

การศึกษาผลกระทบคำวินิจฉัยของศาลอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้

ความเป็นมา

ทะเลจีนใต้เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก มีรัฐชายฝั่ง ๘ รัฐล้อมรอบ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม จีน และไต้หวัน มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ประกอบด้วยช่องแคบต่าง ๆ มากมาย เป็นทะเลที่เชื่อมสู่ประเทศและภูมิภาคที่สำคัญ พื้นที่ทางทะเลจีนใต้มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงาน ซึ่งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงต้องพึ่งพาการใช้พลังงานที่ขนส่งผ่านเส้นทางนี้มาก ด้วยผลประโยชน์ดังกล่าวจึงเกิดประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องการอ้างสิทธิอาณาเขตทางทะเลและผลประโยชน์ในการแสวงหาทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยพื้นที่ในทะเลจีนใต้มีรัฐผู้อ้างสิทธิ์ในการครอบครองหมู่เกาะโขดหินและแนวปะการังในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ขัดแย้งอยู่ ๒ พื้นที่ คือ หมู่เกาะสปรตลีย์ (Spratly Island) ซึ่งรัฐผู้อ้างสิทธิ์ ได้แก่ จีน ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย บรูไน เวียดนาม ไต้หวัน และแนวหมู่เกาะโขดหิน ปะการัง ทางตอนเหนือด้านตะวันออกของทะเลจีนใต้ รวมถึงหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Island) ทางด้านตะวันออกของทะเลจีนใต้ โดยรัฐผู้อ้างสิทธิ์ ได้แก่ จีน เวียดนาม ไต้หวัน (ศุลยวัฒน์ เชาว์รัตน์, ๒๕๕๖)

จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในบริเวณทะเลจีนใต้ รัฐพิพาทได้พยายามแก้ไขปัญหาาร่วมกันทั้งบทบาททางการทูตและข้อตกลง โดยมีการลงนามในข้อตกลงและความร่วมมือหลายฉบับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เช่น ปฏิญญาฉบับที่สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ออกประกาศ ASEAN Declaration on the South China Sea ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (Manila Declaration) โดยมีสาระสำคัญในการให้รัฐพิพาทแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างสันติวิธีภายใต้หลักการของสนธิสัญญาว่าด้วยไมตรีจิตและความร่วมมือของอาเซียน (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC) ซึ่งกลไกการแก้ปัญหาตามปฏิญญาฉบับนี้ต้องกระทำโดยใช้หลักฉันทามติและเป็นปฏิญญาที่ถูมองว่าไม่กระทบต่อการอ้างสิทธิ์ของจีนในเวลาที่ผ่านมาและไม่มีผลผูกพันรัฐพิพาท (ศุลยวัฒน์ เชาว์รัตน์, ๒๕๕๖)

เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ หรือ PCA (Permanent Court of Arbitration) ซึ่งตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations convention on the Law of the Sea : UNCLOS) ได้มีคำตัดสินข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีนในกรณีทะเลจีนใต้ว่าแผนที่เส้นประ ๙ เส้นของจีนไม่สามารถอ้างสิทธิตามประวัติศาสตร์ได้ หลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้ยื่นฟ้องจีนในปี ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ศาลตัดสินว่าแผนที่เส้นประ ๙ เส้นของจีน ไม่สอดคล้องกับกฎหมายทะเล โดยแผนที่เส้นประ ๙ เส้นของจีนได้ลากครอบคลุมน่านน้ำในทะเลจีนใต้ถึง ๙๐% ถ้าเข้าไปในน่านน้ำของฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเวียดนาม นอกจากนี้เกาะต่าง ๆ ที่จีนถมทะเลสร้างขึ้นมา จีนก็ไม่มีสิทธิอ้างว่าเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และศาลยังได้ระบุว่าจีนได้ละเมิดสิทธิอธิปไตยของฟิลิปปินส์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ ถึงแม้ว่าคำตัดสินของศาลจะไม่มีอำนาจบังคับให้จีนทำตาม แต่ก็ถือเป็นชัยชนะของฟิลิปปินส์ และอาจส่งผลให้ประเทศคู่พิพาทอื่น ๆ ฟ้องร้องต่อศาลได้เช่นกัน (ปิยะชาติ ชื่นจิต, ๒๕๕๙)

