

ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ผลกระทบที่มีต่ออาเซียน

๑. ความสำคัญของปัญหา

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้วพบว่าสาเหตุมาจากประวัติศาสตร์ในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะบางแห่งในทะเลจีนใต้ และผลจากกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการอ้างสิทธิอาณาเขตทางทะเล ทำให้หลายประเทศอันประกอบด้วยสาธารณรัฐประชาชนจีน (รวมถึงไต้หวัน) เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และบรูไน ต่างอ้างกรรมสิทธิ์เพื่อครอบครองพื้นที่ในบริเวณนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมู่เกาะพาราเซลและหมู่เกาะสแปรทลีย์ ซึ่งเป็นหมู่เกาะขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยประเทศจีนและเวียดนามนั้นได้ใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์เป็นข้ออ้างในการครอบครองพื้นที่ทั้งหมดในทะเลจีนใต้ ในขณะที่อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้เปิดโอกาสให้รัฐชายฝั่งสามารถประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐตนเอง จึงทำให้ฟิลิปปินส์นำมาใช้เป็นข้ออ้างในการครอบครองดินแดน “คาลายาอัน” รวมทั้งประเทศมาเลเซียและบรูไนก็นำมาใช้อ้างกรรมสิทธิ์ครอบครองพื้นที่เกาะที่อยู่ใกล้กับประเทศมากที่สุดด้วยการที่รัฐพิพาทต่าง ๆ ได้ใช้เหตุผลหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรืออนุสัญญาฯ ดังกล่าวมาใช้ในการครอบครองได้ก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ทางทะเลระหว่างรัฐพิพาทที่อ้างกรรมสิทธิ์ และด้วยเหตุที่ทะเลจีนใต้มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ทั้งมิติทางด้านการเมืองความมั่นคงและมิติทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันระหว่างรัฐพิพาท ทั้งในลักษณะทวิภาคี อาทิ ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ จีนกับเวียดนาม และกรณีพิพาทภายในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง อาทิ ระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซีย รวมทั้งกรณีพิพาทระหว่างอาเซียนกับและประเทศอื่น ๆ นอกภูมิภาคที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง โดยความสำคัญของทะเลจีนใต้นั้นพิจารณาแล้วสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ มิติ คือ

๑) **มิติทางด้านการเมืองและความมั่นคง** เนื่องจากทะเลจีนใต้เป็นเส้นทางจราจรทางทะเลที่คับคั่งที่สุดเป็นอันดับสองของโลก เพราะเป็นเส้นทางพาณิชย์ที่สำคัญเชื่อมโยงระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกเข้าด้วยกัน รวมทั้งมีความสำคัญในการเดินเรือพาณิชย์ที่มีความจำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศและภายในภูมิภาค ทั้งต่อกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ อาทิ จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น นอกจากนี้ ข้อมูลทางธรณีวิทยายังพบว่าทะเลในอาณาบริเวณหมู่เกาะสแปรทลีย์มีระดับความลึกของทะเลที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติการของเรือดำน้ำ ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่บริเวณหมู่เกาะนี้ถือเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการเตรียมพร้อมของกองกำลังซึ่งญี่ปุ่นได้เคยใช้เป็นฐานทัพเรือดำน้ำในการดักจับเรือของฝ่ายพันธมิตร

๒) **มิติทางด้านเศรษฐกิจ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ การประมง และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความต้องการน้ำมันและการคาดหวังว่าจะค้นพบน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในทะเลจีนใต้จึงเป็นปัจจัยผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ แย่งชิงกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ โดยล่าสุดเวียดนามได้เริ่มดำเนินการขุดเจาะน้ำมันในน่านน้ำทะเลจีนใต้ ในขณะที่จีนก็ตอบโต้ด้วยการให้สัมปทานขุดเจาะน้ำมันในพื้นที่พิพาทเช่นกัน เพราะคาดการณ์ว่าบริเวณหมู่เกาะสแปรทลีย์จะกลายเป็นอ่าวเปอร์เซียแห่งที่สองของโลก นอกจากนี้ จากสาเหตุของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปริมาณสัตว์น้ำในแหล่งประมงดั้งเดิมมีปริมาณลดลง จึงทำให้ทะเลจีนใต้มีความสำคัญเป็นแหล่งทรัพยากรการประมงที่อุดมสมบูรณ์ และมีการเข้ามาทำประมงในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น

๒. กรณีพิพาทระดับพหุภาคีและทวิภาคี

ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งกรณีพิพาทระดับพหุภาคีและทวิภาคี ดังนี้

๑) **จีนและอาเซียน** การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนทุกครั้งที่ผ่านมาประเด็นในเรื่องทะเลจีนใต้ไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในการประชุม แม้ฟิลิปปินส์จะพยายามผลักดันให้อาเซียนออกแถลงการณ์ประณามการกระทำของจีนที่ดำเนินการละเมิดแนวปฏิบัติ แต่ก็ไม่มีรัฐสมาชิกอาเซียนใดแสดงท่าทีสนับสนุนการตอบโต้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนต่างมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดกับจีน และบางประเทศต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากจีนด้วย จึงทำให้มีการสงวนท่าที รวมทั้งที่ผ่านมาแม้ว่าจีนจะมีการเจรจากับอาเซียนเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องระเบียบปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

