

การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก :

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกา

และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

จุมพต สายสุนทร*

บทนำ

เป็นที่น่าแปลกใจว่าทั้ง ๆ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวตั้งตัวตีจัดให้มีการประชุมกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (The Third United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS III) ขึ้นในปี ค.ศ. 1973 แต่สหรัฐอเมริกาเองกลับปฏิเสธ แม้กระทั่งลงนามในอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า อนุสัญญาปี ค.ศ. 1982)¹ ซึ่งเป็นผลของการประชุม UNCLOS III เปิดให้ประเทศต่าง ๆ ลงนามเมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1982 สหรัฐอเมริกาเพียงแต่ลงนามในกรรมสารสุดท้าย (Final Act)² เท่านั้น และจนกระทั่งบัดนี้อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ก็ยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากยังไม่มี การให้สัตยาบัน หรือเข้าภาคยานุวัติครบ 60 ประเทศ ตามมาตรา 308 ของอนุสัญญาปี ค.ศ. 1982 ระบุไว้ เป็นที่น่าสังเกตว่านับแต่ อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ได้เปิดให้ประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบัน (ปี ค.ศ. 1982) จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ก็เป็นเวลาแล้ว 4 ปีเต็มแล้ว ยังไม่ปรากฏว่าจะมีการให้สัตยาบันครบ 60 ประเทศ จึงทำให้สงสัยว่าเพราะเหตุใดนานาประเทศจึงได้ลังเลใจที่จะให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 นี้ ซึ่งถือกันว่าเป็นอนุสัญญาที่ครอบคลุมเรื่องทุก ๆ เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายทะเลไว้ เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้นานาประเทศลังเลใจที่จะให้สัตยาบัน น่าจะเป็นผลมาจากการที่ มาตรา 309 แห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 นี้ที่ห้ามมิให้มีการตั้งข้อสงวน (reservation) ในการให้สัตยาบันอนุสัญญา เว้นแต่ตามที่บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้อนุญาตไว้เท่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรา 309 ได้วางมาตรการป้องกันไม่ให้รัฐต่าง ๆ เลือกที่จะผูกพันตามบทบัญญัติของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ในส่วนที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน และตั้งข้อสงวนในส่วนที่ตนจะเสียประโยชน์ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ก็จะไม่มี ความหมายอัน

* น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.บ.ท., LL.M. (New York University), Ph.D. Candidate ณ University of Washington, Seattle, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ U.N. Doc. A/Conf. 62/122 Sale No. E. 83 V. 5 และ 21 I.L.M. 1261

² การลงนามในกรรมสารสุดท้าย มีผลเพียงทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการเตรียมการ (Preparatory Committee) สามารถแสดงความคิดเห็นในการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวได้เต็มที่ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติใด ๆ (ดูข้อ 2 ใน Resolution I ของกรรมสารสุดท้าย)

ใด จากข้อห้ามของมาตรา 309 นี้เอง นานาประเทศจึงลังเลใจที่จะให้สัตยาบัน เพราะปรากฏว่ามีบทบัญญัติของอนุสัญญานี้หลายส่วนที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศใดประเทศหนึ่ง ประเทศต่าง ๆ จึงต้องชั่งน้ำหนักส่วนได้เสียที่ตนจะได้จากการให้สัตยาบันดังกล่าว

ในส่วนของประเทศที่ถือว่าบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ.1982 ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของตนอย่างมาก และมีท่าทีอันแข็งกร้าวต่ออนุสัญญานี้ คือประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ผลักดันให้มีการประชุมกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 นั้นเอง บทบัญญัติของอนุสัญญา ปี ค.ศ.1982 ที่สหรัฐอเมริกาถือว่าขัดกับประโยชน์ของตนมากที่สุดคือ บทบัญญัติในส่วนที่ 11 ว่าด้วยการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก (Deep Seabed Mining) ถึงแม้จะมีบทบัญญัติของอนุสัญญาในส่วนอื่นที่สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยก็ตาม อาทิเช่น บทบัญญัติว่าด้วยการจับปลาที่มีธรรมชาติของการย้ายถิ่นสูง (highly migratory species)³ หรือบทบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิผ่านแดน (ชั่วคราว) (transit passage)⁴ สหรัฐอเมริกาเองยังเห็นว่า ความขัดแย้งในสองส่วนนี้ยังพอประนีประนอมได้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกแล้ว สหรัฐอเมริกาจะไม่ยอมเป็นอันขาด เว้นแต่จะมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้เสียใหม่ ซึ่งก็ย่อมจะขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ผลักดันให้มีบทบัญญัติดังกล่าวในอนุสัญญาปี ค.ศ. 1982

บทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกในอนุสัญญา ปี ค.ศ.1982 นั้นเกิดจากการผลักดันของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่รู้จักกันในนามของกลุ่ม 77⁵ ซึ่งพยายามนำความคิดเกี่ยวกับ “ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่” (New International Economic Order) เข้ามาปรับใช้กับกฎหมายทะเลโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ทะเลลึก หัวใจสำคัญของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่ก็คือ การให้ทุกประเทศในโลกได้รับการจัดสรรทรัพยากร และมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีโดยทัดเทียมกัน โดยประเทศที่

