากรในบริเวณพื้นที่<sup>25</sup> อย่างไรก็ตามกิจกรรมมิได้มีแค่การสำรวจและแสวงประโยชน์เท่านั้น รวมถึงกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบที่เป็นอันตราย เช่น การขุดเจาะ การลอก การขุด การขจัดของเสีย การก่อสร้างและการปฏิบัติการหรือการบำรุงรักษาสิ่งติดตั้ง ท่อ และกลอุปรกรณ์<sup>26</sup> รวมถึงการคว้าน การทิ้งเท และการปล่อยทิ้งตะกอนขยะ หรือน้ำเสียอื่น ๆ ลงไปในสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>27</sup> การกระทำในลักษณะเหล่านี้

<sup>23</sup> Alex G. Oude Elferink, "The Regime of the Area: Delineating the Scope of Application of the Common Heritage Principle and Freedom of the High Seas," *International Journal of Marine and Coastal Law* 22, no. 1 (2007): 152.

<sup>24</sup> Frida M. Armas Pflirer, "The Management of Seabed Living Resources in "the Area" under UNCLOS," *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* no. 11 (2006): 18.

<sup>25</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 1 บทนำ, ข้อ 1 การใช้คำศัพท์และขอบเขต

<sup>26</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล, ข้อ 145 (เอ)

<sup>27</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาคผนวก 3, เงื่อนไขพื้นฐานในการตรวจหาการสำรวจ และการแสวงประโยชน์, ข้อ 17 วรรค 2 (เอฟ)

ถือเป็นกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นได้ในบริเวณพื้นที่อีกด้วย โดยรวมแล้วคือกิจกรรมทั้งหลายที่ดำเนินไปและ/หรืออำนวยความสะดวกเพื่อการนำทรัพยากรแร่ในทะเลลึกมาใช้ประโยชน์ หรือการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก (Deep Seabed Mining)<sup>28</sup> นั่นเอง

### 2.3.2 ผู้ที่สามารถดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่

การดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ต้องอาศัยข้อ 153 ประกอบกับภาคผนวก 3 อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 โดยที่

- 1) ผู้ที่สามารถดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ ได้แก่ วิสาหกิจ (Enterprise), รัฐภาคี (State Parties), รัฐวิสาหกิจ (State Enterprises), บุคคลธรรมดา (Natural Persons) และนิติบุคคล (Juridical Persons) ซึ่งถือสัญชาติของรัฐภาคี หรือซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐภาคี/คนชาติของรัฐภาคี เมื่อได้รับการอุปถัมภ์โดยรัฐภาคี<sup>29</sup> และ
- 2) เงื่อนไขการเข้าดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการตรวจหา การสำรวจ และการแสวงประโยชน์<sup>30</sup> พร้อมด้วยหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรอีกด้วย

## 3. องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศและการบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณพื้นที่

องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศเป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่มีบทบาทการดำเนินงานอยู่ในบริเวณพื้นที่ตามหลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ ข้อสำคัญของการดำเนินงานคือการควบคุมการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่และการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่รัฐสมาชิกในองค์กรอย่างเป็นธรรม ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อรูปแบบกิจกรรมและรูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์ ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรจึงเป็นสิ่งสำคัญภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จักต้องกระทำ

<sup>28</sup> Michael Lodge, "The International Seabed Authority and Deep Seabed Mining," accessed April 8, 2020, <https://www.un.org/en/chronicle/article/international-seabed-authority-and-deep-seabed-mining>

<sup>29</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่, ข้อ 153 ระบบการสำรวจและการแสวงประโยชน์ วรรค 2

<sup>30</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาคผนวก 3 เงื่อนไขพื้นฐานในการตรวจหา การสำรวจ และการแสวงประโยชน์



### 3.1 องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ

องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศหรือองค์กร (the Authority)<sup>31</sup> มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ในภาค 11 เพื่อทำหน้าที่จัด กระทำ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่<sup>32</sup> อีกทั้งเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรในบริเวณพื้นที่อย่างเป็นทางการ<sup>33</sup> แทนรัฐ<sup>34</sup> ทั้งหมด

เมื่อพิจารณาจากขอบทภายใต้ภาค 11 แล้วจึงสามารถจำแนกบทบาทหลักขององค์กรออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านที่หนึ่ง คือการพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ โดยการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ นโยบายการผลิต ระบบการสำรวจและการแสวงประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารทรัพยากรในบริเวณพื้นที่<sup>35</sup> ด้านที่สอง คือการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากบริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่อย่างเป็นทางการ และเป็นธรรม และด้านที่สาม คือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

การดำเนินงานตามบทบาทขององค์กรข้างต้นประกอบไปด้วย 3 หน่วยงานหลัก<sup>36</sup> ได้แก่ สมัชชา คณะมนตรี และสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ คือ คณะมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารขององค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น การจัดตั้งหน่วยงานย่อยอย่างคณะกรรมการกฎหมายและเทคนิคเพื่อควบคุมดูแลกิจกรรมในบริเวณพื้นที่และจัดทำหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร รวมถึงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมในบริเวณพื้นที่และการทำข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรีในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล นอกจากนี้ นักบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ภายในองค์กรต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และคุณสมบัติเฉพาะด้าน เช่น ด้านการสำรวจและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากร ด้านการคุ้มครอง

<sup>31</sup> องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ คือ องค์การระหว่างประเทศอิสระ (Autonomous International Organization) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 ภายใต้ข้อ 156 การก่อตั้งองค์กร ในภาค 11 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982

<sup>32</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่, ข้อ 153 วรรค 1

<sup>33</sup> Alexander Proelss, "The Role of the Authority in Ocean Governance," in *Regions, Institutions, and Law of the Sea: Studies in Ocean Governance*, ed. Harry N. Scheiber and Jin-Hyun Paik (Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2013), 146.

<sup>34</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ตอนที่ 2 หลักการที่ใช้กับบริเวณพื้นที่, ข้อ 137 สถานภาพทางกฎหมายของบริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ วรรค 2

<sup>35</sup> International Seabed Authority, "About the International Seabed Authority," accessed April 6, 2020, <https://www.isa.org.jm/authority>.