ผลกระทบจากคำวินิจฉัย

๑. ฟิลิปปินส์

ผลคำวินิจฉัยดังกล่าวส่งผลดีต่อฟิลิปปินส์ในการอ้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ทะเลจีนใต้ อย่างไรก็ตาม นายโรดริโก ดูเตอรเต ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์คนใหม่ มีลักษณะท่าทีที่โอนอ่อนผ่อนตามจีนและเห็นว่าเป็นประเด็นความขัดแย้งในทะเลจีนใต้มีความสำคัญน้อยลงเมื่อเทียบกับประธานาธิบดีคนก่อนๆ อีกทั้งในโดยที่ผ่านมามีฟิลิปปินส์มีความพยายามในการประสานความร่วมมือกับจีน เพื่อดึงดูดการลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น การขนส่งระบบราง รวมทั้งเห็นว่าคำตัดสินที่ออกมานั้นถือเป็น

รากฐานสำคัญในกระบวนการเจรจา ซึ่งจะนำไปสู่บทสรุปของการแก้ปัญหาข้อพิพาททางทะเลในทะเลจีนใต้ อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หากฟิลิปปินส์ดำเนินนโยบายที่โอนอ่อนต่อจีนมากเกินไป ก็อาจจะเป็นการทำลายความแข็งแกร่งของอาเซียนในการดำเนินท่าทีที่แข็งแกร่งต่อปัญหาทะเลจีนใต้ (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๕๙)

ทั้งนี้ นายประสารณ์ ปรมเสวรินทร์ ผู้ติดตามการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ท่าทีของฟิลิปปินส์ต่อจีนหลังคำตัดสินของศาลฯ หากจัดการไม่ดี ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศภูมิภาคและโลกในภาพรวม ซึ่งการเจรจาของฟิลิปปินส์กับจีน ฟิลิปปินส์ควรยืนยันเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ และเน้นแก้ปัญหาในทะเลจีนใต้เป็นสำคัญ (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๕๙)

๒. จีน

จีนไม่ยอมรับคำตัดสินของศาล โดยให้เหตุผลว่าคำตัดสินดังกล่าวผิดหลักกฎหมายและไม่มีธรรม โดยจีนจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นในทุกด้าน เพื่อปกป้องอธิปไตยเหนือพื้นที่ทะเลจีนใต้ และจีนมีสิทธิที่จะจัดตั้งเขตป้องกันตนเองทางอากาศ โดยจีนได้ประกาศว่าจะดำเนินการซ้อมรบในทะเลจีนใต้ต่อไป ซึ่งล่าสุดจีนได้ประจำการระบบต่อต้านขีปนาวุธนำวิถีที่ฐานทัพเรือบนเกาะไหหลำ ที่เป็นฐานหลักในการดูแลผลประโยชน์จีนในทะเลจีนใต้แล้ว (ประชาไท, ๒๕๕๙)

ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลอนุญาโตตุลาการยังไม่มีแนวทางใด ๆ ที่จะบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย การที่จีนไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลฯ จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหลายกรณีที่ประเทศมหาอำนาจมักไม่ยึดคำตัดสินของศาลระหว่างประเทศหรืออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ทำตามคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ที่ตัดสินว่าการที่สหรัฐอเมริกากระทำผิดกฎหมายในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อ่าวของนิคารากัว อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (ประชาไท, ๒๕๕๙)