๒) **ฟิลิปปินส์และจีน** เนื่องจากฟิลิปปินส์และจีนมีพื้นที่ทับซ้อนกันบนแผนที่เส้นประ ๙ เส้นที่จีนใช้อ้างกรรมสิทธิ์ รวมถึงทางตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว เกาะพาลาวันและลูซอน และบางเกาะทางตอนใต้ในพื้นที่ทะเลจีนใต้ ซึ่งที่ผ่านมาศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้ตัดสินให้ฟิลิปปินส์ชนะคดีข้อพิพาททะเลจีนใต้กรณีการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ ๓.๕ ล้านตารางกิโลเมตร โดยตัดสินว่ารัฐบาลจีนไม่มีสิทธิเหนือทรัพยากรบริเวณน่านน้ำพิพาทดังกล่าว ดังนั้น ฟิลิปปินส์จึงสามารถทำประมงในบริเวณหมู่เกาะปะการังสการ์โบโรห์ได้ ขณะเดียวกันยังถือว่าจีนละเมิดอธิปไตยของฟิลิปปินส์ และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ อย่างไรก็ตาม จีนได้แสดงท่าทีไม่ยอมรับคำตัดสินดังกล่าว พร้อมยืนยันว่าเขตดังกล่าวเป็นเขตอธิปไตยของตน

๓) **เวียดนามและจีน** ทั้งสองประเทศนี้มีพื้นที่ทับซ้อนกันบนแผนที่เส้นประ ๙ เส้นที่จีนอ้างกรรมสิทธิ์ รวมถึงพื้นที่โดยรอบชายฝั่งเวียดนาม ทางตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว และเกาะพาราเซลที่อยู่ทางตอนใต้ของทะเลจีนใต้ การเผชิญหน้ากันระหว่างเวียดนามและจีนเกิดขึ้นมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่รัฐบาลจีนได้จัดตั้งเมืองชานชา โดยมีศูนย์บัญชาการใหญ่อยู่ในหมู่เกาะพาราเซล ทำให้เวียดนามประท้วงเพื่อต่อต้านการเคลื่อนไหวนี้ และล่าสุดเมื่อจีนได้นำแท่นขุดเจาะน้ำมันเข้าไปตั้งในน่านน้ำใกล้หมู่เกาะพาราเซลก็เป็นสาเหตุให้เกิดการปะทะกันหลายครั้งระหว่างเรือรบของเวียดนามและจีน รวมทั้งมีการต่อต้านจีนโดยก่อกองกำลังในเขตอุตสาหกรรมในภาคใต้ของเวียดนาม ซึ่งสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

๔) **มาเลเซียและจีน** มีพื้นที่ทับซ้อนกันบนแผนที่เส้นประ ๙ เส้นที่จีนอ้างกรรมสิทธิ์ รวมถึงตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว ดินแดนทางตะวันออกของเกาะซาบাহ์ และทางตอนใต้ของทะเลจีนใต้ โดยมาเลเซียเริ่มต้นตัวในการรักษาผลประโยชน์ด้วยการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่บางส่วนในทะเลจีนใต้ เนื่องจากมีการรุกรานน่านน้ำของเรือประมงและเรือยามฝั่งของจีนเข้ามา มาเลเซียจึงได้ตั้งฐานปฏิบัติการส่วนหน้าใกล้น่านน้ำที่ถูกรุกราน และไม่ยอมรับแผนที่เส้นประ ๙ เส้นที่จีนใช้อ้างสิทธิเหนือดินแดนกว่าร้อยละ ๙๐ ในทะเลจีนใต้ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนด้วย

๕) **บรูไนและจีน** มีพื้นที่ทับซ้อนกันบนแผนที่เส้นประ ๙ เส้นที่จีนอ้างกรรมสิทธิ์ รวมถึงตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว และทางตอนใต้ของทะเลจีนใต้ แต่กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองประเทศยังไม่เคยมีความรุนแรงเกิดขึ้น

๖) **ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน** อาทิ ระหว่างฟิลิปปินส์และมาเลเซียเหนือหมู่เกาะซาบাহ์ ตะวันออก และระหว่างเวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ จีน และบรูไนเหนือหมู่เกาะบอร์เนียวเหนือ

๓. ผลกระทบที่มีต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ

สถานการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้โดยตรง และไม่ได้เกี่ยวข้องแต่ต้องได้รับผลกระทบด้วยในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกอาเซียนนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในประการดังนี้

๑) **ผลกระทบต่อความร่วมมือภายในอาเซียน** ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ไม่ได้เกี่ยวข้องแต่เพียงเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดนและเขตแดนทางทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคง และความสงบสุขของภูมิภาคโดยรวมเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวพันกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล เสรีภาพและความปลอดภัยในการเดินเรือ รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย แม้ว่าจะมีประเทศในภูมิภาคอาเซียน ๔ ประเทศ ที่เป็นคู่พิพาทในปัญหาความขัดแย้งทะเลจีนใต้ แต่ประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกย่อมได้รับผลกระทบไปด้วย