³ โดยเฉพาะมาตรา 64 ของอนุสัญญาที่บัญญัติให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่จับปลาพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นสูงอยู่เป็นปกติ เช่น ปลาทูน่า ร่วมมือกันไม่ว่าปลานั้นจะอยู่ในหรือภายนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของรัฐชายฝั่งก็ตาม สหรัฐอเมริกาเองเห็นว่า เมื่อธรรมชาติของปลาพันธุ์ดังกล่าวนี้มีการย้ายถิ่นที่อยู่ไกล ๆ โดยไม่เล็อกว่าจะอยู่ในเขตแดนของประเทศใดแล้วรัฐอื่น ๆ ย่อมสามารถที่จะจับปลาชนิดนี้ได้ และถึงแม้ปลาชนิดนี้จะอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐใด รัฐอื่น ๆ ก็สามารถจับปลาชนิดนี้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือเสียค่าธรรมเนียมให้กับรัฐชายฝั่ง

⁴ นับแต่มีการขยายทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) จาก 3 ไมล์ทะเล เป็น 12 ไมล์ทะเล ทำให้ช่องแคบระหว่างประเทศหลายช่องแคบตกอยู่ในทะเลอาณาเขตของรัฐช่องแคบ ช่องแคบที่เคยมีทะเลหลวงก็กลับกลายเป็นทะเลอาณาเขตของรัฐช่องแคบไป สหรัฐอเมริกาต้องการที่จะให้เรือทุกชนิดตลอดทั้งเรือรบและเรือดำน้ำสามารถใช้สิทธิผ่านแดน (ชั่วคราว) ได้เสมือนหนึ่งการใช้สิทธิเดินเรือในทะเลหลวงซึ่งจะทำให้เรือมีเสรีภาพมาก แต่รัฐช่องแคบไม่เห็นด้วยเพราะการให้สิทธิเช่นนั้นจะทำให้เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม เป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐช่องแคบได้ รัฐช่องแคบจึงต้องการที่จะควบคุมการเดินเรือผ่านช่องแคบของตนเพื่อป้องกันมิให้เกิดมลภาวะ หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐช่องแคบได้

⁵ เป็นชื่อที่เรียกกันตั้งแต่มีการประชุมของสหประชาชาติ ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development)

พัฒนาแล้วต้องช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาทั้งในด้านทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถพัฒนาระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของตนให้ทัดเทียมกับนานาประเทศได้

แนวความคิดเรื่องระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่ได้ถูกนำมาใช้กับบทบัญญัติว่าด้วย การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกของอนุสัญญา ดังจะเห็นได้จากมาตรา 136 ของอนุสัญญาซึ่งบัญญัติไว้มีความว่า พื้นที่ทะเลตลอดทั้งทรัพยากรที่ได้จากพื้นทะเลนั้นให้ถือเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทุกคน แม้สหรัฐอเมริกาจะยอมรับความคิดเห็นในเรื่องสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติก็ตาม แต่สหรัฐอเมริกายังยืนยันว่า ทรัพยากรใต้ทะเลเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ (Res nullius) ใครสามารถครอบครองเป็นเจ้าของได้ก่อนก็ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น และนี่คือที่มาแห่งความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาซึ่งคัดค้านอนุสัญญา ปี ค.ศ.1982 และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งสนับสนุน อนุสัญญา ปี ค.ศ.1982 วัตถุประสงค์ของบทความนี้จึงมุ่งเสนอให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายนี้ ทั้งในด้านทฤษฎีความคิดและในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกว่ามีประการใดบ้าง โดยจะเริ่มจากความสำคัญของการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก ต่อจากนั้นจะได้กล่าวถึงจุดยืนและทฤษฎีความคิดของแต่ละฝ่าย ความขัดแย้งประการอื่นในทางปฏิบัติ ทางออกของแต่ละฝ่าย และบทสรุปที่จะประเมินถึงความเป็นไปได้ในอนาคตเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ความสำคัญของแร่ในท้องทะเลลึก

สินแร่ในท้องทะเลลึกที่กล่าวถึงนี้จะรวมตัวกันเป็นก้อนมีลักษณะคล้ายมันฝรั่ง (module) และจะมีส่วนผสมของแร่ต่าง ๆ แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสถานที่⁶ ก้อนแร่เหล่านี้จะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในระดับความลึกประมาณ 3 ไมล์⁷ และมีการประเมินกันว่ามีปริมาณก้อนแร่นี้ถึง 22 พันล้านตัน ซึ่งก้อนแร่แต่ละก้อนจะมีส่วนผสมของแร่ที่สำคัญคือ ทองแดง นิกเกิล โคบอล และแมงกานีส⁸ ปัจจุบันมีผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกถึง 9 กลุ่ม⁹ ในจำนวนทั้งหมด 9 กลุ่มนี้ 4 กลุ่มเป็นพวกบริษัทข้ามชาติ¹⁰ อีกสองกลุ่มเป็น

⁶ J. Barkenbus, Deep Seabed Resources (1975), 5; Impediments to U.S. Involvement in Deep Mining Can Be Overcome, G.A.O. Rep. EMD/82/31 p.5 (Feb. 3, 1982)

⁷ Steven. J. Burton, Freedom of the Sea : International Law Applicable to Deep Seabed Mining Claims, 29 Stanford Law Review, 1135, 1137'76.