<sup>36</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่, ข้อ 158 วรรค 1

สิ่งแวดล้อมทางทะเล หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งลักษณะเช่นนี้สอดคล้องและส่งเสริมต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหลักขององค์กรทั้งสิ้น

การปฏิบัติตามบทบาทขององค์กรจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ซึ่งงบประมาณครอบคลุมทั้งในส่วนรายรับและรายจ่าย<sup>37</sup> โดยแหล่งที่มาของเงินทุน<sup>38</sup> อันถือเป็นรายรับขององค์กรมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ค่าบำรุงที่ประเมินไว้ซึ่งสมาชิกขององค์กรต้องจ่าย ค่าบำรุงโดยสมัครใจ รายรับจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ เป็นต้น จึงเป็นไปได้ว่าหากการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่เป็นไปได้ด้วยดีจะนำมาสู่รายรับที่เพิ่มขึ้น และสามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายด้านบริหารขององค์กร<sup>39</sup> และด้านอื่น ๆ ที่องค์กรได้กำหนดไว้ต่อไป

### 3.2 ความเป็นองค์การระหว่างประเทศขององค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศเสมือนเป็นหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนบรรดารัฐสมาชิก ดังนั้นองค์การระหว่างประเทศจึงมีอำนาจที่จำกัดและเป็นไปตามที่รัฐสมาชิกร่วมกันกำหนดมอบหมายให้เพื่อประโยชน์ของรัฐทั้งปวง ซึ่งเป็นไปตาม “Principle of Speciality”<sup>40</sup> ที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้อธิบายไว้ในคดี Nuclear Weapons Advisory Opinion<sup>41</sup>

เมื่ออำนาจขององค์การระหว่างประเทศอยู่ภายใต้หลักดังกล่าว ดังนั้นองค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศขององค์กรหนึ่งภายใต้การก่อตั้งโดยอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภาค 11<sup>42</sup> แห่งอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 เนื่องจากเป็นตราสารที่รัฐสมาชิกได้มอบหมายให้องค์กรเป็นผู้กระทำนั่นเอง<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Financial Regulations of the International Seabed Authority, Regulation 3, paragraph 3.2

<sup>38</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ตอนที่ 4 องค์การ, ข้อ 171 เงินทุนขององค์กร

<sup>39</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ตอนที่ 4 องค์การ, ข้อ 173 ค่าใช้จ่ายขององค์กร

<sup>40</sup> Chatham House, “Meeting Summary: Legal Responsibility of International Organisations in International Law,” (Summary of the International Law Discussion Group meeting held at Chatham House on Thursday, February 10, 2011), accessed April 5, 2020, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/il100211summary.pdf>.

<sup>41</sup> Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 66.

<sup>42</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 4 องค์การ ส่วนเอ บทบัญญัติทั่วไป, ข้อ 156 การก่อตั้งองค์กร

<sup>43</sup> Myron H. Nordquist, John Norton Moore and Ronán Long, “Legal Order,” in *The World’s Oceans: UN Convention on the Law of the Sea*, eds. Myron H. Nordquist, John Norton Moore and Ronán Long (Leiden, The Netherlands: Brill Nijhoff, 2017), 168.



### 1) อำนาจขององค์กรที่มีอยู่อย่างชัดเจน (Express Powers)

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องเป็นไปตามอำนาจที่ระบุไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญา ซึ่งหมายถึงบรรดาข้อบทในภาค 11 ที่เกี่ยวกับการจัดและควบคุมกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ โดยเฉพาะเพื่อการบริหารทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ ซึ่งรวมถึงความตกลงฯ ค.ศ. 1994 และ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรด้วย<sup>44</sup>

อำนาจในการบริหารจัดการบริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ขององค์กรจะ อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 และความตกลงฯ ค.ศ. 1994

อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 อันเป็นแม่บทของกฎหมายทะเล ซึ่งภาค 11 ได้วางกรอบในการกำกับการกระทำในบริเวณพื้นที่อันเป็นหลักอย่างกว้าง ในเรื่องของหลักการที่ใช้กับบริเวณพื้นที่ (ข้อ 136-149), การพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ (ข้อ 150-155), องค์กร (ข้อ 156-185) และการระงับข้อพิพาท (ข้อ 186-191) ซึ่งรายละเอียดในเรื่องเหล่านี้จะปรากฏอยู่ใน ภาคผนวก 3, ความตกลงฯ และหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร (ข้อบังคับ)

ส่วนสำคัญคือ การพัฒนาทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ ซึ่งในภาคผนวก 3 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 (ข้อ 1-22) จะเป็นส่วนขยายความถึงเงื่อนไขพื้นฐานในการตรวจหา การสำรวจ และการแสวงประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ หากจะเข้าไปกระทำการดังกล่าว มีเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามบ้าง ซึ่งในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐทุกรัฐ (Equal Footing) ทำให้เกิดการเข้าถึงและการใช้ได้อย่างเป็นธรรม เงื่อนไขต่าง ๆ เช่น การอนุญาต (Authorization), การจัดทำแผนงาน (Plan of Work), คุณสมบัติของผู้ขอ (Qualification) เป็นต้น

ในขณะที่ความตกลงฯ ค.ศ. 1994 มีขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบทบางประการที่กำหนดไว้ในภาค 11 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น<sup>45</sup> เช่น ในเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยี นโยบายการผลิต เป็นต้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มจำนวนของรัฐที่พัฒนาแล้วและรัฐอุตสาหกรรมที่จะยินยอมเข้าผูกพันตามต่ออนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่นอกจากจะต้องเป็นไปตามอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 แล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการของ

<sup>44</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 4 องค์กร ส่วน เอ บทบัญญัติทั่วไป, ข้อ 157

<sup>45</sup> สุทธิมาศ พยัคฆ์เกษม, “ความรับผิดชอบและพันธกรณีของรัฐอุปถัมภ์บุคคลและองค์ภาวะในการทำกิจกรรมบริเวณพื้นที่: ศึกษากรณีความเห็นแนะนำขององค์คณะว่าด้วยข้อพิพาทพื้นดินท้องทะเลแห่งศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในคดี หมายเลข 17,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 19.

องค์กรด้วย ดังนั้นหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรจึงเป็นตราสารอีกฉบับที่สำคัญ ซึ่งออกโดยองค์กรเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>46</sup> ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับข้อ 145 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982

สำหรับแนวทางขององค์กรในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร ปรากฏในข้อที่ 17 วรรค 2 (เอฟ) ของภาคผนวก 3 เมื่อพิจารณาแล้วพบสาระสำคัญ ดังนี้ (1) จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบโดยตรงจากกิจกรรม (2) จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบโดยตรงจากการแปรรูปแร่ และ (3) จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล จากผลกระทบโดยตรงจากการขุดเจาะ ลอก คว้านและขุด ตลอดจนการขจัด ทิ้งเท และปล่อยทิ้งตะกอนขยะ หรือน้ำเสียอื่น ๆ (1) – (3) ถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานอย่างหนึ่งที่องค์กรจะต้องพิจารณาเมื่อมีการขอความเห็นชอบเข้าดำเนินการในบริเวณพื้นที่ตามแผนงาน (Plan of work) ที่ยื่นขอโดยผู้ขอ (ผู้ที่สามารถดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ หัวข้อที่ 2.3.2)