ความแตกแยกในอาเซียนอันเนื่องมาจากปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากศาลอนุญาโตตุลาการซึ่งตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีคำตัดสินข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีนในกรณีทะเลจีนใต้ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า จีนไม่มีสิทธิเหนือทรัพยากรบริเวณน่านน้ำ และไม่มีสิทธิอ้างข้อมูลทางประวัติศาสตร์ใด ๆ เหนือน่านน้ำในทะเลจีนใต้ ส่วนแผนที่เส้นประกำหนดเขตแดน ๙ เส้น ที่จีนใช้อ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่กว่าร้อยละ ๙๐ ของทะเลจีนใต้นั้น ก็ไม่สามารถนำมาใช้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่พิพาทได้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลได้ ขณะที่รัฐบาลจีนได้ออกมาแสดงความเห็นว่า จีนไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่นครเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมไม่สามารถตกลงเรื่องการออกแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาททะเลจีนใต้ตามที่ศาลอนุญาโตตุลาการได้มีคำตัดสินดังกล่าว เพราะสมาชิกอาเซียนบางประเทศให้การสนับสนุนจีน แต่ไม่สนับสนุนฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ดังนั้น แถลงการณ์ครั้งนี้จึงระบุเพียงว่า อาเซียนยังคงมีความกังวลอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ทะเลจีนใต้ และย้ำความสำคัญของการรักษาและส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคง ตลอดจนเสรีภาพและความปลอดภัยในการเดินเรือและใช้น่านฟ้าเหนือทะเลจีนใต้

นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งล่าสุดที่กรุงมะนิลา เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ไม่ได้บรรลุไว้ในประเด็นการเจรจา เนื่องจากลาวและกัมพูชามีความสัมพันธ์และยังต้องพึ่งพาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากจีน อาเซียนจึงตกอยู่ในสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกระหว่างการสร้างเอกภาพของอาเซียนด้วยการออกแถลงการณ์ร่วม กกับการรักษาความสัมพันธ์กับจีนในฐานะที่เป็นประเทศคู่ค้าและลงทุน โครงสร้างพื้นฐานรายใหญ่ ทำให้อาเซียนขาดอำนาจการต่อรองและไม่สามารถแสดงจุดยืนร่วมกันได้ ดังตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ ในช่วง ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมา จีนได้ให้เงินช่วยเหลือและเงินกู้แก่กัมพูชาแล้วกว่า ๒,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ เพื่อลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาทางชายแดน แรงงานข้ามชาติ ความร่วมมือทางการทหาร และโครงการพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นเรื่องยากที่กัมพูชาจะรักษาความเป็นกลางไว้ได้ ในขณะที่สิงคโปร์แม้จะไม่ได้เป็นรัฐพิพาทโดยตรง แต่เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าจีนและสิงคโปร์มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน อาทิ ภาคการเงิน การขนส่ง การคมนาคม และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งสิงคโปร์ยังเป็นหนึ่งในประเทศยุทธศาสตร์สำคัญของจีนในการเชื่อมโยงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามแผนการริ้วฟื้นเส้นทางสายไหมใหม่ โดยมี GDP กว่าร้อยละ ๒๐ มาจากการค้าและการลงทุนกับจีน ทำให้สิงคโปร์สว่นท่าทีในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกซึ่งจุดยืนอย่างเป็นทางการต่อปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้

หลังจากศาลมีคำตัดสินเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ มีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่ายให้อาเซียน ทั้ง ๑๐ ประเทศร่วมกันหาทางยุติความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม การที่อาเซียนยึดถือกติกาที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และหลักการฉันทามติ จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่ได้เป็นรัฐพิพาทหลัก เช่น สิงคโปร์ ลาว และกัมพูชา ไม่สนับสนุนแนวทางแก้ไขข้อพิพาทในเชิงพหุภาคี ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญในความร่วมมือของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้

๒) ผลกระทบต่อความร่วมมืออาเซียน - จีน ปัจจุบัน จีนเป็นมหาอำนาจทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร และการทูต จีนได้ให้ความสำคัญในการมุ่งเน้นการพัฒนาและความร่วมมือกับนานาประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบความร่วมมือด้านการค้าและเขตการค้าเสรี อาเซียน - จีน ความสัมพันธ์ภายใต้กรอบ ASEAN plus three อีกทั้งจีนได้กลายเป็นคู่ค้าอันดับ ๑ ของอาเซียน และอาเซียนเป็นคู่ค้าอันดับ ๓ ของจีนเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าจีนมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจกับอาเซียนเป็นอย่างมาก

๔. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท

สภาพปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดอาณาเขตทางทะเล มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีของทะเลจีนใต้ดังนี้

ข้อ ๓ ความกว้างของทะเลอาณาเขต กำหนดว่า “รัฐทุกรัฐมีสิทธิกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของตนได้จนถึงขอบเขตหนึ่งซึ่งไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้” ทั้งนี้ ทะเลอาณาเขต คือ น่านน้ำส่วนที่ถัดออกไปจากชายฝั่ง หรือถัดออกไปจากน่านน้ำภายในในกรณีที่มีชายฝั่งมีน่านน้ำภายใน โดยปัจจุบันจะมีความกว้างไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐาน ซึ่งขยายความออกไปจากเดิมที่กำหนดไว้ ๓ ไมล์ทะเล

ภาค ๕ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ตั้งแต่ข้อ ๕๕ - ข้อ ๗๕) มีสาระสำคัญว่า เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) คือ อาณาเขตทางทะเลที่อยู่ประชิดและถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยมีความกว้างไม่เกิน ๒๐๐ ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐาน โดยเขตอำนาจรัฐในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น รัฐชายฝั่งจะมีเพียงสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต บนพื้นดินใต้ท้องทะเล (sea-bed) ใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล (subsoil) และท้องน้ำเหนือขึ้นไปด้วย