⁸ Sea Law – A Rendezvous with History, 19 United Nations Chronicle, p. 6 (June 1982)

⁹ Seabed Mineral Resource Development : Recent Activities of the International Consortia, p. 1 U.N. Coc. ST/EEA/107/add. Sales No.E 80 II A.9

¹⁰ ดู Steven. J. Burton, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, หน้า 10, กลุ่ม 4 กลุ่ม ได้แก่

วิสาหกิจของฝรั่งเศสและญี่ปุ่น และอีกสามกลุ่มที่เหลือเป็นกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของสหภาพโซเวียต อินเดีย และจีน¹¹

แร่ทองแดง นิกเกิล โคบอลต์ และแมงกานีส ที่จะได้จากการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลิกนั้นมีความสำคัญต่อประเทศอุตสาหกรรมอย่างสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นแร่ที่จำเป็นในการทำเครื่องจักรกลหรือเครื่องบินหรืออุตสาหกรรมถลุงเหล็ก ตัวอย่างเช่น แมงกานีสนำไปใช้ในอุตสาหกรรมถลุงเหล็ก โคบอลต์นำไปใช้ในการทำเครื่องจักรกลที่ใช้ในทางอุตสาหกรรมหรือทำเป็นโลหะผสมที่ทนความร้อนสูง เพื่อนำไปใช้กับเครื่องยนต์เจ็ท ส่วนนิกเกิลนั้นก็นำไปใช้เป็นโลหะผสมป้องกันการผุกร่อน เหตุที่แร่ธาตุเหล่านี้มีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกามาก จะเห็นได้จากการที่สหรัฐอเมริกาต้องสั่งแร่เหล่านี้เข้าประเทศปีละมาก ๆ และในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาได้สั่งแร่เหล่านี้เป็นสินค้าเข้ามีจำนวนสูง อาทิเช่น โคบอลต์ สั่งเข้าถึง 98% ส่วนใหญ่สั่งจากประเทศ Zaire แมงกานีสสั่งเข้าถึง 97% จากบองและแอฟริกาใต้ และสั่งนิกเกิลเข้าถึง 73% ส่วนใหญ่สั่งจากประเทศชิลี¹² เมื่อเป็นเช่นนี้หากสหรัฐอเมริกาสามารถทำเหมืองแร่ได้ทะเลลิกได้เอง ก็จะช่วยลดการนำเข้าได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งจะสร้างความมั่นคงในทางยุทธศาสตร์ให้กับสหรัฐอเมริกาด้วย เนื่องจากไม่ต้องพึ่งพาแร่ดังกล่าวจากต่างประเทศ ซึ่งความผันผวนทางการเมืองระหว่างประเทศอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอน สำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้น หากได้มีการจัดสรรทรัพยากรได้ทะเลลิกให้กับประเทศของตน ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลิกแล้ว นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศของตนแล้ว ยังสามารถเปิดโอกาสให้ประเทศของตนนำแร่ดังกล่าวมาใช้พัฒนาอุตสาหกรรมของตนได้อีกด้วย

การทำเหมืองแร่ได้ทะเลลิกเป็นการใช้เสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง : จุดยืนของสหรัฐอเมริกา

1) Kennecott Consortia : Sohio (U.S.), Rio Tinto – Zinc (U.K.), British Petroleum (U.K.), Noranda Mines (Canada), Mitsubishi (Japan)

2) Ocean Mining Associates (จดทะเบียนในอเมริกา) : U.S. Steel (U.S.), Union Miniere (Belgium), Sun (U.S.), Ente Nazionale Idro – caburi (Italy)

3) Ocean Management Incorporated (จัดตั้งในอเมริกา) : Inco (Canada) Metallgesellschaft (W. Germany), Preussag (W. Germany), Salzgitter (W. Germany) SEDCO (U.S.), Deep Ocean Mining (Japan)

4) Ocean Minerals Company (จดทะเบียนในอเมริกา) : Standard Oil of Indians (U.S.), Lockheed Aircraft (U.S.), Billiton (Netherlands), BKW Ocean Minerals (Netherlands)

¹¹ ดูเชิงอรรถที่ 8, หน้าเดียวกัน

¹² ดู J. Barkenbus, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, หน้าเดียวกัน