ที่กล่าวมาข้างต้นคืออำนาจที่ได้รับมอบหมายขององค์กรซึ่งจำกัดอยู่เฉพาะทรัพยากร ไม่มีชีวิต<sup>47</sup> แต่สะท้อนให้เห็นถึงหลักที่สำคัญอย่างมากเรื่องหนึ่ง คือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Protection of the Marine Environment) ที่กติดัดมากับการบริหารทรัพยากรในบริเวณพื้นที่อย่างเห็นได้ชัด

## 2) อำนาจสมทบขององค์กร (Incidental Powers)<sup>48</sup>

นอกเหนือจากอำนาจที่มีอยู่อย่างชัดเจนแล้วนั้น องค์กรยังมีอำนาจสมทบ (Incidental Power)<sup>49</sup> เพื่อการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ ทั้งนี้

<sup>46</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาคผนวก 3 เงื่อนไขพื้นฐานในการตรวจหาการสำรวจ และการแสวงประโยชน์ในบริเวณพื้นที่, ข้อ 17 วรรค 2 (เอฟ)

<sup>47</sup> Michael C. Wood, "International Seabed Authority: The First Four Years in Max Planck UNYB 3," accessed April 10, 2020, [https://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb\\_wood\\_3.pdf](https://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_wood_3.pdf).

<sup>48</sup> คณะตุลาการอาญาระหว่างประเทศสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: ICTY) ในคดี Prosecutor v Tadić ได้ใช้คำว่า "Incidental Power" หรืออำนาจสมทบ เป็นคำพ้องกับคำว่า "Implied Power" หรืออำนาจปริยาย อ้างถึงใน Viljam Engström, *Constructing the Powers of International Institutions* (Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2012), 95.

<sup>49</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 4 ส่วน เอ บทบัญญัติทั่วไป, ข้อ 157 ลักษณะและหลักการพื้นฐานขององค์กร วรรค 2



จะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญา<sup>50</sup> อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาจากตราสารก่อตั้งองค์กร<sup>51</sup> เป็นสำคัญเพราะตราสารจะระบุถึงวัตถุประสงค์ขององค์กร<sup>52</sup> และการใช้อำนาจสมทบจะต้องเป็นไปโดยความจำเป็น (Necessity)<sup>53</sup> กล่าวคือเมื่อไม่มีข้อบทใดระบุไว้เป็นการเฉพาะ แต่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นไปอย่างครบถ้วนจึงต้องอาศัยความจำเป็นประกอบกับวัตถุประสงค์ขององค์กรเพื่อเป็นช่องทางให้สามารถใช้อำนาจเพื่อทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้

อำนาจขององค์กรในลักษณะนี้จึงอาจเป็นฐานทางกฎหมายที่ทำให้องค์กรมีอำนาจเหนือทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ได้

จากอำนาจขององค์กรที่มีอยู่อย่างชัดเจนในการบริหารทรัพยากรในบริเวณพื้นที่หัวข้อต่อไปผู้เขียนจึงต้องการแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่อาจเชื่อมโยงไปยังทรัพยากรมีชีวิต เพื่อขยายขอบเขตอำนาจขององค์กรไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่

#### 4. ความเชื่อมโยงระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและอำนาจขององค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่

สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรได้กำหนดส่วนสำคัญไว้คือเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ ซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อทรัพยากรมีชีวิตไม่ว่าต่อสัตว์และพืชที่อยู่เหนือพื้นดินท้องทะเลหรือพื้นมหาสมุทร ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมไปถึงความเสี่ยงที่สิ่งมีชีวิตซึ่งยังไม่ได้ค้นพบจะสูญพันธุ์ไปเสียก่อน<sup>54</sup> ทั้งนี้ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมให้บริเวณพื้นที่คงอยู่และสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

<sup>50</sup> Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, 180.

<sup>51</sup> Engström, *Constructing the Powers of International Institutions*, 91.

<sup>52</sup> Mark Klamburg, *Evidence in International Criminal Trials: Confronting Legal Gaps and the Reconstruction of Disputed Events* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013), 77.

<sup>53</sup> Engström, *Constructing the Powers of International Institutions*, 91.

<sup>54</sup> ปรียาพัฒ คงถาวร, *แนวทางการร่วมสำรวจและพัฒนาทรัพยากรในทะเลลึก* (กรุงเทพฯ: กองอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี, 2560), 50-53.

ผู้เขียนเล็งเห็นถึงแนวทางการใช้อำนาจที่องค์กรอาจอาศัยเป็นฐานทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่การใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ได้ด้วย โดยเริ่มพิจารณาข้อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งจากอนุสัญญาและหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร จากนั้นจึงนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาข้อสนับสนุน

#### 4.1 ข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณพื้นที่

สำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล จะต้องสร้างความเข้าใจพื้นฐานเพื่อให้ทราบว่าสิ่งแวดล้อมทางทะเลหมายถึงอะไร จากนั้นจึงพิจารณาข้อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

“สิ่งแวดล้อมทางทะเล ประกอบด้วยองค์ประกอบทางกายภาพ เคมี ธรณีวิทยา และชีวภาพ โดยมีเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดผลิตผล สภาพ สถานะและคุณภาพของระบบนิเวศทางทะเล น้ำทะเลและมหาสมุทร และน้ำในน้ำเหนือ น้ำเหล่านั้น รวมถึงพื้นดินท้องทะเล และพื้นมหาสมุทร และดินใต้ผิวดิน”<sup>55</sup>

ความหมายของสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine Environment) ข้างต้น ปรากฏอยู่ในข้อบังคับขององค์กรเพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งเข้าใจได้ว่าสิ่งแวดล้อมทางทะเลรวมถึงสิ่งที่ไม่มีชีวิต (องค์ประกอบทางกายภาพ เคมี ธรณีวิทยา) และสิ่งที่มีชีวิต (องค์ประกอบทางชีวภาพ) ด้วย ประกอบกับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการในคดี Southern Bluefin Tuna ได้ตีความไว้อย่างชัดเจนว่า ทรัพยากรมีชีวิตคือองค์ประกอบหนึ่งของสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>56</sup> อีกทั้งขอบเขตของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมยังครอบคลุมเขตทางทะเลทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐหรือนอกเขตอำนาจรัฐก็ตามจากคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ<sup>57</sup> ในคดี South China Sea<sup>58</sup>

จากการพิจารณาความหมายของสิ่งแวดล้อมทางทะเลประกอบกับขอบเขตของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลสรุปได้ว่าบริเวณพื้นที่ แม้จะเป็นบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจรัฐก็จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องดำเนินการให้เกิดมาตรการที่สอดคล้องเพื่อรองรับให้เป็นไปตามข้อบทดังกล่าว

<sup>55</sup> Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters (ISBA/19/C/17), Part I Introduction, Regulation 1 Use of terms and scope

<sup>56</sup> Southern Bluefin Tuna (New Zealand v Japan; Australia v Japan), Award on Jurisdiction and Admissibility (Decision of 4 August 2000), 42, para. 70.

