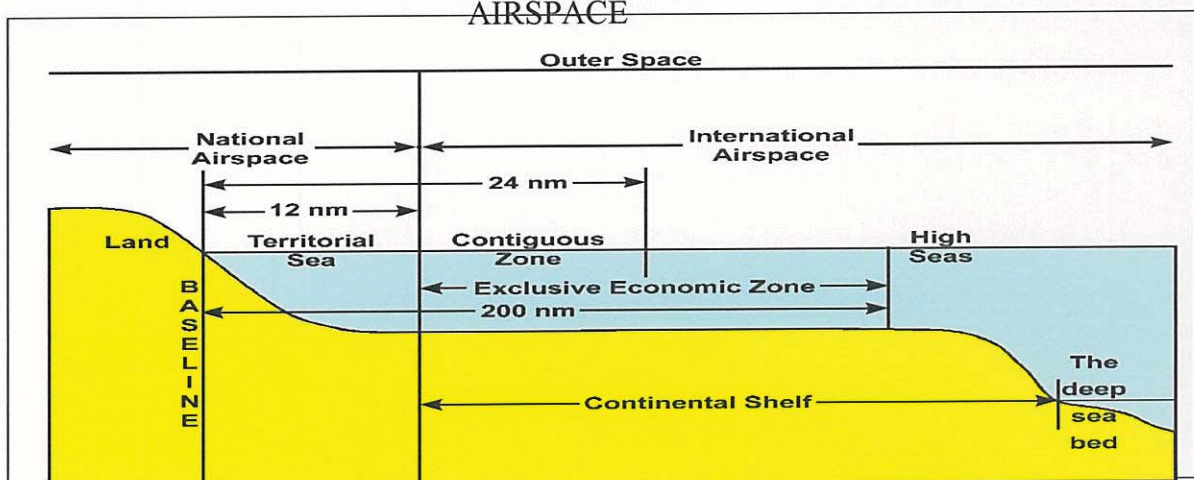


## เสรีภาพในการเดินเรือตามกฎหมายทะเลกับความท้าทายในอนาคต

โดย นาวาเอก ดุลยวัฒน์ เชาวนดี

เมื่อกล่าวถึงเสรีภาพในการเดินเรือ นักเดินเรือหลายท่านคงจะจินตนาการถึงความมีอิสระและเสรีภาพในการเดินเรือไปที่ใดก็ตาม รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์ในทะเลทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในฐานะที่เป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติ (Heritage of Humankind) อนึ่ง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ทะเลได้ถูกประมวลออกมาอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ หลังการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๑ (United Nation Conference on the Law of the Sea I, UNCLOS I) ซึ่งผลจากการประชุมได้กฎหมายออกมา ๔ ฉบับคือ อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง อนุสัญญาว่าด้วยเขตไหล่ทวีป และอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการแสวงหาทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับนี้ได้เริ่มกล่าวถึงเสรีภาพในการเดินเรือและสิทธิของรัฐอื่นในการใช้ทะเล ภายหลังการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๓ (UNCLOS III) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ กฎหมายทะเลเดิมทั้ง ๔ ฉบับได้ถูกรวบรวมเข้าด้วยกันและเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้ทะเลให้สมบูรณ์ซึ่งออกมาเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nation Convention on the Law of the Sea; UNCLOS 1982) โดยได้เปิดให้รัฐต่าง ๆ ลงนาม (Signatory) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ และมีผลบังคับใช้ (Enter to Enforce) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายทะเล เพื่อเป็นการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการเดินเรือ (Freedom of Navigation) กับผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง (Coastal States Interests) อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐชายฝั่งจะเจือจางลงตามระยะทางที่ไกลออกไปในทะเล แม้กระนั้น ในการปฏิบัติจริงของรัฐชายฝั่ง (State Practice) ภายใต้สภาวะแวดล้อมในปัจจุบัน ตลอดจนข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศตามกฎหมายอื่นยังคงสร้างปัญหาและความท้าทายให้กับเสรีภาพในการเดินเรือในปัจจุบันและอนาคตเป็นอย่างยิ่งและอาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากประเด็นต่างๆ เหล่านี้