จุดขึ้นประการสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 คือหลักการใช้เสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง (freedom of the high seas) ดังที่ปรากฏในอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ปี ค.ศ. 1958¹³ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นภาคี สหรัฐอเมริกาอ้างว่า หากจะพิจารณาจากต้นร่างของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1958 ในรายงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ปี ค.ศ. 1958 เพียงแต่ให้ตัวอย่างของการกระทำที่ถือว่ารัฐมีเสรีภาพที่จะทำได้ในท้องทะเลหลวงไว้เพียง 4 ประการเท่านั้น คือ เสรีภาพในการเดินเรือ (navigation) เสรีภาพในการจับปลา เสรีภาพในการวางสายเคเบิลใต้ทะเลและการวางท่อใต้น้ำ (pipeline) และเสรีภาพในการบินหรือทะเลหลวง (overflight) เสรีภาพทั้ง 4 ประการนี้เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น หากได้จำกัดไว้แต่เพียง 4 ประการเท่านั้นไม่ ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากตัวบทมาตรา 2 แห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1958 เองที่ใช้คำว่า “inter alia” ซึ่งหมายความถึง อาจจะมีเสรีภาพอย่างอื่น ๆ อีกก็ได้ที่เป็นการใช้เสรีภาพโดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงถือว่าการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกซึ่งเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติในท้องทะเลหลวงมาใช้เป็นการใช้เสรีภาพในท้องทะเลหลวงอันชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐอเมริกาเองยังถือต่อไปอีกว่า ทรัพยากรธรรมชาติในท้องทะเลหลวงเป็นทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ ดังนั้นใครก็ตามที่สามารถครอบครองทรัพย์นั้นได้ก่อน ก็ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์นั้นตามหลักผู้มาก่อน (The first taker) อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพดังกล่าวก็เชื่อว่าจะไม่ขัดแย้งกับมาตรา 2 ของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1958 เองได้ระบุไว้ตอนหนึ่งว่า การใช้เสรีภาพดังกล่าวรัฐผู้ใช้จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศอื่น ๆ ด้วย ซึ่งนอกจากจะหมายถึงการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการจับปลา และเสรีภาพอื่น ๆ แล้วรัฐผู้ใช้อาจจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เกิดข้อพิพาท หรือระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยสันติวิธี นักวิชาการของสหรัฐอเมริกาบางท่านกลับมองไปถึงว่า เสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวงนี้ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐผู้ใช้ในอันที่จะตกลงกันให้มีการระงับข้อพิพาท อันจะเกิดจากการใช้ทะเลหลวง¹⁵ และด้วยความเห็นนี้เองที่ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เจรจากับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปอีก 3 ประเทศคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันตะวันตก เพื่อกำหนดข้อตกลงระงับข้อพิพาทอันจะเกิดจากการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก (Agreement Concerning Interim Arrangements Relating to Polymetallic Nodules of the Deep Seabed)¹⁶

อย่างไรก็ตามจุดขึ้นของสหรัฐอเมริกานี้ยังไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มเอกชนอเมริกัน ที่ต้องการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มเอกชนดังกล่าว ต้องการให้รัฐบาลสหรัฐให้ความคุ้มครองตนมากกว่าที่เป็นอยู่ แม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลสหรัฐจะยืนยันว่า เอกชนมีเสรีภาพที่จะทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกได้ก็ตาม¹⁷ กลุ่มเอกชนยังเกรงว่า ตนจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา หากเกิดความเสียหายขึ้น เนื่องจาก การแทรกแซงของ International Seabed Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตาม อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982

¹³ April 29, 1958, 13 U.S.T. 2312, T.I.A.S. No. 5200, 450 U.N.T.S. 82 (1964)

¹⁴ ดู J. Barkenbus, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, หน้า 1173

¹⁵ Id., หน้า 1177

¹⁶ ลงนามเมื่อวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1982

¹⁷ ดู J. Barkenbus, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, หน้า 39

ทรัพยากรใต้ทะเลเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ : ข้อต่อสู้ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

จุดยืนของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้น ถูกคัดค้านตลอดเวลาจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาถือว่าอนุสัญญาว่าด้วยท้องทะเลหลวง ปี ค.ศ. 1958 ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกได้ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอ้างว่า การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกนั้นไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในท้องทะเลหลวง เนื่องจากลักษณะของสินแร่ที่พบใต้ทะเลนั้นถือเป็นทรัพยากรประเภทที่ไม่อาจหมุนเวียนได้ (exhaustible resources)¹⁸ และเนื่องจากการก่อตัวของก้อนแร่ เป็นไปในอัตราช้ามาก การที่ประเทศอุตสาหกรรมใช้ทรัพยากรดังกล่าวในขณะที่ หรือในอนาคตอันใกล้ถือได้ว่าเป็นการตัดโอกาสของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ยังขาดเทคโนโลยีในการที่จะนำทรัพยากรมาใช้ต่อไป¹⁹ นอกจากนี้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนายังถือว่า บรรดาประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวงปี ค.ศ. 1958 มีเพียง 40 ประเทศเท่านั้น และนับแต่นั้นเป็นต้นมาจำนวนของรัฐต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้น จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าหลักกฎหมายที่ประเทศเพียง 40 ประเทศให้สัตยาบันนั้นจะเป็นหลักกฎหมายที่สะท้อนความต้องการของประชาคมระหว่างประเทศในปัจจุบัน²⁰

2) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาถือว่า ท้องทะเลลึกและทรัพยากรในท้องทะเลลึกเป็นสมบัติของทุกคน (res communis) และถือเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ ดังปรากฏในมาตรา 136 แห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องทะเลต้องเป็นไปเพื่อทุกคน ผู้ใดหรือรัฐใดจะยึดถือครอบครองหรือใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรดังกล่าวมิได้ ทั้งนี้ การใช้ทรัพยากรดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยอาศัย International Seabed Authority ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมนุษยชาติเท่านั้น (มาตรา 137 ของอนุสัญญา) และสำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแล้วหลักการที่ว่าด้วยทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาตินี้ ยังหมายความว่ารัฐทุกรัฐมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรนี้ด้วย²¹ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนายังอ้างต่อไปอีกด้วยว่า อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 เป็นอนุสัญญาที่ได้รวบรวมเอาจารีตประเพณีระหว่างประเทศไว้ ซึ่ง