<sup>57</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาคผนวก 7 อนุญาโตตุลาการ

<sup>58</sup> The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China), PCA Case no. 2013-19, Award of 12 July 2016, para. 927.



#### 4.1.1 ข้อบทที่อยู่ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลภายใต้อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ปรากฏอยู่ในภาค 12 ว่าด้วยการคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ได้กำหนดให้รัฐ (States) มีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล<sup>59</sup>ไม่ว่าจากแหล่งที่มาใด<sup>60</sup> และไม่ว่าเขตทางทะเลใด<sup>61</sup> ซึ่งสำหรับบริเวณพื้นที่นั้นให้ดำเนินการเพื่อลดภาวะมลพิษจากสิ่งติดตั้งและกลอุปรกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจ หรือการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดิน<sup>62</sup> ตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการระหว่างประเทศที่องค์กรได้กำหนดไว้ในภาค 11<sup>63</sup> จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะออกมาตราการใด ๆ เพื่อคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษได้นั้นจะต้องอิงกับหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรที่ออกโดยองค์กร ซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างชัดแจ้งในข้อ 145 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ที่ให้องค์กรมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรที่เหมาะสม<sup>64</sup> ดังนั้นข้อ 145 จึงเป็นฐานอำนาจขององค์กรในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพื่อให้มีมาตรการต่อกิจกรรมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

สาระสำคัญของข้อบทต้องการสื่อให้เห็นถึงผลกระทบที่เป็นอันตราย (Harmful Effects) ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการในบริเวณพื้นที่ โดยผลกระทบนั้นจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น เพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นคือการที่สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับผลเสียจากการกระทำของมนุษย์ อันเป็นอันตรายต่อทรัพยากรมีชีวิตและสิ่งมีชีวิตทางทะเล<sup>65</sup> จะเห็นได้ว่า ครอบคลุมถึงทรัพยากรมีชีวิต อีกทั้งในข้อ 145 (บี) ยังให้ความสำคัญกับ

<sup>59</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 12 การคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล, ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป, ข้อ 192 พันธกรณีทั่วไป

<sup>60</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 12 การคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล, ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป, ข้อ 194 มาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล วรรค 1

<sup>61</sup> Maria Gavouneil, "Protection Standards for the Marine Environment: Updating Part XII of the Law of the Sea Convention?," accessed April 12, 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3073263](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3073263).

<sup>62</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 12, การคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล, ข้อ 194 มาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล วรรค 5

<sup>63</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 12 การคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล, ข้อ 209 ภาวะมลพิษจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ วรรค 1

<sup>64</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 11 บริเวณพื้นที่, ตอนที่ 2 หลักการที่ใช้กับบริเวณพื้นที่, ข้อ 145 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

<sup>65</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 1 บทนำ, ข้อ 1 การใช้คำศัพท์และขอบเขต

ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์ทั้งพืช (Flora) และสัตว์ท้องถิ่น (Fauna) อีกด้วย ดังนั้นองค์การจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญ นอกเหนือจากการควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่

#### 4.1.2 ข้อบทที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร

หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการตามที่องค์กรสามารถกำหนดได้นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่สร้างพันธกรณีให้รัฐภาคีของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการที่องค์กรกำหนดมีอยู่ 3 ฉบับ โดยแยกออกเป็นเรื่องของการตรวจหาและสำรวจทรัพยากรตามประเภทของแร่ ได้แก่ ก้อนแร่โลหะสารพัดชนิด (Polymetallic Nodules)<sup>66</sup>, Polymetallic Sulphides<sup>67</sup> และ Cobalt-rich Ferromanganese Crusts<sup>68</sup> ร่วมเรียกว่า Mining Code<sup>69</sup> ซึ่งภายในตราสารทั้ง 3 ฉบับได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยหลักการและกระบวนการเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการตรวจหาและสำรวจไว้ จะเห็นได้ว่าแม้ข้อบทที่ให้อำนาจแก่องค์กรจะควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรแร่แต่ด้วยสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นรวมถึงทรัพยากรมีชีวิตด้วย ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรจึงต้องอาศัยการพิจารณาศึกษาจากหลายส่วน ทั้งข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เขตพื้นที่ทางทะเล อันจะนำไปสู่ชนิดพันธุ์ของทรัพยากรมีชีวิตในเขตนั้น ๆ อีกทั้งลักษณะของการกระทำที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรมีชีวิตได้ เช่น การลอบ การขุด อาจกระทบต่อสัตว์หน้าดิน (Benthos)<sup>70</sup> ที่เรียกได้ว่าเป็นทรัพยากรมีชีวิตอย่างหนึ่งในระบบสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรดังกล่าวจึงต้องคำนึงและอ้างอิงมาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริง ซึ่งเชื่อมโยงกับกิจกรรมที่ดำเนินการในบริเวณพื้นที่ที่องค์กรมีอำนาจหน้าที่ควบคุม จึงทำให้องค์กรต้องมีส่วนที่สัมพันธ์กับ

<sup>66</sup> Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters (ISBA/19/C/17)

<sup>67</sup> Regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area (ISBA/16/A/12/Rev.1)

<sup>68</sup> Regulations on Prospecting and Exploration for Cobalt-rich Ferromanganese Crusts in the Area (ISBA/18/A/11)

<sup>69</sup> International Seabed Authority, "The Mining Code," accessed April 11, 2020, <https://www.isa.org.jm/mining-code>.

<sup>70</sup> สัตว์หน้าดิน (Benthos หรือ Bottom dweller) หมายถึง สัตว์ที่อาศัยบนพื้นท้องทะเล เรียกว่า Epifauna หรืออาศัยอยู่ในดินตะกอนบริเวณพื้นท้องทะเล เรียกว่า Infauna นอกจากนี้ยังมีสัตว์หน้าดินบางชนิดที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นท้องทะเลแต่สามารถว่ายน้ำหรือเลื้อยเหนือน้ำที่อยู่บริเวณผิวดินพื้นท้องทะเล เรียกว่า Nekto-benthos อ้างถึงใน สุวัจน์ ธีธรรส, "วิทยาศาสตร์ทางทะเลเบื้องต้น."