ภาค ๖ ไหล่ทวีป (ตั้งแต่ข้อ ๗๖ - ข้อ ๘๕) ได้กำหนดว่า ไหล่ทวีปประกอบด้วย พื้นดินใต้ท้องทะเล (sea-bed) และใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล (subsoil) ของท้องทะเลที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยเป็นทางลาดยื่นออกไปในทะเลตามธรรมชาติจากดินแดนทางบกจนถึงสุดขอบของลาดทวีป หรือจนถึงระยะความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐาน แต่ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม ไหล่ทวีปจะมีความกว้างเกิน ๓๕๐ ไมล์ทะเลมิได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบริเวณไหล่ทวีปซึ่งเป็นพื้นดินส่วนที่อยู่ใต้น้ำเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอันสมบูรณ์ ทั้งที่มีชีวิต เช่น ทรัพยากรประมง และไม่มีชีวิต เช่น ปิโตรเลียม และก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น จึงเป็นเหตุจูงใจให้รัฐชายฝั่งต่างอ้างสิทธิเหนือเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐในไหล่ทวีปนั้น รัฐชายฝั่งจะมีเพียงสิทธิอธิปไตยในเรื่องการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต บนพื้นดินใต้ท้องทะเล และใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน บรรเทา และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล และมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะก่อสร้าง อนุญาต และวางระเบียบเกี่ยวกับ

การสร้างและใช้เกาะเทียมหรือสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งกำหนดเขตปลอดภัยรอบเกาะเทียมหรือสิ่งก่อสร้างนั้น หากมีความจำเป็น แต่รัฐอื่นยังคงมีสิทธิในการวางเคเบิลหรือท่อใต้ทะเลบนไหล่ทวีปได้

ข้อ ๑๒๑ ระเบียบของเกาะ มีสาระสำคัญว่า เกาะ คือ บริเวณแผ่นดินที่ก่อตัวขึ้นตามธรรมชาติ โดยมีน้ำล้อมรอบซึ่งอยู่เหนือน้ำในขณะน้ำขึ้นสูงสุด ส่วนโขดหิน นั้นโดยสภาพแล้วมนุษย์ไม่สามารถอยู่อาศัยของมนุษย์หรือยังชีพทางเศรษฐกิจได้ และจะไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป

การกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ที่คาบเกี่ยวกันในบริเวณที่เป็นทะเลกึ่งปิด เช่น ทะเลจีนใต้ เพราะประเทศใดก็ตามที่สามารถให้ประชากรของตนตั้งถิ่นฐานบนเกาะต่าง ๆ ในภูมิภาคแถบนี้ได้ ก็จะสามารถอ้างสิทธิเพื่อขยายเขตน่านน้ำของตนออกมาได้ และเมื่อต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะตั้งถิ่นฐานบนเกาะต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองกำลังทหาร จึงทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างผู้อ้างสิทธิหลายประเทศในแถบทะเลจีนใต้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันจะมีแนวคิดในการอ้างสิทธิครอบครองพื้นที่บริเวณทะเลจีนใต้ออกเป็น ๒ แนวทาง คือ หลักฐานทางประวัติศาสตร์และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งได้ใช้สลับกันไปแล้วแต่ว่าหลักใดจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับข้ออ้างของรัฐตนมากกว่า แต่การใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๒) คำตัดสินจากศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีนในกรณีทะเลจีนใต้ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

ประการแรก ข้ออ้างเรื่องสิทธิทางประวัติศาสตร์ของจีนเหนือเขตแดนในทะเลจีนใต้ตามที่ปรากฏในแผนที่เส้นประ ๙ เส้น (Nine-Dash Line) ซึ่งร่างขึ้นตั้งแต่สมัยก๊กมินตั๋งนั้น ไม่มีพื้นฐานทางกฎหมาย และแม้ว่าในอดีตนักเดินเรือและชาวประมงของจีนจะเคยใช้ประโยชน์จากเกาะต่าง ๆ ในบริเวณทะเลจีนใต้ก็ตาม แต่ไม่มีหลักฐานว่าจีนเคยใช้อำนาจควบคุมน่านน้ำหรือทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว

ประการที่สอง หมู่เกาะต่าง ๆ ในบริเวณหมู่เกาะสแปรทลีย์นั้นไม่สามารถอยู่อาศัยได้และไม่ถือว่าเป็นเกาะ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองจะอ้างว่ามีสิทธิเหนือทะเลอาณาเขตที่ต่อเนื่องออกไป ๑๒ ไมล์ทะเลไม่ได้ ซึ่งแตกต่างจากเกาะที่สามารถอยู่อาศัยได้และผู้ครอบครองมีสิทธิเหนือทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล และเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปอีก ๒๐๐ ไมล์ทะเล นอกจากนี้ แม้ว่าจะรวมหมู่เกาะสแปรทลีย์ทั้งหมดเป็นหน่วยเดียวก็ยังไม่สามารถมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ ดังนั้น ทะเลบางส่วนที่มีข้อพิพาทจึงถือเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ เพราะเมื่อบริเวณที่จีนอ้างการครอบครองนั้นไม่สามารถมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ ทะเลที่จีนมีสิทธิใช้ทรัพยากรจึงสั้นลง และไม่ทับซ้อนกับทะเลที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์