### LEGAL REGIMES OF THE OCEANS AND AIRSPACE



รูปที่ ๑ อาณาเขตทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

### ๑. เสรีภาพการเดินเรือในทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง

เสรีภาพในการเดินเรือในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งอื่นโดยทั่วไปมีขอบเขตจำกัดตามบทบัญญัติในกฎหมายทะเลตามคำนิยามในมาตรา ๑๘ และข้อกำหนดในมาตรา ๑๙ กล่าวคือ รัฐใด ๆ สามารถเดินเรือผ่านทะเลอาณาเขตในระยะ ๑๒ ไมล์ จากเส้นฐานตรงของรัฐ โดยถือว่าเป็นการผ่านโดยสุจริต (Innocent Passage) โดยเรือทุกประเภท ไม่ยกเว้นเรือรบ ตราบเท่าที่ผู้ใช้สิทธินั้นเดินทางอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงักและไม่ทำการใด ๆ อันกระทบต่อเสรีภาพ กฎหมาย และความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง แต่เรือของรัฐอื่นที่เดินทางผ่านต้องละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อรัฐชายฝั่ง ตามมาตรา ๑๙ วรรค ๒ ของกฎหมายทะเล เช่น การฝึกอาวุธ การรวบรวมข่าวสาร การส่งอากาศยานขึ้นบิน การขนถ่ายสินค้าผิดกฎหมาย การประมง การสร้างมลภาวะและอื่น ๆ ทั้งนี้ การใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตนั้นไม่รวมถึงอากาศยานต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินเรือภายในทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ยังคงเกิดขึ้นเสมอ ประเด็นโต้แย้งหลักที่พบได้แก่ การออกกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่ง การอ้างอาณาเขตทางทะเลเกินกว่าที่กฎหมายทะเลกำหนด และการโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการผ่านช่องแคบระหว่างประเทศและน่านน้ำหมู่เกาะ

#### ๑.๑ การออกกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่ง (Domestic Laws and State Practice)

ปัญหาการออกกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่งส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากความกังวลและผลประโยชน์ด้านความมั่นคง (Security Concerns and Interests) ของรัฐ แม้ว่าตามกฎหมายทะเล ๑๙๘๒ ได้วางหลักการและบทบัญญัติในการให้อำนาจของรัฐชายฝั่งในการออกกฎหมายเพื่อบังคับต่อรัฐใด ๆ ในการเดินเรือผ่านทะเลอาณาเขตของตน ในเรื่องของความปลอดภัยในการเดินเรือ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต การรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลและอื่น ๆ ตามมาตรา ๒๑ รวมถึงในเขตต่อเนื่องในเรื่องของศุลกากร ราชการ อนามัย และ คนเข้าเมือง ตามมาตรา ๓๓ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ (State Practice) ยังมีรัฐชายฝั่งอีกจำนวนมากขยายขอบเขตอำนาจรัฐด้านความมั่นคง (Security Jurisdiction) ออกไปเกินกว่าขอบเขตที่กำหนดในกฎหมายทะเลหรือแม้แต่ตามอำเภอใจ แม้ว่าตามกฎหมายทะเล มาตรา ๒๕ วรรค ๓ ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งสามารถใช้สิทธิในการระงับสิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติได้เป็นการชั่วคราว เฉพาะพื้นที่ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงเช่น การฝึกอาวุธ แต่การระงับสิทธิเช่นนี้ต้องเป็นการชั่วคราวและไม่เลือกปฏิบัติ (discrimination) ต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือต่อประเภทของเรือ รวมถึงต้องแจ้งล่วงหน้า กรณีการขยายขอบเขตอำนาจรัฐด้านความมั่นคงของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกสามารถแสดงตามตาราง

#### การอ้างสิทธิด้านความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง (Security Jurisdiction)

ประเทศ	ประเภทของการอ้างสิทธิ
กัมพูชา	การควบคุมการปฏิบัติของเรือต่างชาติในเขตไหล่ทวีปโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์และอ้างสิทธิการรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงในเขตต่อเนื่อง ๒๔ ไมล์
จีน	ต้องการการแจ้งล่วงหน้าสำหรับเรือต่างชาติในการบรรทุกของเสียแล่นผ่านทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ สำหรับเรือรบต้องขออนุญาตผ่านล่วงหน้า และสิทธิในการรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงในเขตต่อเนื่องระยะ ๒๔ ไมล์
อินโดนีเซีย	เรือรบและเรือทุกชนิดที่มีใช้เรือสินค้าต้องแจ้งการผ่านล่วงหน้าภายในระยะ ๑๐๐ ไมล์ เรือทุกชนิดห้ามจอด ทอดสมอ หรือเดินทางผ่านโดยปราศจากเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย

มาเลเซีย	การฝึกทางทหารและการเคลื่อนกำลังของกองกำลังต่างชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปต้องได้รับอนุญาต
พม่า	เรือรบต่างชาติต้องขออนุญาตผ่านและการอ้างสิทธิในการจำกัดเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตต่อเนื่องด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง
เกาหลีเหนือ	การผ่านเข้าในเขตทหารระยะ ๖๒ ไมล์จากเส้นฐานหรือการผ่านเข้าไปในระยะ ๕๐ ไมล์จากทะเลอาณาเขต เรือและอากาศยานต่างชาติทุกชนิดต้องได้รับอนุญาต
ฟิลิปปินส์	แสดงความกังวลในการประชุมเรื่องกฎหมายทะเล (UNCLOSIII) เมื่อปี ๑๙๘๒ เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ
เกาหลีใต้	เรือรบหรือเรือรัฐบาลต่างชาติต้องขออนุญาตผ่านทะเลอาณาเขตเป็นเวลาสามวันล่วงหน้า
เวียดนาม	เรือรบต่างชาติต้องขออนุญาตผ่านเข้าในเขตต่อเนื่อง ๒๔ ไมล์เป็นการล่วงหน้าอย่างน้อย ๓๐ วันก่อนการผ่าน และจำกัดเรือรบให้ผ่านได้ไม่เกิน ๓ ลำในเวลาเดียวกันด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง เรือดำน้ำต้องเดินเรือบนผิวน้ำและแสดงธง ไม่อนุญาตให้อากาศยานขึ้นลงบนเรือและอาวุธบนเรือต้องถูกตั้งไว้ในลักษณะไม่สามารถปฏิบัติการ (Non Operational Mode) ได้ก่อนเข้าสู่พื้นที่ ๒๔ ไมล์ เขตต่อเนื่อง

ที่มา: Kaye Stuart, Papers in Australian Maritime Affairs No. 22 Freedom of Navigation in the Indo-Pacific Region, Sea Power Centre, Canberra, pp. 8-12.

การอ้างสิทธิดังกล่าวของรัฐชายฝั่งเป็นที่ชัดเจนว่าเป็นการออกกฎหมายหรือประกาศฝ่ายเดียวและขัดต่อบทบัญญัติตามกฎหมายทะเล ๑๙๘๒ อันอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้สิทธิกับรัฐชายฝั่งได้ อนึ่ง การประกาศอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง (Security Jurisdiction) แม้ว่าจะเป็น การขัดต่อหลักกฎหมายทะเล แต่ในทางปฏิบัติรัฐชายฝั่งก็ยังคงปฏิบัติกันต่อไป จากการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการตรวจการณ์ การรวบรวมข่าวสาร และที่สำคัญระยะยิงของอาวุธที่ขยายออกไปอย่างต่อเนื่องทำให้รัฐชายฝั่งหันมาทบทวนมาตรการด้านความมั่นคงของตนมากขึ้นและอาจมีรัฐชายฝั่งที่อ้างสิทธิดังกล่าวเพิ่มขึ้น หรือรัฐเดิมที่เคยประกาศสิทธิเหล่านี้อยู่แล้วอาจขยายเงื่อนไขต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ในส่วนของประเทศไทย จากการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ๑๙๘๒ ไปเมื่อ ๑๕ พ.ค.๕๔ เป็นลำดับที่ ๑๖๒<sup>๑</sup> แล้วนั้น เรายังคงสงวนสิทธิการให้สัตยาบันในครั้งนี้อยู่ในประเด็นความมั่นคงโดยมีสาระสำคัญว่าประเทศไทยจะไม่ผูกพันโดยคำประกาศหรือการแสดงท่าทีที่มีวัตถุประสงค์เป็นการตัด หรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตทางกฎหมายของบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ และไม่ผูกพันโดยกฎหมายภายในใดที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ การให้สัตยาบันของไทยไม่เป็นการรับรองหรือยอมรับการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่โดยรัฐภาคีใด ๆ รวมทั้งการฝึกหรือปฏิบัติการทางทหารในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของ

<sup>๑</sup> United nations, Division for Ocean Affair and the Law of the Sea, "Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements", < [http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)>, ๑๔ ก.พ.๕๖

ไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐชายฝั่ง<sup>๒</sup> ดังนั้น ประเทศไทยเราจึงเป็นรัฐชายฝั่งที่ประกาศโต้แย้งการอ้างสิทธิใดๆที่เกินกว่ากฎหมายทะเลของรัฐชายฝั่งอื่นและประกาศสิทธิของเราเองในเวลาเดียวกัน

**๑.๒ ปัญหาการอ้างทะเลอาณาเขตเกินกว่าที่กฎหมายทะเลกำหนด (Excessive Claim and State Practice)** การอ้างอาณาเขตทางทะเลเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นสิ่งที่ยังเป็นปัญหาในบางพื้นที่ เช่น ประเทศเอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ โลปีเรีย อาร์เจนตินา บราซิล นิการากัว เชียร์าลีโอน และโซมาเลีย ปานามา<sup>๓</sup> คองโก เปรู โตโก<sup>๔</sup> ได้ประกาศทะเลอาณาเขตของตนในระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล อันมีผลทำให้การกระทำความผิดในเขตดังกล่าวอยู่ในอำนาจกฎหมายภายในของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำอันเป็นโจรสลัดตามกฎหมายทะเล มาตรา ๑๑๑ การอ้างสิทธิดังกล่าว นอกจากจะเป็นการอ้างสิทธิเกินกว่าบทบัญญัติตามกฎหมายทะเลแล้วยังอาจทำให้เกิดความยุ่งยากหากรัฐชายฝั่งไม่มีทรัพยากรหรือประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายภายในอย่างเพียงพอ เช่น ในกรณีของการปราบปรามโจรสลัดโซมาเลียอาจทำให้การตีความการกระทำอันเป็นโจรสลัดเป็นการปล้นเรือ รวมถึงสิทธิในการเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ดังกล่าวของกองกำลังนานาชาติอาจถูกจำกัด ดังนั้น เพื่อความชอบธรรมในการเข้าไปปฏิบัติการ กองกำลังฯ ต้องอาศัยมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๘๑๖ (UNSC Resolution 1816)<sup>๕</sup> อันทำให้เกิดความยุ่งยากก่อนการปฏิบัติพอสมควร

**๑.๓ ปัญหาสิทธิการเดินทางผ่านช่องแคบ (Transit Passage)** กรณีนี้รัฐชายฝั่งที่อยู่บริเวณช่องแคบที่เป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศ (Strait used for International Navigation) อาจเกิดข้อพิพาทกับรัฐอื่นผู้ใช้ทะเล เช่น ในกรณีของช่องแคบมะละกา (Malacca Strait) โดย สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย และในกรณีของช่องแคบซุนดา (Sunda Strait) และช่องแคบลอมบอก (Lombok Strait) โดยอินโดนีเซีย อนึ่ง สิทธิการเดินทางผ่านในบริเวณช่องแคบนั้นได้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายทะเล มาตรา ๓๘ และ ๓๙ ในเรื่องสิทธิการเดินเรือและการบินผ่านช่องแคบโดยรัฐอื่นสามารถเดินเรือหรือบินผ่านได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก ไม่จำกัดประเภทของเรือและอากาศยาน และไม่ถูกขัดขวาง อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติตามกฎหมายนี้ รัฐชายฝั่งและรัฐผู้ใช้ทะเลได้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นมากมายซึ่งสามารถสรุปได้เป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

**ประเด็นโต้แย้งประการแรก**ได้เกิดขึ้นเกี่ยวกับการอ้างสิทธิ "การเดินทางผ่านช่องแคบแบบปกติ (Normal Mode) ตามกฎหมายทะเล มาตรา ๓๙ วรรค ๑ ทำได้หรือไม่อย่างไร?" การตีความในเรื่องการเดินทางแบบปกตินี้ได้ถูกตีความโดยรัฐผู้ใช้ทะเลหรือชาติมหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯว่าเป็นการเดินเรือและการบินแบบปกติ (Normal Mode) ตามประเภทของเรือ นั้น ๆ เช่น เรือดำน้ำสามารถเดินทางใต้ผิวน้ำ เรือบรรทุกเครื่องบินสามารถส่งเครื่องบินขึ้นปฏิบัติการได้ หรือเรือรบสามารถปฏิบัติการทางยุทธวิธีและใช้อุปกรณ์ทางทหารได้ กำลังทางเรือหรือเรือรบสามารถเดินทางเป็นรูปกระบวนได้ อากาศยานทหารสามารถบินผ่านช่องแคบโดยไม่ต้องประกาศและถูกขัดขวาง การปฏิบัติเช่นนี้ได้สร้างความกังวลด้านความมั่นคงต่อรัฐชายฝั่งที่อยู่บริเวณช่องแคบระหว่างประเทศ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย เป็นอย่างมาก