สิ่งแวดลอมทางทะเลอย่างใกล้ชิด เช่น การแบ่งพื้นที่เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบที่เป็นอันตราย<sup>71</sup> เป็นต้น

## 4.2 บทวิเคราะห์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ขององค์กร

เพื่อนำไปสู่บทสรุปของการวิเคราะห์ ผู้เขียนนำเสนอเนื้อหาด้วยการไล่เรียงตั้งแต่การมีอยู่ของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ (หัวข้อที่ 2) ลำดับต่อมาแสดงให้เห็นถึงอำนาจขององค์กรในการบริหารทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ (หัวข้อที่ 3) จนถึงการวิเคราะห์อำนาจขององค์กรในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณพื้นที่ภายใต้อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 และหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร (หัวข้อที่ 4.1) ทำให้เห็นว่าส่วนที่ยังคงเป็นช่องว่างของการใช้อำนาจในบริเวณพื้นที่คือการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิต ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงสรุปผลการวิเคราะห์ออกมาเป็นเป็นเหตุผลที่สนับสนุนการใช้อำนาจขององค์กรเหนือทรัพยากรมีชีวิต อันจะนำไปสู่แนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ได้อย่างจริงจังต่อไปในอนาคต โดยสามารถแยกออกเป็นเหตุผลที่มาจากข้อเท็จจริงและเหตุผลที่มาจากกรวิเคราะห์ข้อกฎหมาย ดังนี้

### 4.2.1 เหตุผลที่มาจากข้อเท็จจริง

เหตุผลที่มาจากข้อเท็จจริงที่สนับสนุนให้องค์กรสามารถใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ ซึ่งมาจากกรวิเคราะห์ตามหัวข้อที่ 2 ถึง 4.1 มีดังต่อไปนี้

#### 1) ลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเล

ไหล่ทวีปและบริเวณพื้นที่ต่างก็เป็นส่วนของพื้นดินท้องทะเล โดยที่ตามลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเลแล้วทั้งสองเป็นเขตทางทะเลที่ต่อเนื่องกันอยู่ได้ห้วงน้ำของเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง ทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในบริเวณพื้นที่จึงเป็นชนิดเดียวกันกับที่ปรากฏบนไหล่ทวีป คือ ชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่<sup>72</sup> ทรัพยากรมีชีวิตซึ่งเป็นสัตว์จำพวกชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่บนไหล่ทวีปตกอยู่ภายใต้ข้อกฎหมายในภาค 6 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ในขณะเดียวกันทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ก็ควรตกอยู่ภายใต้ข้อกฎหมายในภาค 11 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 เช่นเดียวกับทรัพยากรไม่มีชีวิตด้วย นอกจากนี้ยังมีคำแถลงจากรองประธานแห่ง

<sup>71</sup> Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters (ISBA/19/C/17), Part V Protection and preservation of the marine environment, Regulation 31 Protection and preservation of the marine environment, para. 6

<sup>72</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ภาค 6 ไหล่ทวีป, ข้อ 77 สิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่ทวีป วรรค 4

คณะอนุกรรมการที่ 1<sup>73</sup> ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่ามีแนวความคิดเห็นเช่นเดียวกันนี้จากผู้แทนรัฐต่าง ๆ (Delegations) ที่มองว่า “ทรัพยากร” ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติในบริบทของข้อมติที่ 2749 (XXV)<sup>74</sup> นั้นสมควรตีความว่า ทรัพยากร คือ ทรัพยากรเดียวกันกับที่อยู่บนไหล่ทวีปซึ่งก็คือแร่ ชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่<sup>75</sup> และสัตว์หน้าดิน เช่น หอยแมลงภู (Mussel), หอยกาบ (Clams), หอยนางรม (Oysters), ฟองน้ำ (Sponges), สาหร่าย (Algae), ปะการัง (Coral) เป็นต้น

เช่นนี้จึงทำให้องค์กรสมควรมีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ไปด้วย

### 2) ประเภทของทรัพยากรมีชีวิต

จากที่กล่าวไปข้างต้น ทรัพยากรมีชีวิตที่พบในบริเวณพื้นที่ที่เป็นทรัพยากรประเภทชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่ ไม่สามารถเคลื่อนที่ไปได้โดยอิสระ ดังนั้นจึงอยู่ติดกับพื้นดินท้องทะเลพื้นมหาสมุทร หรือดินใต้ผิวดิน ทำให้ไม่สามารถแยกออกจากทรัพยากรแร่ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันได้อย่างชัดเจน ดังนั้นเมื่อต้องดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่เหล่านี้จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้องกระทบต่อทรัพยากรมีชีวิตอย่างแน่นอน การอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรทั้งสองจึงควรกระทำควบคู่กันไป ดังนั้นจึงเป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่องค์กรสมควรมีอำนาจเหนือทรัพยากรมีชีวิต<sup>76</sup>

### 3) คุณค่าของทรัพยากรมีชีวิต

เนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งเป็นส่วนของทะเลลึก บรรดาสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวจึงเป็นชนิดพันธุ์ที่ทนต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต (Extreme Environment) เช่น ความลึก ความดัน อุณหภูมิ และแสงที่แตกต่างไปจากเขตทะเลอื่นเป็นอย่างมาก ทำให้สิ่งมีชีวิตในบริเวณดังกล่าววิวัฒนาการเพื่อความอยู่รอด<sup>77</sup> จึงทำให้เกิดลักษณะเฉพาะตัวเกิดเป็นความหลากหลายของทรัพยากรมีชีวิต ซึ่งในปัจจุบันด้วยวิทยาการและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

<sup>73</sup> Statement by the Vice-Chairman of Sub-Committee I on item 2 of the programme of work, at the 55<sup>th</sup> meeting held on 4 August 1972, A/AC.138/SC.I/L17

<sup>74</sup> Declaration of Principles Governing the Sea Bed and the Ocean Floor and the Subsoil thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction หรือ ประกาศหลักการเกี่ยวกับพื้นดินท้องทะเล พื้นมหาสมุทรและดินใต้ผิวดินที่อยู่พ้นขอบเขตอำนาจแห่งชาติ

<sup>75</sup> A/8771 Annex II, sect.1., p. 238. อ้างถึงใน Pfirter, “The Management of Seabed Living Resources in “the Area” under UNCLOS,” 18.

<sup>76</sup> Yoshifumi Tanaka, “Reflections on the Conservation and Sustainable Use of Genetic Resources in the Deep Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction,” *Ocean Development & International Law* 39, no. 2 (May 2008): 133.

<sup>77</sup> Horst Korn, Susanne Friedrich and Ute Feit, *Deep sea genetic resources in the context of the Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 14-15.