ประการที่สาม เมื่อทะเลบางส่วนอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ การกระทำของจีน ซึ่งรวมถึงการแทรกแซงการทำประมงและการสำรวจปิโตรเลียมของฟิลิปปินส์ การสร้างเกาะเทียม และการปล่อยปลาระหว่างประมงจีนเข้าไปทำการประมงในเขตดังกล่าว ถือเป็นละเมิดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเรือตำรวจจีนยังเสี่ยงต่อการเกิดเหตุปะทะกับฟิลิปปินส์ในทะเลจีนใต้ด้วย

ประการที่สี่ การสร้างเกาะเทียมบริเวณหมู่เกาะสแปรทลีย์ของจีนก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมของแนวปะการังและละเมิดพันธกรณีในการรักษาและปกป้องระบบนิเวศที่เปราะบางและแหล่งอยู่อาศัยของสัตว์ที่เสี่ยงต่อภาวะสูญพันธุ์ อีกทั้งจีนยังบกพร่องในการห้ามชาวประมงของตนซึ่งทำกิจการจับเต่า ปะการัง และหอยขนาดใหญ่ในจำนวนมหาศาลในบริเวณดังกล่าว

ประการที่ห้า อนุญาโตตุลาการเห็นว่าตนไม่มีอำนาจในการชี้ขาดการกระทำของจีนภายหลังที่ฟิลิปปินส์ได้ยื่นคำร้องซึ่งอาจส่งผลให้สถานการณ์ในทะเลจีนใต้เลวร้ายลง เนื่องจากการเผชิญหน้าระหว่างกองทัพเรือฟิลิปปินส์และจีนในบริเวณดังกล่าวมีกิจกรรมทางการทหารเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม อนุญาโตตุลาการเห็นว่าการอ้างสิทธิเหนือเกาะและการสร้างเกาะเทียมของจีนไม่เป็นไปตามพันธกรณีของรัฐที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท

อนึ่ง คำพิพากษาดังกล่าวไม่ใช่การชี้ขาดเรื่องเขตแดนที่ทับซ้อน แต่เป็นเพียงการตีความสิทธิในพื้นที่ทางทะเลของจีนและฟิลิปปินส์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ซึ่งทั้งสองประเทศได้ร่วมเป็นภาคีเท่านั้น และอนุญาโตตุลาการไม่ได้พยายามที่จะกำหนดอาณาเขตให้ทั้งสองประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม คำตัดสินดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการใช้ทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ไม่เอื้อให้จีนอ้างสิทธิอะไรได้มากนักเพราะหมู่เกาะสำคัญในพื้นที่พิพาท เช่น หมู่เกาะสแปรทลีย์ อยู่ไกลจากชายฝั่งจีนมากเมื่อเทียบกับฟิลิปปินส์และเวียดนาม และกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการอ้างสิทธิทางประวัติศาสตร์ของจีน ดังนั้น จีนจึงอาจถูกกดดันจากนานาชาติมากขึ้นได้ในอนาคต และการที่จีนปฏิเสธไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบและยึดกติกาสากลของโลก ทั้งนี้ แม้ว่าคำตัดสินจะชี้ชัดว่าจีนไม่มีสิทธิเหนือทะเลบางส่วนตามที่ตัวเองกล่าวอ้างก็ตาม แต่การจะบังคับให้จีนทำตามคำตัดสินนั้นกลับถูกละเลยเพราะในขณะที่อนุญาโตตุลาการแถลงว่าคำตัดสินของตัวเองมีผลผูกพัน แต่ในความเป็นจริงกลับไม่มีองค์การใดที่จะทำหน้าที่บังคับให้จีนทำตามคำชี้ขาดดังกล่าว แม้กระนั้นก็ตาม ผลของคำตัดสินดังกล่าวสามารถใช้เป็นตัวอย่างเพื่อหยิบยกขึ้นมาสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายระหว่างประเทศได้

๕. เอกสารทางการเมืองหรือแถลงการณ์ร่วมที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท

เพื่อแสดงกรณีตัวอย่างความพยายามในการจัดการกับปัญหาข้อพิพาทโดยเอกสารทางการเมือง (Political Basis) หรือแถลงการณ์ร่วม ซึ่งจะได้เปรียบเทียบกับเห็นความแตกต่างของประสิทธิภาพในการบังคับใช้และพันธกรณีระหว่างรัฐพิพาท เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมต่อไป ในส่วนนี้จึงได้วิเคราะห์แนวทางในการหาทางออกที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทมาพิจารณาศึกษา ดังนี้