**ประเด็นโต้แย้งประการที่สอง** เกิดขึ้นเมื่อรัฐชายฝั่งตั้งคำถามว่า "ช่องแคบใดถือว่าเป็นช่องแคบระหว่างประเทศ" คำจำกัดความของช่องแคบระหว่างประเทศนี้ยังมีความคลุมเครือ เนื่องจาก

<sup>๒</sup> กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฝ่ายการต่างประเทศ, "ความร่วมมือกับต่างประเทศ", <<http://www.dmcr.go.th/fag/UNCLOS.htm>>, ๑๔ ก.พ. ๕๖

<sup>๓</sup> Federation of American Scientist, "Appendix 1 Freedom of Navigation", <[http://www.fas.org/man/docs/adr\\_00/apdx\\_1.htm](http://www.fas.org/man/docs/adr_00/apdx_1.htm)>, ๑๔ ก.พ. ๕๖

<sup>๔</sup> US Department of Defense, "Maritime Claims Reference Manual", <<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/20051m.htm>>, ๑๘ ก.พ. ๕๖

<sup>๕</sup> Zou Keyuan, "Maritime Enforcement of United Nations Security Council Resolutions: Use of Force and Coercive Measures", The International Journal of Marine and Coastal Law, No26, 2011, p. 238.

กฎหมายทะเล ๑๙๘๒ มาตรา ๓๔ ได้กำหนดไว้เพียงสถานะทางกฎหมายของช่องแคบที่ใช้เป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศในเรื่องของการใช้สิทธิการเดินเรือระหว่างประเทศจากส่วนหนึ่งของทะเลหลวงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะไปสู่อีกส่วนหนึ่งของทะเลหลวงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่านั้น แต่ลักษณะของช่องแคบระหว่างประเทศนั้นกฎหมายมิได้กำหนด ดังนั้น ความคลุมเครืออันอาจจะนำมาสู่ประเด็นพิพาทจึงอยู่ในประเด็นที่ว่าช่องแคบใดถือว่าเป็นช่องแคบระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐผู้ใช้ทะเลสามารถอ้างสิทธิการผ่านช่องแคบได้

ประเด็นโต้แย้งประการสุดท้าย "การประกาศปิดช่องแคบทำได้หรือไม่?" ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งกฎหมายทะเล ๑๙๘๒ การใช้สิทธิการเดินเรือผ่านช่องแคบนั้นระงับมิได้ ความขัดแย้งในกรณีนี้เคยเกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ เมื่ออินโดนีเซียประกาศปิดช่องแคบซุนดาและลอมบอก ในเดือนก.ย.ค.ศ. ๑๙๘๘ ในครั้งนั้น ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอินโดนีเซียประกาศอย่างเป็นทางการในการปิดช่องแคบเพื่อการฝึกทางทหารภายในประเทศภายใต้รหัส " Air/Sea Tactical Exercise Activity" การประกาศนี้ได้ถูกประท้วงอย่างรุนแรงจากออสเตรเลีย โดยอ้างว่าสิทธิในการผ่านช่องแคบนี้รัฐชายฝั่งจะละเมิดมิได้ตามบทบัญญัติในกฎหมายทะเล<sup>๖</sup> ฝรั่งเศส สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ ได้ประท้วงทางการทูตในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียได้อ้างว่าการประกาศปิดช่องแคบนี้ อินโดนีเซียถือว่าเป็นการปฏิบัติตามนโยบายความเป็นเอกลักษณะของชาติ (Wuwasun nusantara) โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายภายใน ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ที่ถือว่า น่านน้ำภายในน้ำหมู่เกาะของอินโดนีเซียหลังเส้นฐานหมู่เกาะนั้นมีสภาพเป็นน่านน้ำภายใน (Internal Waters)<sup>๗</sup> อันทำให้อินโดนีเซียมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในการดำเนินการดังกล่าว