ทำให้สามารถดึงคุณสมบัติทางพันธุกรรมจากสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นมาใช้ได้ซึ่งเรียกว่า ทรัพยากรพันธุกรรม (Genetic Resources) อันมีมูลค่าและจำเป็นอย่างมากต่อหลายภาคส่วน เช่น สุขอนามัย กระบวนการอุตสาหกรรม การฟื้นฟูทางชีวภาพ (Bioremediation)<sup>78</sup> เป็นต้น ดังนั้น สิ่งมีชีวิตเหล่านี้จึงจัดเป็นทรัพยากรมีชีวิตรที่มีคุณค่าในตัวเองและสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจต่อไปในภายภาคหน้าได้ไม่น้อยไปกว่าทรัพยากรแร่ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดภัยคุกคามหรือการสูญพันธุ์ และให้เกิดการใช้ต่อไปได้อย่างยั่งยืน จึงควรนำหลักมรดกร่วมของมนุษยชาติมาบังคับใช้กับทรัพยากรมีชีวิตรด้วยเช่นเดียวกับทรัพยากรแร่ ซึ่งจะทำให้องค์กรณีอำนาจเหนือทรัพยากรมีชีวิตรได้อย่างชัดเจน

#### 4) การเจรจาร่างภาค 11 บริเวณพื้นที่ ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982

ในช่วงระหว่างการประชุมคณะกรรมการเพื่อรับเอาหลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ ในข้อมติที่ 2749 (XXV) ผู้แทนจากหลายรัฐให้ความคิดเห็นต่อการกำหนดความหมายของคำว่า ทรัพยากรสำหรับร่างภาค 11 ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 โดยความคิดเห็นมุ่งเน้นไปที่การจัดการกับทรัพยากรแร่หรือทรัพยากรไม่มีชีวิตร เช่น ก้อนโลหะสารพัดชนิด (Polymetallic Nodules) ด้วยเหตุที่ว่าแร่ประเภทนี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง (Highest Economic Value) จึงเป็นเหตุผลหลักในการเจรจาร่างภาค 11<sup>79</sup> และด้วยเทคโนโลยีในช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถทราบได้ถึงระดับความลึกของท้องทะเล ผู้เชี่ยวชาญบางท่านให้ความเห็นว่าทรัพยากรมีชีวิตรที่สำคัญจะอยู่ที่ระดับความลึกไม่เกิน 1,800 เมตร<sup>80</sup> จึงมองว่าไม่น่ามีทรัพยากรมีชีวิตรอยู่ลึกลงไปกว่านี้ ซึ่งหากทราบทรัพยากรในภาค 11 อาจรวมถึงทรัพยากรมีชีวิตรด้วยก็ได้ เช่นนี้องค์กรณีอำนาจหน้าที่เหนือทรัพยากรมีชีวิตรได้เช่นเดียวกัน

5) ประเด็นสำคัญของการให้คำนิยาม “ทรัพยากร” อันเนื่องมาจากภายหลังที่มีการรับเอาอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 แล้ว ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรแร่เท่านั้น ถัดมาภายหลังในปี ค.ศ. 1977 เพิ่งจะค้นพบปล่องน้ำร้อนใต้ทะเล<sup>81</sup> ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่สำคัญของทรัพยากรมีชีวิตรใต้ทะเลนั้นหมายความว่าหากในช่วงสมัยที่มีการประชุมนั้นมีเทคโนโลยีที่ก้าวไกลมากพอ และที่ประชุมได้ตระหนักถึงการมีอยู่และคุณประโยชน์ของทรัพยากรมีชีวิตร การให้นิยามของคำว่า “ทรัพยากร” คงจะให้หมายรวมถึงทรัพยากรมีชีวิตรด้วย

<sup>78</sup> Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, Marine and coastal biological diversity: status and trends of, and threats to, deep seabed genetic resources beyond national jurisdiction, and identification of technical options for their conservation and sustainable use (UNEP/CBD/SBSTTA/11/11).

<sup>79</sup> Pfirter, “The Management of Seabed Living Resources in “the Area” under UNCLOS,” 13.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, 7.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, 8.

6) ทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ซึ่งอยู่นอกขอบเขตอำนาจรัฐ ถือเป็นทรัพยากรระหว่างประเทศ (International Resources)<sup>82</sup> จึงสมควรต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาบริหารจัดการเช่นเดียวกับทรัพยากรไม่มีชีวิต ซึ่งองค์กรในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่เหนือบริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่อยู่แล้ว ย่อมเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวพันและมีความองค์ความรู้

#### 4.2.2 เหตุผลที่มาจากกรวิเคราะห้ข้อกฎหมาย

เหตุผลที่มาจากกรวิเคราะห้ข้อกฎหมายที่สนับสนุนให้องค์กรสามารถใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ ซึ่งมาจากกรวิเคราะห้ตามหัวข้อที่ 2 ถึง 4.1 มีดังต่อไปนี้

1) จากอำนาจที่มีอยู่อย่างชัดแจ้งขององค์กรที่ปรากฏในข้อ 145 องค์กรจึงต้องเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

(1) ในช่วงก่อนการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร จะต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูล การศึกษา การวิจัย การวิเคราะห์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่กล่าวถึงการคุ้มครอง รักษา และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งระบบ ดังนั้นองค์กรย่อมต้องมีความใกล้ชิดกับแหล่งข้อมูลที่เข้าไปศึกษาซึ่งทรัพยากรมีชีวิตเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการคุ้มครองและรักษาที่องค์กรจะต้องทำการศึกษาทั้งประเภท ชนิดพันธุ์ แหล่งที่อยู่อาศัย เพื่อนำไปเทียบเคียงหาผลกระทบหากมีการดำเนินกิจกรรมในบริเวณที่ทรัพยากรมีชีวิตเหล่านั้นอยู่อาศัย

(2) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร

ภายหลังที่ได้ออกหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อมีผู้ประสงค์จะเข้าดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (หัวข้อ 2.3.2 ผู้ที่สามารถดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่) องค์กรในฐานะองค์กรที่กระทำการเพียงหนึ่งเดียวในบริเวณพื้นที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ขอได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรหรือไม่ ซึ่งภายในหลักเกณฑ์จะระบุหัวข้อต่าง ๆ เช่น พื้นที่ที่จะเข้าดำเนินกิจกรรม คุณสมบัติของผู้ขอดำเนินกิจกรรม การขออนุญาตแผนงาน ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการเข้าดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ โดยที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลก็เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญ<sup>83</sup> ที่องค์กรต้องพิจารณา

<sup>82</sup> Tomme Rosanne Young and Morten Walløe Tvedt, "Chapter 11 Contract-Related Provisions of ABS Regime Instruments," in *Draft Successful Access and Benefit-sharing Contracts* (Leiden: The Netherlands: Brill, 2017), 332.

<sup>83</sup> Wood, "International Seabed Authority: The First Four Years in Max Planck UNYB 3," 226.



ดังนั้น แท้จริงแล้วองค์กรย่อมใกล้ชิดกับทรัพยากรมีชีวิตในแง่ของการใช้อำนาจกระทำ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เพราะการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นเงื่อนไขสำหรับการเข้าดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ หากเกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายก็อาจไม่สามารถเข้าสู่บริเวณพื้นที่ได้

จากการสรุปหัวข้อที่ (1) และ (2) จะเห็นได้ว่าองค์กรเกี่ยวพันกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์จนกระทั่งการบังคับใช้ องค์กรจึงมีบทบาทหน้าที่เหนือทรัพยากรมีชีวิตทั้งด้านสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ

## 2) อำนาจสมทบขององค์กร

ผู้เขียนหยิบยกเรื่องการใช้อำนาจสมทบขององค์กรมาเพื่อแสดงผลสนับสนุนว่า องค์กรสามารถมีอำนาจเหนือทรัพยากรมีชีวิตได้จริง จากที่ได้อธิบายไปในหัวข้อ 3.1.1 ที่ว่า องค์กรซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศอำนาจจำกัดอยู่แค่เพียงที่ตราสารองค์กรกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งส่วนที่ก่อตั้งองค์กรขึ้นมาคืออำนาจภายใต้ภาค 11 และภาค 11 เป็นภาคหนึ่งที่อยู่ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 เช่นนี้เพื่อให้องค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเงื่อนไขการเข้าทำกิจกรรมตามที่ระบุไว้ในหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการ ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งซึ่งเกี่ยวกับกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ ดังนั้นผู้เขียนจึงพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 และพบว่าในส่วนของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบท (Preamble) ของอนุสัญญา

“...การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลและมหาสมุทรอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต และการศึกษา การคุ้มครอง และการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล...”