¹⁸ ดู Comment, Governing the Seabed, 19 San Diego Law Review 509'82

¹⁹ ถึงแม้ก้อนแร่ในท้องมหาสมุทรจะมีจำนวนมหาศาลก็ตาม แต่การทับถมของแร่เหล่านั้นมีอัตราช้ามาก บางครั้งอาจใช้เวลาเป็นล้าน ๆ ปีกว่าจะได้ก้อนแร่ที่มีขนาดนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้นลักษณะของก้อนแร่จึงไม่ต่างจากทรัพยากรประเภทหมดเปลืองประเภทอื่น เช่น น้ำมันหรือถ่านหิน ซึ่งเมื่อนำมาใช้แล้วต้องใช้เวลา นานกว่าจะเกิดขึ้นอีก

²⁰ ดู J. Barkenbus, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, หน้า 31

²¹ Id., หน้า 30

ถึงแม้จะไม่ผูกพันประเทศอื่นในฐานะอนุสัญญาที่อาจผูกพันประเทศอื่น ๆ ในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ²²

ข้อโต้แย้งประการอื่นระหว่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากความขัดแย้งในทางทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความขัดแย้งทางเทคนิคประการอื่น ๆ อาจสรุปได้ดังนี้

1) สหรัฐอเมริกาถือว่าผู้ที่ทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกควรจะมีสิทธิเลือกสถานที่ที่ตนต้องการขุด โดยให้มีการควบคุมน้อยที่สุด กลุ่มประเทศกำลังพัฒนากลับเห็นว่า การเลือกสถานที่ที่จะทำเหมืองนั้น ควรจะมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ โดยให้หน่วยงานที่เรียกว่า International Seabed Authority (ISA) ซึ่งตั้งขึ้นตามอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 เป็นผู้ควบคุมดูแล นอกจากนี้ผู้ลงทุนบุกเบิก (pioneer investor) ควรจะจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีเพื่อเป็นการบำรุง ISA ด้วย

2) สหรัฐอเมริกาเห็นว่า การลงทุนทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกนั้นต้องใช้ทุนมหาศาล ไม่ต่ำกว่า 1.5 พันล้านดอลลาร์ ต่อ 1 แหล่งเป็นอย่างต่ำ ดังนั้นผู้ลงทุนบุกเบิกควรจะได้ผลตอบแทนที่คุ้มทุนรวมทั้งดอกเบี้ยที่เสียไปและให้มีกำไรตามสมควร กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า ผลกำไรทั้งหลายที่ได้จากการลงทุนบุกเบิกควรจะมีการหักภาษีโดย ISA และนำภาษีที่หักได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุดต่อไป

3) สหรัฐอเมริกาเห็นว่า การทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกนั้น นอกจากจะใช้ทุนมหาศาลแล้ว ยังจะต้องทำการค้นคว้าวิจัยและนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ ดังนั้นจึงควรจะมีการคุ้มครองผู้ที่ทำการค้นคว้าวิจัยหรือผู้ที่คิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า The Enterprise (มาตรา 153 (2) (a) ของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982) ซึ่งจะเป็นหน่วยงานทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกให้กับ ISA ควรจะมีโอกาสที่จะได้รับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากกลุ่มผู้ทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกของประเทศอุตสาหกรรม ภายใต้เงื่อนไขและค่าตอบแทนอันสมควรตลอดจนได้รับการอำนวยความสะดวกในการนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้ด้วย

4) เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นผู้อุปโภคขายใหญ่ของแร่ธาตุที่จะได้จากการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึก (ทองแดง แมงกานีส นิกเกิล โปบอล) สหรัฐอเมริกาจึงขอเป็นผู้อุปโภคขายใหญ่ของแร่ที่จะได้จากการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกนั้น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า การปล่อยให้ประเทศอุตสาหกรรมอุปโภคสินแร่ที่ได้จากพื้นทะเลทั้งหมดโดยไม่มีการจำกัดปริมาณ จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อประเทศผู้ผลิตแร่ดังกล่าวบนภาคพื้นดินซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั่นเอง ดังนั้นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจึงเสนอให้มีการจำกัดปริมาณการใช้การผลิต ทั้งนี้เพื่อมิให้กระเทือนถึงราคาแร่ของประเทศผู้ผลิตบนภาคพื้นดิน

5) เนื่องจากบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในการลงทุนบุกเบิกนั้น เป็นบุคลากรจากบริษัทในสหรัฐอเมริกาหรือบริษัทที่นำโดยสหรัฐอเมริกเป็นส่วนใหญ่ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า บุคลากรจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับการฝึกให้มีความสามารถทัดเทียมกับบุคลากรจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

²² Id., หน้า 42 ข้ออ้างนี้ยังมีข้อโต้แย้งมากมาย

6) เนื่องจากทุนในการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกส่วนใหญ่จะมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในยุโรป และญี่ปุ่น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า ควรมีการรวมทุนจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาบางกลุ่ม เช่น OPEC ด้วย