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์การใช้ช่องแคบระหว่างประเทศเป็นเส้นทางเดินเรือในปัจจุบัน การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ความต้องการพลังงาน ความกังวลเรื่องความมั่นคงทางทะเล และการเคลื่อนกำลังทางยุทธศาสตร์ของกองเรือต่างชาติหรือประเทศมหาอำนาจโดยการอ้างสิทธิการผ่านช่องแคบอาจขยายเป็นประเด็นขัดแย้งได้ในอนาคต อนึ่ง การใช้สิทธิผ่านช่องแคบนี้ได้รวมถึงสิทธิการบินผ่านซึ่งรัฐชายฝั่งไม่สามารถขัดขวาง ยกเว้น ช่องแคบที่มีลักษณะภูมิศาสตร์เป็นช่องแคบระหว่างเกาะ (Island) และแผ่นดินหลัก (Main land) ตามมาตรา ๓๘ ประเด็นนี้ยังคงมีความอ่อนไหวในเรื่องของความมั่นคง (Security Concerns) ของรัฐชายฝั่งหากผู้ใช้สิทธิเป็นเรือหรืออากาศยานทหาร

**๑.๔ สิทธิการเดินเรือผ่านในน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic Passage)** กล่าวโดยทั่วไป คำนิยามของรัฐหมู่เกาะคือรัฐที่ประกอบด้วยเกาะหนึ่งเกาะหรือมากกว่านั้นหรือกลุ่มของหมู่เกาะ ตามกฎหมายทะเล มาตรา ๔๖ รัฐหมู่เกาะมีสิทธิในการลากเส้นฐานตรงเชื่อมระหว่างขอบนอกของเกาะที่อยู่นอกสุดหรือแนวหิน (Drying Reefs) ถ้าภายในเส้นฐานดังกล่าวประกอบด้วยแผ่นดินและพื้นน้ำ ซึ่งอัตราส่วนระหว่างแผ่นดินและพื้นน้ำอยู่ระหว่าง ๑ ต่อ ๑ ถึง ๙ ต่อ ๑ ทั้งนี้ความยาวของเส้นฐานดังกล่าวในแต่ละเส้นต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไมล์ทะเล ยกเว้น เส้นฐานตรงจำนวนไม่เกิน ๓ % ของเส้นฐานตรงที่ล้อมรอบหมู่เกาะอาจขยายความยาวออกไปเกิน ๑๐๐ ไมล์ทะเลได้แต่ไม่เกิน ๑๒๕ ไมล์ทะเล (มาตรา ๔๗) การประกาศน่านน้ำหมู่เกาะนั้นสภาพของพื้นน้ำภายในเส้นฐานตรงของรัฐหมู่เกาะนั้นจะกลายเป็นน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic Waters) ซึ่งรัฐใด ๆ สามารถเดินเรือผ่านทางภายใต้บทบัญญัติตามกฎหมายในเรื่องของสิทธิการผ่านโดยสุจริตได้ตามมาตรา ๕๒ ในการนี้รัฐหมู่เกาะต้องกำหนดเส้นทางเดินเรือหลักระหว่างประเทศภายในน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic Sea Lanes; ASLs) สำหรับเส้นทางเดินเรือและการบินผ่านของรัฐอื่น ๆ โดยการใช้อำนาจนี้รัฐผู้ใช้สิทธิสามารถเดินทางผ่านอย่างต่อเนื่อง โดยไม่หยุดชะงัก ระหว่างส่วนหนึ่งของทะเลหลวงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะอีกฝั่งหนึ่งไปยังอีกฝั่งหนึ่ง การอ้างสิทธิของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและรัฐอื่นๆ ใน

<sup>๖</sup> Donald R. Rothwell, "The Indonesian Straits incident Transit or archipelagic sea lanes passage?", Marine Policy November 1990, p. 495.

<sup>๗</sup> Ibid, p.496.