จะเห็นได้ว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นเรื่องที่ต้องกระทำไม่ว่าอยู่ในเขตทางทะเลใดก็ตาม อีกทั้งเพื่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่มนุษยชาติทั้งหมดแล้ว ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ไม่ว่าจะตั้งไม่มีชีวิตและมีชีวิตก็ควรจะต้องได้รับการบริหารจัดการเช่นเดียวกัน

ดังนั้น อำนาจสมทบจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่า องค์กรสามารถมีอำนาจเหนือทรัพยากรมีชีวิตได้เช่นทรัพยากรไม่มีชีวิต ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าองค์กรควรเข้ามา มีบทบาทเหนือทรัพยากรมีชีวิตด้วยนอกเหนือจากการบริหารจัดการทรัพยากรไม่มีชีวิต เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982

3) จากความหมายของ “สิ่งแวดล้อมทางทะเล” และ “ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล” (หัวข้อ 4.1) ที่รวมถึงทรัพยากรมีชีวิตด้วย ดังนั้นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลย่อมครอบคลุมทั้งการคุ้มครองทรัพยากรไม่มีชีวิตและทรัพยากรมีชีวิต ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ ออกหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการ ผู้ควบคุมสอดส่องการดำเนินการกิจกรรมที่จะต้องอนุรักษ์และรักษาสีน้ำเงินทางทะเล ก็คือองค์กร ดังนั้นองค์กรจึงควรเข้ามามีบทบาทเหนือทรัพยากรมีชีวิตด้วย

4) จากข้อ 145 (บี) ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์พืชและสัตว์ท้องถิ่น จึงเป็นอีกหนึ่งเหตุผลนอกเหนือจากการควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ที่องค์กรจะต้องเข้ามามีบทบาทเหนือทรัพยากรมีชีวิต

5) ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติจึงทำให้องค์กรมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรไม่มีชีวิตในบริเวณพื้นที่ ในขณะที่สำหรับทรัพยากรมีชีวิตองค์กรไม่มีอำนาจในการเข้าไปบริหารจัดการ เป็นที่เข้าใจได้ว่าทรัพยากรมีชีวิตอาจตกเป็นส่วนหนึ่งของทะเลหลวงหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นทรัพยากรมีชีวิตจะตกอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง<sup>84</sup> ทำให้เกิดความยากลำบากในการควบคุมดูแล เนื่องจากทรัพยากรมีชีวิตอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกับทรัพยากรไม่มีชีวิตที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการสำรวจและการแสวงประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ซึ่งการเข้าถึงต้องมีเงื่อนไขของกฎหมาย ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร ในทางตรงกันข้ามหลักเสรีภาพในทะเลหลวงนั้นทุกรัฐสามารถเข้าถึงได้โดยปราศจากเงื่อนไข ใช้ได้อย่างอิสระโดยมิต้องคำนึงถึงผู้อื่น (First come, first served) จะเห็นได้ว่าระบอบกฎหมายที่แตกต่างกัน (Fragmented Regime)<sup>85</sup> แต่ใช้บังคับเหนือบริเวณเดียวกันเช่นนี้เงื่อนไขการเข้าถึงบริเวณพื้นที่จะเป็นไปเช่นไร อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ในอนาคต

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

จากการไล่เรียงเนื้อหาข้างต้นจึงพบว่าทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ซึ่งอยู่นอกขอบเขตอำนาจของรัฐเช่นเดียวกับทรัพยากรไม่มีชีวิตแต่ไม่เป็นที่กล่าวถึงในภาค 11 อันเนื่อง

<sup>84</sup> Horst Korn, Susanne Friedrich and Ute Feit, *Deep sea genetic resources in the context of the Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 38.

<sup>85</sup> Salvatore Arico and Charlotte Salpin, *Bioprospecting of Genetic Resource in the Deep Seabed: Scientific, Legal and Policy Aspects* (UNU-IAS Report) (United: United Nations University, 2005), 56.



มาจากขาดการนิยามความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “ทรัพยากร” อีกทั้งไม่ปรากฏข้อบทใดในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 หรือหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรที่องค์กรจะสามารถนำมาใช้กับการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตได้

บทความนี้จึงได้วิเคราะห์จากอำนาจและหน้าที่ขององค์กรตามภาค 11 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 พร้อมด้วยข้อเท็จจริงในบริเวณพื้นที่ จากการวิเคราะห์จนปรากฏออกมาเป็นเหตุผลสนับสนุนข้างต้นจะเห็นได้ว่าทั้งอำนาจที่มีอยู่อย่างชัดแจ้งและอำนาจสมทบต่างเชื่อมโยงถึงทรัพยากรมีชีวิตทั้งทางด้านกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กรเพื่อเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการตรวจหา การสำรวจ และการแสวงประโยชน์ และด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ การใช้อำนาจขององค์กรก็เพื่อตอบสนองต่อหลักมรดกร่วมของมนุษยชาติซึ่งเป็นหลักการที่ใช้บังคับในบริเวณพื้นที่ อีกทั้งเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 ด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้บริเวณพื้นที่จะอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ แต่ทรัพยากรในบริเวณพื้นที่เพียงแค่ทรัพยากรไม่มีชีวิตเท่านั้นที่อยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวด้วย กลับกลายเป็นว่าทรัพยากรมีชีวิตคือสิ่งที่ยู่นอกกฎหมายเช่นนั้นหรือ ดังนั้นแท้จริงแล้วการแก้ปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตควรเริ่มต้นที่การระบุให้ชัดเจนว่าทรัพยากรมีชีวิตจะอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายใดระหว่าง “หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง” ที่ใช้บังคับในทะเลหลวงและ “หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ” ที่ใช้ในบริเวณพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้รูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างกันไป เพราะหากว่าทรัพยากรมีชีวิตตกอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวงก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยองค์กร รัฐทุกรัฐสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ได้อย่างเสรี ในขณะที่หากทรัพยากรมีชีวิตตกอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมของมนุษยชาติ รัฐจะเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ภายใต้เงื่อนไขที่มีและองค์กรจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือทรัพยากรมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่อย่างชัดแจ้ง อันนำไปสู่หน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับทรัพยากรไม่มีชีวิต นอกจากนั้น ควรจะต้องมีการนิยามคำว่า “ทรัพยากร” ให้ชัดเจนว่าหมายรวมทั้งทรัพยากรไม่มีชีวิตและทรัพยากรมีชีวิตด้วย จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดข้อบทสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการขององค์กร รวมถึงแนวทางอำนาจหน้าที่ขององค์กรได้ต่อไป เพราะในอนาคตประเด็นเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลในบริเวณพื้นที่ (Marine Biological diversity หรือ Marine biodiversity)<sup>86</sup> จะเป็นประเด็นในการเจรจาระหว่างรัฐทั้งหลายอีกเป็นเรื่องต่อไป