๑) ความพยายามในการจัดการข้อพิพาทโดยเอกสารทางการเมือง แม้ว่าไม่ใช่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศที่อ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ แต่อาเซียนก็ตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นข้อพิพาทว่าเป็นปัญหาระดับภูมิภาคที่ทุกฝ่ายควรร่วมกันให้ความสำคัญและคลี่คลายข้อพิพาทดังกล่าว จึงนำมาสู่การลงนามในข้อตกลงระหว่างจีนและอาเซียนหลายฉบับด้วยกัน เริ่มตั้งแต่การออกประกาศ ASEAN Declaration on the South China Sea (Manila Declaration) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเน้นย้ำให้ทุกรัฐดำเนินการอย่างยับยั้งชั่งใจและมุ่งแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติวิธีภายใต้หลักการของสนธิสัญญาว่าด้วยไมตรีจิตและความร่วมมือของอาเซียน (TAC) และอีกหนึ่งทศวรรษถัดมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ อาเซียนกับจีนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea - DOC) โดยปฏิญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญ ๕ ประการ คือ ๑) การให้รัฐพิพาทยอมรับในกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล สนธิสัญญาว่าด้วยไมตรีจิตและความร่วมมือของอาเซียน (TAC) และการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี ๒) การให้รัฐพิพาทสร้างความไว้วางใจภายใต้หลักความเท่าเทียมและการเคารพซึ่งกันและกัน ๓) การเคารพเสรีภาพในการเดินเรือและการบินเหนือพื้นที่พิพาทภายใต้หลักกฎหมายทะเล ๔) การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี

ภายใต้หลักกฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศ และ ๕) การละเว้นและอดกลั้นต่อการกระทำอันกระทบต่อสันติภาพและทำให้สถานการณ์ซับซ้อนและขาดความมั่นคงเพิ่มขึ้น

๒) ประสิทธิภาพของปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ ปฏิญญา DOC เป็นหนึ่งในหลายมาตรการของการสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการทางทูตที่อาเซียนให้ความสำคัญเสมอเพื่อป้องกันไม่ให้ข้อพิพาททวีความรุนแรงมากขึ้น ปฏิญญานี้จึงเป็นการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันระหว่างอาเซียนและจีนเพื่อสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นมิตรและพยายามแก้ไขข้อพิพาทโดยการประนีประนอมเป็นหลัก การที่ต่างฝ่ายต่างไม่ต้องการให้เกิดพันธกรณีจึงทำให้ปฏิญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายกับรัฐพิพาท ไม่มีการกำหนดโทษปรับหรือมาตรการบังคับที่ตามมาในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตาม ไม่มีแม้แต่กลไกในการแถลงการณ์ร่วมประณามหรือติเตียนของผู้ที่ละเมิดหลักปฏิบัติ นอกจากนี้ เนื้อหาใน DOC ยังขาดรายละเอียดทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจนจึงเป็นเหตุผลการรัฐอ้างสิทธิแย้งได้ว่ากิจกรรมของรัฐนั้นอยู่นอกอาณาเขตข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ แม้ว่า DOC จะเป็นเพียงเอกสารทางการเมืองและไม่มีผลบังคับกับรัฐพิพาททางกฎหมาย แต่เอกสารทางการเมืองดังกล่าวก็ถือเป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมซึ่งอยู่เหนือกว่ากรณีที่ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เลย ดังนั้น DOC จึงสะท้อนให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพและมีเจตนารมณ์ในการสร้างความเชื่อมั่น ความร่วมมือทางทะเล การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี และการปูทางไปสู่การกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการพยายามหาทางออกข้อพิพาทอย่างเป็นทางการมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ปฏิญญาดังกล่าวจึงไม่ได้ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เป็นการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรว่าทุกฝ่ายล้วนต้องการรักษาความมั่นคงโดยรวมในทะเลจีนใต้ รวมทั้งเป็นแนวทางหลักในการให้ช่องทางการสื่อสารและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้ทุกรัฐตระหนักถึงระดับความสำคัญของข้อพิพาทและดำเนินการอย่างมีความยับยั้งชั่งใจ

อย่างไรก็ตาม DOC ไม่สามารถควบคุมความประพฤติของรัฐให้ดำเนินการตามแนวทางของปฏิญญาได้อย่างเคร่งครัด ความคลุมเครือด้านข้อมูลทางภูมิศาสตร์และทางเทคนิคของปฏิญญา การขาดกลไกสอดส่องดูแล และการขาดพันธกรณีทางกฎหมายในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามจึงทำให้ปฏิญญาขาดน้ำหนักในการยับยั้งพฤติกรรมของรัฐอ้างสิทธิ ดังจะเห็นได้ว่าการลงนามปฏิญญาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เกิดเหตุการณ์ตึงเครียดขึ้นเป็นระยะ ๆ เช่น การเผชิญหน้าระหว่างเรือจีนกับฟิลิปปินส์ การซ้อมรบในทะเลจีนใต้ จีนถมทะเลสร้างเกาะเทียมในเขตข้อพิพาท ฯลฯ จึงไม่อาจสรุปได้ว่าปฏิญญานี้มีประสิทธิภาพในการช่วยยับยั้งพฤติกรรมของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ เพราะแม้ว่าจะไม่มีการเผชิญหน้าในรูปแบบสงคราม แต่การที่จีนไม่กระตือรือร้นในการปฏิบัติตามและสงวนท่าทีในการหารืออย่างจริงจังในกรอบพหุภาคีก็เป็นหนึ่งในสาเหตุของความคลุมเครือและความล่าช้าของการวางกรอบกลไกการแก้ไขข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ

๓) ทางออกข้อพิพาท : COC จะแก้ปัญหา DOC ได้หรือไม่ เนื่องจากอาเซียนไม่ได้มีเจตนาสนใจในการหาทางออกของกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ โดยปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนได้เริ่มเจรจาจัดทำแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea : COC) และกระบวนการหารือได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) แต่ยังไม่แล้วเสร็จ และเนื้อหากรอบของ COC นั้นยังไม่เป็นที่เปิดเผยชัดเจน ทั้งนี้ นายหวัง อี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน เคยให้ข้อสังเกตว่า ๑) ความซับซ้อนของปัญหาย่อมทำให้กระบวนการจัดทำ COC ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ๒) COC ควรคำนึงถึงฉันทามติมากที่สุด ๓) ควรหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากประเทศอื่น ๆ และ ๔) การดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปควบคู่กับการนำ DOC มาปฏิบัติใช้