การเดินทางผ่านน่านน้ำหมู่เกาะนี้ ในทางปฏิบัติ (State Practice) ยังคงมีประเด็นโต้แย้งในทางกฎหมาย ระหว่างรัฐหมู่เกาะและรัฐผู้ใช้ทะเลอยู่หลัก ๆ สามประการ ได้แก่

๑.๔.๑ การประกาศกฎหมายภายในให้น่านน้ำหมู่เกาะมีสภาพเป็นน่านน้ำภายใน ประเด็นโต้แย้งเกิดขึ้นในกรณีของฟิลิปปินส์<sup>๘</sup> และอินโดนีเซีย<sup>๙</sup> ถือว่าน่านน้ำด้านหลังเส้นฐานหมู่เกาะเป็นน่านน้ำภายใน (Internal Waters) อนึ่ง ตามกฎหมายทะเล มาตรา ๒ แล้ว น่านน้ำหลังเส้นฐานตรง (Straight Baselines) ของรัฐหมู่เกาะ (Archipelagic State) จะถูกถือว่าเป็นเขตน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic Waters) ซึ่งเรือชาติใด ๆ ก็ตามสามารถใช้สิทธิเดินทางผ่านโดยสุจริตได้ (Innocent Passage) การอ้างสิทธิให้พื้นน้ำหลังเส้นฐานหมู่เกาะเป็นน่านน้ำภายใน (Internal Waters) เช่นนี้ส่งผลให้เรือต่างชาติที่เดินทางผ่านน่านน้ำในบริเวณนั้นตกอยู่ในอำนาจของรัฐชายฝั่ง ซึ่งอาจสามารถดำเนินการในการสกัดกั้น ตรวจค้น ชัดขวางและยึดเรือโดยอำนาจตามกฎหมายภายในของรัฐผู้อ้างสิทธิ

๑.๔.๒ การกำหนดเส้นทางเดินเรือและการบินผ่านน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic Sea Lanes, ASLs) ไม่ครบถ้วน ตามกฎหมายทะเลมาตรา ๕๓ รัฐหมู่เกาะมีภาระทางกฎหมายที่จะต้องกำหนดเส้นทางเดินเรือหลักระหว่างประเทศ (International Navigation) ให้ครบถ้วน และเอื้อต่อการเดินทางตามสภาพภูมิประเทศ การกำหนดเส้นทางดังกล่าวโดยปกติจะพิจารณาถึงความสำคัญของเส้นทางเดินเรือหลัก ความสะดวก ปลอดภัยและประหยัดในการเดินทาง ประเด็นโต้แย้งเกิดขึ้นในเวลาต่อมาในประเด็นคำถามแรกที่ว่า เส้นทางเดินเรือใดถือว่าเป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศ คำถามในประเด็นนี้คล้ายกับการใช้สิทธิในการผ่านช่องแคบระหว่างประเทศ และคำถามในประเด็นต่อมาคือรัฐหมู่เกาะต้องกำหนดเส้นทางผ่านจำนวนเท่าไรจึงจะจัดว่าเพียงพอ ในกรณีของอินโดนีเซีย อินโดนีเซียได้กำหนดเส้นทางเดินเรือผ่านบริเวณน่านน้ำหมู่เกาะของตนไว้ ๓ เส้นทางหลัก ได้แก่ เส้นทางช่องแคบซุนดาผ่านทะเลนатуไปทะเลจีนใต้ เส้นทางช่องแคบลอมบอกผ่านช่องแคบมากัสก้าไปทะเลสุลาเวสี และช่องแคบติมอร์ผ่านช่องแคบเลติไปทะเลบันดา<sup>๑๐</sup> การกำหนดเส้นทางของอินโดนีเซียนี้มักถูกวิจารณ์จากรัฐผู้ใช้ทะเลโดยเฉพาะสหรัฐฯและออสเตรเลียอยู่บ่อยครั้งว่าการกำหนดเส้นทางเหล่านี้ไม่เพียงพอและขาดการกำหนดเส้นทางจากตะวันออกไปตะวันตก (East -West ASL)<sup>๑๑</sup> ในกรณีของฟิลิปปินส์ แม้ว่าฟิลิปปินส์ยังมิได้กำหนดเส้นทางผ่านน่านน้ำหมู่เกาะอย่างเป็นทางการ แต่ฟิลิปปินส์อ้างว่าได้จัดเตรียมเส้นทางดังกล่าวไว้เพียงพอแล้ว โดยมีเส้นทางเหนือไปได้จากทะเลเซลีเบสไปทะเลจีนใต้ และเส้นทางตะวันออกไปตะวันตกจากช่องแคบบัลลาแบค (Balabac) ไปมหาสมุทรแปซิฟิก<sup>๑๒</sup>