<sup>86</sup> อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ข้อ 2 ได้ให้คำนิยามของความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ไว้ว่า ความผันแปรในบรรดาสสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่งไม่ว่าระบบนิเวศทางบก ทางทะเล และทางน้ำอื่น ๆ



## References

- Arico, Salvatore, and Charlotte Salpin. *Bioprospecting of Genetic Resource in the Deep Seabed: Scientific, Legal and Policy Aspects (UNU-IAS Report)*. United: United Nations University, 2005.
- Artem, Belyakov. "The role of the International Seabed Authority." In SemanticScholar. *The Regime of the Protection of the Living Resources within Areas Beyond National Jurisdiction*. Accessed April 10, 2020. <https://pdfs.semanticscholar.org/e25d/031d1b1e92a15ac5f328e39bd4c132de6919.pdf>
- DG Maritime Affairs and Fisheries. "Study to Investigate State of Knowledge of Deep Sea Mining." Accessed April 22, 2020, <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/system/files/Annex%20%20Legal%20analysis.pdf>.
- Elferink, Alex G. Oude. "The Regime of the Area: Delineating the Scope of Application of the Common Heritage Principle and Freedom of the High Seas." *International Journal of Marine and Coastal Law* 22, no. 1 (2007): 152.
- Engström, Viljam. *Constructing the Powers of International Institutions*. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- Gavouneil, Maria. "Chapter 6 Challenges to Jurisdiction in the High Seas." In *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, 157. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Gavouneil, Maria. "Protection Standards for the Marine Environment: Updating Part XII of the Law of the Sea Convention?." Accessed April 12, 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3073263](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3073263).
- Harrison, James, Terje Lobach, and Elisa Morgera. *Review and Analysis of International Legal and Policy Instruments related to Deep-sea Fisheries and Biodiversity Conservation in Areas beyond National Jurisdiction (The ABNJ Deep Seas Project)*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017.



- House, Chatham. "Meeting Summary: Legal Responsibility of International Organisations in International Law." Summary of the International Law Discussion Group meeting held at Chatham House on Thursday, February 10, 2011. Accessed April 5, 2020, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/il100211summary.pdf>.
- International Seabed Authority. "About the International Seabed Authority." Accessed April 6, 2020. <https://www.isa.org.jm/authority>.
- International Seabed Authority. "The Mining Code." Accessed April 11, 2020, <https://www.isa.org.jm/mining-code>.
- Klamberg, Mark. *Evidence in International Criminal Trials: Confronting Legal Gaps and the Reconstruction of Disputed Events*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- Korn, Horst, Susanne Friedrich and Ute Feit. *Deep sea Genetic Resources in the Context of the Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Germany: Bundesamt für Naturschutz, 2003.
- Lodge, Michael. "The International Seabed Authority and Deep Seabed Mining." Accessed April 8, 2020. <https://www.un.org/en/chronicle/article/international-seabed-authority-and-deep-seabed-mining>.
- Nordquist, Myron H. John Norton Moore, and Ronán Long. "Legal Order." In *The World's Oceans: UN Convention on the Law of the Sea*, edited by Myron H. Nordquist, John Norton Moore and Ronán Long. Leiden, The Netherlands: Brill Nijhoff, 2017.
- Oral, Nilufer. "Chapter 4 Protection of Vulnerable Marine Ecosystems in Area Beyond National Jurisdiction: Can International Law Meet the Challenge?." In *Unresolved issues and New Challenges to the Law of the Sea*, 85. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Oxford Public International Law. "Expressio Unius est Exclusio Alterius is an Interpretative Maxim Pursuant to which the Express Mention of an Item Excludes Others." Accessed April 6, 2020. <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeipro/e3383.013.3383/law-mpeipro-e3383>.



- Pfirter, Frida M. Armas. "The Management of Seabed Living Resources in "the Area" under UNCLOS." *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* no. 11 (2006): 18.
- Pratt, Cristelle and Suva FIJI. "Non Living Resources: Capacity Building Challenges and Opportunities in UNICPOLO XI." Accessed April 10, 2020. [https://www.un.org/depts/los/consultative\\_process/documents/11\\_presentation\\_pratt.pdf](https://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/11_presentation_pratt.pdf).
- Preeyaphat Kongthaworn. *Guidelines for Joint Exploration and Development Resources in Deep Sea*. Bangkok: Mineral Resources Conservation and Management Division, Department of Mineral Resources, 2560. [In Thai]
- Proelss. Alexander. "The Role of the Authority in Ocean Governance." In *Regions, Institutions, and Law of the Sea: Studies in Ocean Governance*, edited by Harry N. Scheiber and Jin-Hyun Paik (146). Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice. "Marine and coastal biological diversity: status and trends of, and threats to, deep seabed genetic resources beyond national jurisdiction, and identification of technical options for their conservation and sustainable use." UNEP/CBD/SBSTTA/11/11. Accessed April 11, 2020. <https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-11/official/sbstta-11-11-en.pdf>
- Suttimas Payakkasem. "Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area: A Case Study on the Advisory Opinion of Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea Case No.17." Master's Thesis, Faculty of Law Chulalongkorn, 2014
- Suwat Tanyaros. "Introduction to Marine Sciences." Accessed April 10, 2020. <http://fishtech.rmutsv.ac.th/fishtech/sites/default/files/files/2557/SAR56/FISHTECH%204.0.3-02%285%29.pdf>. [In Thai]
- Tanaka, Yoshifumi. "Reflections on the Conservation and Sustainable Use of Genetic Resources in the Deep Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction." *Ocean Development & International Law* 39, no. 2 (May 2008): 133.



Wood, Michael C. "International Seabed Authority: The First Four Years in Max Planck UNYB 3." Accessed April 10, 2020, [https://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb\\_wood\\_3.pdf](https://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_wood_3.pdf).

Young, Tomme Rosanne and Morten Walløe Tvedt. "Chapter 11 Contract-Related Provisions of ABS Regime Instruments." In *Draft Successful Access and Benefit-sharing Contracts*, 332. Leiden: The Netherlands: Brill, 2017.