เมื่อพิจารณาถึงความอ่อนไหวของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ ลักษณะกลไกการจัดการกับความขัดแย้งตามวิถีอาเซียน และจุดยืนร่วมระหว่างจีนและอาเซียนในเรื่องการใช้หลักการฉันทามติและการเคารพอธิปไตยอย่างเท่าเทียมโดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐอื่น จึงอาจคาดการณ์ได้ว่าการจัดทำ COC ยังไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้ง่าย เพราะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ทั้งในเรื่องการเอาชนะจุดอ่อนของ DOC โดยการกำหนดมาตรการดูแลสอดส่องการปฏิบัติตาม เนื้อหาทางเทคนิคที่ครอบคลุมรายละเอียดทางภูมิศาสตร์ของขอบเขตข้อพิพาทที่ชัดเจน และบทลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด รวมถึงการทำให้แนวปฏิบัติ COC มีผลบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปัจจัยข้างต้นนี้ โอกาสที่ COC จะมีผลบังคับทางกฎหมายคงเป็นไปได้ยาก แต่สิ่งที่พอคาดหวังได้คือ การสร้างมาตรการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตาม การตอบโต้ในกรณีละเมิดแนวปฏิบัติอย่างน้อยที่สุดด้วยวิธีการทางทูต และการร่วมกันรักษาความมั่นคงโดยรวมในทะเลจีนใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๖. บทสรุป

ทะเลจีนใต้มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ทั้งมิติทางด้านการเมือง ความมั่นคง และมิติทางเศรษฐกิจ รัฐพิพาทต่างมีเหตุผลในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ข้อพิพาทแตกต่างกันออกไป ทั้งเหตุผลทางประวัติศาสตร์ เช่น จีนและเวียดนาม และหลักกฎหมายทะเล เช่น มาเลเซียและฟิลิปปินส์ โดยจีนใช้แผนที่เส้นประ ๙ เส้น ครอบครองพื้นที่เกือบทั้งหมดเหนืออาณาเขตทะเลจีนใต้ ทำให้หลายฝ่ายเกรงว่าการครอบครองของประเทศมหาอำนาจอย่างจีนจะกระทบต่อความสัมพันธ์ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศนอกภูมิภาค โดยจากการศึกษาพบว่ากลุ่มประเทศในอาเซียนที่ไม่ได้เป็นรัฐพิพาทในทะเลจีนใต้ไม่มีจุดยืนที่ชัดเจนต่อข้อพิพาทดังกล่าว เนื่องจากแต่ละประเทศมีการพึ่งพาอาศัยและความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญกับจีน จึงนำมาซึ่งการขาดเอกภาพในกรอบความร่วมมืออาเซียนและเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันกลไกการจัดการแก้ไขปัญหอย่างเป็นรูปธรรมที่อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นคู่พิพาทโดยตรงในทะเลจีนใต้ได้พยายามหาทางออกในการแก้ไขข้อพิพาทที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและวิธีการทางการทูต อาทิ กรณีที่ฟิลิปปินส์นำคดีขึ้นสู่ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ รวมถึงจีนเลือกที่จะใช้วิธีการทางทูตในการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะจีนจะเน้นการเจรจาระดับทวิภาคีเป็นสำคัญ ตลอดจนอาเซียนก็พยายามส่งเสริมและสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน เพื่อจำกัดขอบเขตความรุนแรงของข้อพิพาทไม่ให้ยกระดับไปสู่การเผชิญหน้าและการใช้กำลัง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีหลักกฎหมายทะเลเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ทั้งจีนและประเทศสมาชิกอาเซียนล้วนเป็นภาคี แต่จากการศึกษาพบว่าหลักกฎหมายดังกล่าวไม่ถูกนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิผลและมีข้อจำกัดด้วยเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ความพยายามของอาเซียนและจีนในการสร้างแนวปฏิบัติ DOC ตลอดจน COC ยังขาดความชัดเจนในการบัญญัติถึงพันธกรณีที่รัฐพึงปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มาตรการสอดส่องดูแล รวมถึงบทลงโทษในกรณีละเมิดแนวปฏิบัติดังกล่าว

๗. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาทะเลจีนใต้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยทางออกที่จะทำให้สถานการณ์มีความคลี่คลายมากยิ่งขึ้นคือ การเรียกร้องให้ทุกฝ่ายลดความสำคัญเรื่องการอ้างหรือเรียกร้องสิทธิอธิปไตยโดยสมบูรณ์ เพราะเป็นประเด็นอ่อนไหวอย่างยิ่ง ดังนั้น การมองข้อพิพาทในเชิง Zero-sum game ที่ต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จากการเสียประโยชน์ของอีกฝ่ายโดยอย่างสิ้นเชิงนั้น จะยิ่งทำให้สถานการณ์ตกอยู่ในภาวะตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขด้วยการรักษาบรรยากาศที่ดีทางการเมือง และรณรงค์ให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันในเชิงสร้างสรรค์เพื่อหาทางจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะตามแนวทางหลัก ๒ ประการ ดังนี้