๓. ประเทศอื่น ๆ

คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่เพียงกระทบต่อสองประเทศเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อมาเลเซีย เวียดนาม อินโดนีเซีย บรูไน และไต้หวัน ซึ่งเป็นประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีนมาเป็นเวลานาน โดยประเทศดังกล่าวต่างอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆ อาทิ เวียดนามและไต้หวันอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะพาราเซลและหมู่เกาะสแปรตลีย์ ซึ่งเวียดนามได้แถลงสนับสนุนคำวินิจฉัยของศาลฯ โดยเรียกร้องให้มีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติด้วยวิธีการทางการทูต กระบวนการทางกฎหมาย และการลดการใช้กำลังหรือการคุกคาม ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐฯ ได้ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้คู่พิพาทเร่งดำเนินการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ (สำนักข่าว CNN, ๒๕๕๙)

สหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลประโยชน์ต่อความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ เนื่องจากสหรัฐต้องการที่จะรักษาเสรีภาพในการเดินเรือในน่านน้ำดังกล่าวที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่า ๕ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ได้พยายามสร้างแรงกดดันระหว่างประเทศต่อจีน เพื่อให้ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลอนุญาโตตุลาการ

ส่วนในระดับโลก กรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ได้ก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายพันธมิตรที่คานอำนาจกับจีนในพื้นที่พิพาท ซึ่งรวมทั้งความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสหรัฐและพันธมิตรในภูมิภาค เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม มาเลเซีย บรูไน และอินโดนีเซีย ซึ่งได้สร้างแรงกดดันที่สำคัญ โดยหากฟิลิปปินส์ไม่สามารถสร้างสมดุลในการคานอำนาจระหว่างสหรัฐ (และพันธมิตร) กับจีนในภูมิภาค ก็อาจทำให้เครือข่ายต่อต้านอิทธิพลจีนศูนย์เสียอำนาจต่อรองในอนาคต (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๕๙)

สถานการณ์แนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นจากผลคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยประเด็นขัดแย้งข้อพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้มีผลต่อหลักประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศต่อไปในอนาคตซึ่งจะสะท้อนไปสู่ปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคต่าง ๆ ตามมา เนื่องจากเหตุผลสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

(๑) ข้อพิพาท (disputes) ในทะเลจีนใต้ ระหว่างจีน-ฟิลิปปินส์ มีลักษณะเป็นข้อพิพาทหลายฝ่าย (multilateral disputes) ไม่ว่าจะเวียดนาม บรูไน มาเลเซีย อินโดนีเซีย ไต้หวัน ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงในการอ้างสิทธิของจีน ซึ่งการจะแก้ข้อพิพาทลักษณะนี้ควรกำหนดกรอบในการพิจารณากว้างขวาง ไม่ใช่อยู่ภายใต้บริบทการขจัดความขัดแย้งแบบสองฝ่าย (bilateral disputes)

(๒) ข้อพิพาทเหนือหินโสโครกสการ์โบโรช (Scarborough Shoal) ในทะเลจีนใต้ระหว่างจีน-ฟิลิปปินส์ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับอธิปไตยเหนือดินแดน (over territorial sovereignty) และเป็น เรื่องเกี่ยวข้องกับการปักปันเขตแดนในทะเล (maritime delimitation) ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่อยู่ภายใต้บังคับ (govern) ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล หรือ UNCLOS

(๓) ประเด็นไม่ดำเนินการต่อปฏิญญาระหว่างประเทศที่ประกาศไว้โดยขัดแย้งอันเป็นข้อโต้แย้งที่สำคัญในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นยอมรับกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาความยุ่งยากระหว่างประเทศได้ในอนาคต (เจริญ คัมภีรภาพ, ๒๕๕๙)

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ ได้แก่ สถานการณ์ด้านบวทที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหันมาเจรจากันอย่างจริงจัง และในอนาคตจีนอาจจะถูกนานาชาติกดดันมากขึ้น เนื่องจากจีนปฏิเสธไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลทำให้จีนสูญเสียอำนาจในการต่อรองและภาพลักษณ์ของมหาอำนาจที่ความรับผิดชอบและยึดกติกาสากลของโลก ในขณะที่อาเซียนก็จะมีอำนาจการต่อรองกับจีนเพิ่มขึ้น (ปิยะชาติ ชื่นจิต, ๒๕๕๙) ซึ่งจะส่งผลให้จีนอาจมีท่าทีที่ผ่อนคลายเป็นและเริ่มหาทางเจรจากับอาเซียนอย่างจริงจังมากขึ้น รวมทั้งการสร้างสัมพันธ์มิตรกับประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนมากขึ้น