7) สหรัฐอเมริกาเห็นว่า ตนเองสามารถทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกได้โดยไม่ต้องให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายภายในของตน คือ Deep Seabed Hard Mineral Resources Act (DSHMRA)²³ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1980 ตามกฎหมายฉบับนี้การลงทุนทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกจะเริ่มทำได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นไป ส่วนกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาถือว่า การกระทำของสหรัฐอเมริกานี้จะขัดกับอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 โดยอ้างว่าอนุสัญญาดังกล่าวเป็นการรวบรวมจารีตประเพณีระหว่างประเทศไว้²⁴

การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกนอกรอบของอนุสัญญาปี ค.ศ. 1982 : ทางออกของสหรัฐอเมริกา

ในเมื่อสหรัฐอเมริกายังยืนยันตามหลักเรื่องเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวงตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยท้องทะเลหลวง ปี ค.ศ. 1958 สหรัฐอเมริกาจึงอ้างว่า ตนสามารถจะทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกได้ โดยจะผูกพันก็แต่เพียงจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญา (ถ้ามี) เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในท้องทะเลหลวงเท่านั้น และในขณะที่เดียวกันสหรัฐอเมริกาก็ปฏิเสธและคัดค้านหลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกในอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ดังกล่าวจะกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นมาจริงดังที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนากล่าวอ้าง สหรัฐอเมริกาก็มีจำต้องผูกพันตามกฎหมายจารีตประเพณีนั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาได้คัดค้านจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นอย่างต่อเนื่อง สหรัฐอเมริกาอ้างว่า การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกของตนตามหลักเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวงนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่ออยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1) หลักว่าด้วยความเหมาะสมในการใช้เสรีภาพ (reasonableness)

หลักนี้ได้ระบุไว้ชัดเจนในคัตบทแห่งมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยท้องทะเลหลวง ปี ค.ศ. 1958 นั่นเองที่บัญญัติไว้มีใจความว่า การใช้เสรีภาพในท้องทะเลหลวงนั้นจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะไม่ให้เกิดกระทบกระทั่งถึงการใช้เสรีภาพของรัฐอื่น เช่น เสรีภาพในการเดินเรือหรือจับปลาของรัฐอื่น หลักเรื่องความเหมาะสมในการใช้เสรีภาพนี้เป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศ²⁵ ดังนั้น การทำเหมืองแร่

²³ 30 U.S.C. section 1401 - 1473

²⁴ U.N. Adopts Law of the Sea Accord, International Environmental Report 5 (1982), 167, 168

²⁵ T. Kronmiller, The Lawfulness of Deep Seabed Mining, (1980), pp. 388 – 391.

ได้ทะเลลึกของสหรัฐอเมริกาหากได้ทำไปโดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสม คือไม่เป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการเดินเรือ ในการจับปลา หรือการวางสายเคเบิล หรือสายท่อของรัฐอื่น ๆ แล้วก็ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

2) หลักเรื่องการควั่นไม้ใช้อำนาจอธิปไตย (non - sovereignty)

หลักนี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในอนุสัญญา ค.ศ. 1982 ด้วย (มาตรา 137 (1)) ซึ่งสหรัฐอเมริกาเองก็มีได้ปฏิเสธหลักนี้แต่ประการใด ดังจะเห็นได้จากนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ปฏิเสธข้อเสนอของบริษัท Deepsea Ventures Inc. ที่จะขอเข้าครอบครองแหล่งทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกในมหาสมุทรแปซิฟิก เมื่อปี ค.ศ. 1974²⁶ ดังนั้นตราบิตที่สหรัฐอเมริกามีได้ใช้อำนาจอธิปไตยเหนือแหล่งเหมืองแร่แล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

3) หลักว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ (revenue sharing)

หลักว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ก่อให้เกิดปัญหาตีความ กล่าวคือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้ตีความหลักนี้อย่างกว้าง โดยนอกจากให้รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกโดยตรง (ในรูปของตัวเงิน) แล้ว ยังรวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยี และรวมถึงการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกด้วย แต่สหรัฐอเมริกาเองตีความหลักนี้อย่างแคบให้หมายความถึงการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ได้จากการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกโดยตรง ในรูปของกองทุน (trust fund) เท่านั้น สหรัฐอเมริกาเห็นว่าตนไม่มีหน้าที่อื่นใด นอกเหนือจากนั้น เพราะตาม DSHMRA นั้น สหรัฐอเมริกาได้จัดให้มีการตั้งกองทุนขึ้นโดยการเก็บภาษีในอัตรา 3.75% จากผู้ที่ลงทุนทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก²⁷ และสหรัฐอเมริกาเองมีความปรารถนาที่จะจัดสรรกองทุนดังกล่าวให้กับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับความคิดเรื่องสมบัติน่วมกันของมนุษยชาติ หากว่าสหรัฐอเมริกาให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 และจากเจตนานี้เองที่สหรัฐอเมริกาถือว่าตนได้ปฏิบัติ หรือพร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว²⁸

สหรัฐอเมริกาเห็นว่าหากคนได้ปฏิบัติตามหลักทั้งสามประการโดยเคร่งครัดแล้ว การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกของตนย่อมถือว่าการชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงแม้ตนจะมีได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา

²⁶ Notice of Discovery and Claim of Exclusive Mining Rights and Request for Diplomatic Protection and Protection of Investment by Deepsea Venture, Inc., 14 I.L.M. 51 (1975)

²⁷ 26 U.S.C. section 5595 (1982); 30 U.S.C. section 1472 (1982)

²⁸ ดู Kathryn Surace – Smith, United States Activity Outside of the Law of the Sea convention : Deep Seabed Mining and Transit Passage, 84 Colum. Law Rev. 3102 – 58 '84

ปี ค.ศ. 1982 ก็ตาม ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงเตรียมการที่จะทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกโดยอาศัยวิธีการสองวิธี
คือ

**1) ทำข้อตกลงต่างตอบแทนกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปหรือประเทศอุตสาหกรรมอื่น
(Reciprocating State Agreements)**

ภายใต้บทบัญญัติของ DSHMRA สหรัฐอเมริกาอาจดำเนินการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึก โดยร่วมมือกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก ซึ่งจะมีกฎหมายภายใน ทำนองเดียวกัน DSHMRA ของสหรัฐอเมริกา และภายใต้ข้อตกลงต่างตอบแทนนี้ประเทศภาคีจะรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ลงทุนของประเทศภาคีอื่น เสมือนหนึ่งเป็นผู้ลงทุนของตน และเป็นที่คาดหมายว่า สหรัฐอเมริกาจะทำข้อตกลงต่างตอบแทนนี้กับประเทศอุตสาหกรรมอื่นในอนาคตอันใกล้นี้ แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจาก อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ได้ห้ามรัฐภาคีมิให้ยอมรับหรือเรียกร้องหรือทำการขุดใช้ทรัพยากรใต้ทะเล โดยวิธีอื่นใด นอกจากวิธีที่อนุญาตไว้ตามอนุสัญญาเท่านั้น (มาตรา 137) ซึ่งวิธีที่อนุสัญญาอนุญาตไว้คือการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกต้องผ่าน ISA เท่านั้น ดังนั้นรัฐที่จะทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกจะเป็นภาคีของข้อตกลงต่างตอบแทนและเป็นภาคีของ อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 ในขณะเดียวกันมิได้

2) ทำสนธิสัญญาย่อย (mini treaty)

การทำสนธิสัญญาย่อยก็มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับการทำข้อตกลงต่างตอบแทน แต่การทำสนธิสัญญาย่อยอาจไม่ต้องทำอย่างรัดกุมเหมือนข้อตกลงต่างตอบแทน เช่น กฎหมายภายในของภาคีของสนธิสัญญาย่อยอาจแตกต่างกันบ้าง แต่ตัวสนธิสัญญาย่อยเองจะเป็นตัวกำหนดถึงการรับรองและคุ้มครองผู้ทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึก และที่เช่นเดียวกับกรณีของข้อตกลงต่างตอบแทนคือ รัฐจะเป็นภาคีของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 และสนธิสัญญาย่อยในขณะเดียวกันมิได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 137 ของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982

ส่วนทางออกของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้นคงมีเพียงว่า จะทำอะไรจึงจะให้อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 มีผลใช้บังคับเพราะเมื่อใดที่อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ISA ก็จะสามารถทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกได้ โดยจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า Enterprise (มาตรา 153 (2) (a)) ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึก แต่ถึงแม้อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 จะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม ปัญหาของ ISA ก็มีไว้ว่าจะหมดไป เพราะ ISA อาจจะต้องประสบกับปัญหาเรื่องทุนที่จะใช้ในการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึก ตลอดทั้งเทคโนโลยีในการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกด้วย

บทสรุป

จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่มีที่ยุติว่า บทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลแนวใหม่ ปี ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกนั้น ได้กลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศดังที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

ได้อ่างไว้²⁹ ถึงแม้จะมีการสนับสนุนจากบางฝ่าย ให้ถือว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วก็ตาม³⁰ สำหรับสหรัฐอเมริกา³¹ นั้นไม่ถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ³¹ ดังนั้นเมื่อสหรัฐอเมริกามีได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาปี ค.ศ. 1982 สหรัฐอเมริกาจึงไม่ต้องผูกพันตามอนุสัญญาดังกล่าว สิ่งใดที่สหรัฐอเมริกาทำลงเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก หากว่าสอดคล้องกับหลักทั้ง 3 ประการข้างต้นตามหลักเรื่องเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวงแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น คำกล่าวของ Tommy Koh แห่งสิงคโปร์ซึ่งเป็นประธานของการประชุมกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (UNCLOS III) ที่ว่า สหรัฐอเมริกาอาจถูกฟ้องต่อศาลโลก (International Court of Justice หรือ ICJ) หากว่าสหรัฐอเมริกาได้ทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อบทว่าด้วยการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก แห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 คู่ออกจะเลื่อนลอยไป