๑) **แนวทางทางกฎหมาย โดยการผลักดันให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมาย** กล่าวคือ จากภาวะตึงเครียดที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ที่มักเกิดจากการที่รัฐอ้างสิทธิไม่เคารพต่อแนวทางปฏิบัติที่ได้ตกลงกันไว้ ความพยายามใช้วิธีการทางการทูต ไม่ว่าจะเป็นการทำข้อตกลง ปฏิญญา แต่งตั้งคณะทำงานร่วม หรือการหาทางให้ปัญหาข้อพิพาทนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยสันติวิธี จึงเป็นเพียงแนวทางที่ช่วยประคับประคองสถานการณ์ไม่ให้ทวีความรุนแรงขึ้นเท่านั้น ดังนั้น สิ่งที่จะยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของรัฐได้อย่างเป็นผลสำเร็จคือ การผลักดันให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายต่อรัฐอ้างสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากแนวทางปฏิบัติในทะเลจีนใต้หรือ COC นั้น ได้กำหนดมาตรการสอดส่องดูแล ผลหรือมาตรการบังคับกรณีไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดแนวทางปฏิบัติที่มีผลผูกพันหรือพันธกรณีอย่างชัดเจน ย่อมจะช่วยชะลอหรือยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่ประสงค์ของทุกฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒) **วิธีการทางการทูต** กล่าวคือ เนื่องจากวิธีการทางการทูต เป็นกลไกสำคัญในการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นมิตรและรักษาความมั่นคงโดยรวมของข้อพิพาทได้เป็นอย่างดี แต่อุปสรรคสำคัญของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การสงวนท่าทีในการหาทางออกเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นของจีน และการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนล้วนมีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับประเทศมหาอำนาจอย่างจีน ทำให้การผลักดันหรือการวางกลไกต่าง ๆ เพื่อจัดการกับข้อพิพาทไม่สามารถหาจุดยืนร่วมกันได้อย่างราบรื่นและเป็นเอกภาพ ดังนั้น อาเซียนควรมีบทบาทในการใช้วิธีการทางการทูตตามแนวทางต่อไปนี้

- การออกแถลงการณ์เตือนหรือประณามการกระทำที่เข้าข่ายว่าเป็นการละเมิดแนวปฏิบัติร่วมกันโดยอาเซียน หากพบว่ามีพฤติกรรมจากรัฐใดที่ละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายทางทรัพยากรทะเลหรือพฤติกรรมก้าวร้าวและไม่สร้างสรรค์ ซึ่งช่องทางหรือกลไกที่อาเซียนสามารถใช้วิจารณ์หรือประณามการกระทำดังกล่าว ได้แก่ ผ่านที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน หรือผ่านกลไกสมัชชารัฐสภาอาเซียน โดยการออกข้อมติในรูปแบบของข้อเสนอแนะดังกล่าว แม้จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ตาม แต่อาจจะส่งผลเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่ทุกฝ่ายต้องเคารพหรือยึดถือร่วมกัน

- การใช้กลไกคณะรัฐมนตรี (High Council) ที่มีบทบาทอยู่ดีอยู่แล้วในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ซึ่งภาคีสันติสัญญาสามารถขอให้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาเพื่อจัดการความขัดแย้ง ทั้งนี้ แม้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อาเซียนจะยังไม่เคยใช้กลไกนี้มาก่อน แต่กลไกนี้ไม่ใช่กลไกทางกฎหมายที่มีอำนาจตัดสินข้อพิพาท หากแต่เป็นกลไกที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยคณะรัฐมนตรีสามารถจัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เหมาะสม และเข้ามามีบทบาทสำคัญในการระงับข้อพิพาทได้ อาทิ การเป็นคนกลางประสานมิตร การไกล่เกลี่ย การไต่สวน และการประนีประนอม เป็นต้น

- การพัฒนาการทูตเชิงป้องกันและส่งเสริมการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน แนวทางนี้อาจดำเนินการโดยการติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า การสื่อสารแบบต่อสายตรงเพื่อรับมือในกรณีการเกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทุกรูปแบบ การเผชิญหน้าหรือการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากนี้ อาเซียนและจีนยังสามารถเร่งผลักดันและให้ความสำคัญกับความร่วมมือในประเด็นที่ไม่มีผลเสียต่อกัน อาทิ ความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรทางทะเลร่วมกันให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดอย่างยั่งยืน เป็นต้น



จัดทำโดย

กลุ่มที่ ๔ ประกอบด้วยสมาชิกผู้มีรายชื่อดังนี้

๑. นายสนั่น ศิริบุรณ์ (Mr.Sanan Siriboon)
นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ สำนักงานการต่างประเทศ
๒. นายเรวัต วรรณนุรักษ์ (Mr.Revat Vannurak)
นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ สำนักงานการต่างประเทศ
๓. นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์ (Miss Ploenta Tanrangsana)
นิติกรชำนาญการ สำนักงานกฎหมาย
๔. นางสาวอมรรัตน์ อินนุมาต (Miss Amornrat Innumat)
นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานกรมการ ๓
๕. นางสาวสุภัจฉรี เรืองสิทธิชัย (Miss Supadcharee Rueangsittichai)
นักวิเทศสัมพันธ์ปฏิบัติการ สำนักงานภาษาต่างประเทศ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