ส่วนสถานการณ์ที่รุนแรงยิ่งขึ้นอาจจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่จีนแสดงท่าทีแข็งกร้าวจนยกระดับความตึงเครียดในภูมิภาคด้วยการใช้กำลังในทะเลจีนใต้ ซึ่งอาจนำไปสู่การแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น โดยการส่งกองทัพเรือเข้าไปในทะเลจีนใต้เพื่อป้องปรามจีน

ในส่วนของไทยต่อกรณีดังกล่าว ในการประชุมรัฐมนตรีการต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๔๙ และการประชุมที่เกี่ยวข้องที่เวียงจันทน์ สปป.ลาว เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙ นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ได้หารือทวิภาคีในประเด็นทะเลจีนใต้กับนายหวัง อี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน ซึ่งจีนได้แสดงความปรารถนาที่จะส่งเสริมความร่วมมือ และพูดคุยหารือเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนบนพื้นฐานของประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิด ขณะที่ฝ่ายไทยสนับสนุนให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้ความยับยั้งชั่งใจและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาอย่างสันติวิธีโดยเฉพาะการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (DOC) อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพในทุกข้อบท รวมถึงเร่งรัดการเจรจาจัดทำแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (COC) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งทำให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีข้อพิพาทโดยตรงในทะเลจีนใต้ แต่ในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่ร่วมมือกับประเทศจีน และมีทะเลติดต่อกับบริเวณพื้นที่ข้อพิพาททะเลจีนใต้ซึ่งเกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเมือง ความมั่นคงของภูมิภาคนี้ ไทยจึงต้องพิจารณาสถานการณ์หรือรอบคอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ กำหนดสถานะบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใหม่อย่างความเหมาะสม ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การปกป้องผลประโยชน์ทางทะเล โดยการสร้างเครือข่ายและการรวมกลุ่มของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศ

บทสรุป

เนื่องจากพื้นที่ทะเลจีนใต้มีผลประโยชน์ที่สำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า การเมืองและความมั่นคงทางพลังงานในภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะจีนที่ยังมองว่าทะเลจีนใต้มีผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างมาก ดังนั้น แม้ว่าผลคำวินิจฉัยของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศจะส่งผลกระทบต่อจีน จีนก็ยังคงต้องดำเนินการรักษาผลประโยชน์ในทะเลจีนใต้ต่อไป อย่างไรก็ตาม จีนก็ยังคงจะต้องหาทางเจรจาแนวทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้กับอาเซียนอย่างจริงจัง รวมทั้งการสร้างสัมพันธ์มิตรกับประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง รักษาภาพลักษณ์และผลประโยชน์ร่วมกับอาเซียนที่มีมายาวนาน

นอกจากนี้ แม้ว่าคำวินิจฉัยประเด็นขัดแย้งข้อพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และบทบาททำทีของแต่ละประเทศที่มีต่อจีนจะเปลี่ยนแปลง แต่ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนก็ต้องกำหนดบทบาท แนวทางประนีประนอมด้วยสันติวิธีโดยคำนึงถึงความถูกต้องและหลักกฎหมายประเทศเพื่อความมั่นคงที่ยั่งยืนในอาเซียน รวมทั้งแต่ละประเทศจะต้องทบทวนแนวทางการปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศให้เกิดความมั่นคง และไม่เกิดความขัดแย้งต่อประเทศอื่น

นางสาวสุจิตตรา พูนสวัสดิ์
 นิติกรชำนาญการ สำนักกรรมวิธีการ ๑
 ผู้จัดทำ