ตามมาตรา 96 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติอาจร้องขอ “ความเห็น” (advisory opinion) จากศาลโลกในปัญหา “ข้อกฎหมาย” อันเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก โดยผลการของสหรัฐอเมริกาได้ แต่อย่างไรก็ตามนอกจากประเด็นว่า การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกโดยผลการของสหรัฐอเมริกาเป็นปัญหา “ข้อกฎหมาย” หรือไม่แล้ว การที่ศาลโลกเข้าไปก้าวท้าวในกรณีที่ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่แล้ว กลับจะเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของศาลเอง และอาจจะยิ่งเพิ่มความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้ อันจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการเจรจาของทั้งสองฝ่าย เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว “ความเห็น” ของศาลโลกไม่ผูกพันสหรัฐอเมริกาเพราะเป็นเรื่องของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติกับศาลโลกเท่านั้น ยิ่งในกรณีที่ฟ้องสหรัฐอเมริกาเป็นจำเลยต่อศาลโลกยิ่งดูห่างไกลเพราะตามธรรมนูญศาลโลกแล้ว ศาลจะมีเขตอำนาจเหนือคดีที่ต่อเมื่อประเทศนั้น ๆ ได้ขอมอบอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาล (มาตรา 36 ของธรรมนูญศาลโลก) และเป็นไปได้ยากที่สหรัฐอเมริกาก็จะขอมอบให้อำนาจศาล เพราะการกระทำเช่นนั้นอาจเท่ากับเป็นการยอมรับว่า สหรัฐอเมริกาได้ละเมิดบทบัญญัติว่าด้วย การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกแห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 จริง ในเมื่อขณะนี้ทั้งสองฝ่าย (สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ปัญหาที่ตามมาคือ อาจเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดเขตทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก ซึ่งซ้อนกันระหว่างสหรัฐอเมริกา และ ISA ซึ่งต้องอาศัยการเจรจาตกลงกันต่อไป

ความเป็นไปได้สำหรับสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปในอันที่จะทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกในเชิงพาณิชย์นั้นมีมาก เพราะประเทศเหล่านี้พร้อมทั้งด้านทุนและเทคโนโลยี ส่วนกลุ่มที่สนับสนุนอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลแนวใหม่นั้น มีกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่และมีกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วอยู่น้อย ความเป็นไปได้ในการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างกลุ่มกำลังพัฒนา

²⁹ ดู J.H. Breen, The 1982 Dispute Resolving Agreement : The First Step Towards Unilateral Mining Outside the Law of the Sea Convention, 14 Ocean Dev. & Int'l L, 209 – 210 '84

³⁰ ดู B. Shingleton, UNCLOS III and the Struggle for Law : The Elusive Customary Law of Seabed Mining, 13 Ocean Dev. & Int'l L, 33 – 63 '83

³¹ ดู Kathryn Surace – Smith, ข้างแล้ว เจริญรอดที่ 27, หน้า 1039 - 40

และกลุ่มที่พัฒนาแล้ว ลำพังแต่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาถึงแม้จะหาทุนได้แต่ก็ขาดเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญ จึงต้องอาศัยสิ่งสองสิ่งนี้จากกลุ่มที่พัฒนาแล้ว จากทั้งสองกลุ่มนี้ร่วมมือกันจึงสำเร็จ โอกาสที่จะผลักดันให้ออนุสัญญาปี ค.ศ. 1982 มีผลใช้บังคับก็เป็นไปได้ แต่ถ้าหากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วถอนตัวจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หรือเข้าร่วมกับฝ่ายสหรัฐอเมริกา ความพยายามของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่จะวางระเบียบการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกก็จะกลายเป็นหมันไป ความใฝ่ฝันที่จะทำให้เกิดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่ ก็คงถูกทำลายไปด้วย และถึงแม้ว่ากลุ่มของประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะมีความสามารถที่จะทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกได้ก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายนี้ก็จะมีอยู่ต่อไป หรืออาจเพิ่มมากขึ้นก็เป็นได้ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันราคาของแร่ที่ผลิตบนภาคพื้นดินและที่ได้จากใต้ทะเล ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของนานาประเทศและของโลกด้วย

ความน่าจะเป็นจึงอยู่ที่ว่าจะทำอะไรจริงจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก ที่เป็นที่ยอมรับของทั้งกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ ISA ยังอยู่ในระหว่างการก่อตั้งโดย “คณะกรรมการเตรียมการ” (Preparatory Committee) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า Prep Com³² ย่อมเป็นโอกาสอันดีที่คณะกรรมการเตรียมการนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและสหรัฐอเมริกา ถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะอยู่ในฐานะเพียงผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการนี้ สหรัฐอเมริกาก็สามารถร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ เว้นแต่การออกเสียงลงมติเท่านั้น และหากว่าทั้งสองฝ่ายสามารถหาข้อยุติในเรื่องการทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกได้ ก็จะเป็นที่น่ายินดีที่โอกาสที่อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1982 จะมีผลบังคับก็มีทางเป็นไปได้ และเป็นการสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายสหรัฐอเมริกาเองและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการให้มีกฎหมายทะเลที่ทุกฝ่ายยอมรับ

³² ดู Resolution I ของ final Act of the UNCLOS III ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการลงนามหรือภาคยานุวัติอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลแนวใหม่ 50 รัฐ ให้เลขาธิการใหญ่สหประชาชาติเรียกประชุมจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการ และให้คณะกรรมการเตรียมการดังกล่าวเรียกประชุมหลังจากวันแต่งตั้ง 60 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 90 วัน