๑.๔.๓ การเดินทางแบบปกติ (Normal Mode) ในเส้นทางผ่านน่านน้ำหมู่เกาะตามกฎหมายทะเลมาตรา ๕๓ วรรค ๓ กรณีพิพาทเกิดขึ้นเมื่อเรือของรัฐผู้ใช้เส้นทางนั้นถูกจำกัดสิทธิและถูกยับยั้งตามกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่ง ในกรณีของอินโดนีเซีย เพื่อเป็นการยืนยันสิทธิการเดินทางแบบปกติผ่านเส้นทางบริเวณน่านน้ำหมู่เกาะและการยืนยันการผ่านเส้นทางจากตะวันออกไปตะวันตกของสหรัฐฯ ในเดือน ก.ค. ๒๕๔๖ สหรัฐฯ ได้แสดงสิทธิโดย

<sup>๘</sup> Mary Ann Palma, *The Philippine as an archipelagic and Maritime Nation: Interests Challenges and Perspectives* RSIS Working Paper No 182, S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore, 21 July 2009, p.9.

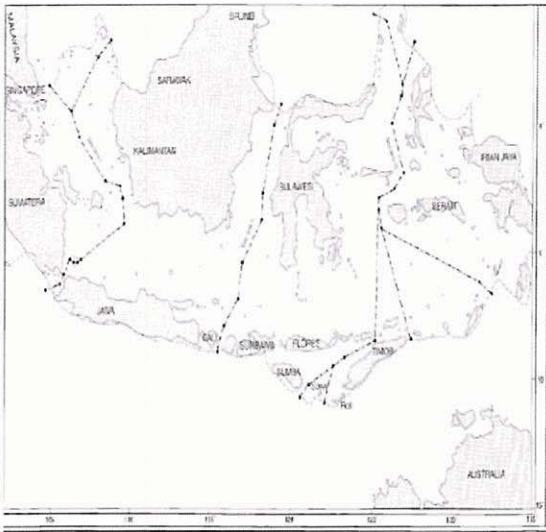
<sup>๙</sup> Donald R. Rothwell, "The Indonesian Straits incident Transit or archipelagic sea lanes passage?", *Marine Policy* November 1990, p. 496.

<sup>๑๐</sup> Viven Jane Evangelio Cay, "Archipelagic Sea Lanes Passage and Maritime Security in Southeast Asia", *World Maritime University*, 2010, p. 44.

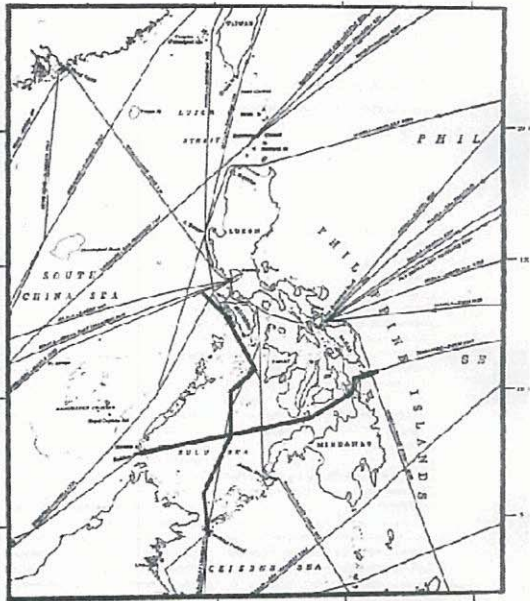
<sup>๑๑</sup> Ibid, p. 47.

<sup>๑๒</sup> Ibid, p. 57.

การเคลื่อนกำลังกองเรือบรรทุกเครื่องบิน USS Carl Wilson พร้อมกระบวนเรือคุ้มกันและส่งเครื่องบิน F/A 18 ๕ เครื่อง ขึ้นปฏิบัติการขณะเดินทางผ่านเส้นทางเดินเรือบริเวณน่านน้ำหมู่เกาะ (ASL) ตามเส้นทางโต้แย้งจากตะวันออกไปตะวันตก จากทะเลชวาไปทะเลสุลาเวสีซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในพื้นที่ในช่วงเวลาหนึ่ง จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลอินโดนีเซียได้ประท้วงสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการโดยกล่าวหาว่าเครื่องบิน F/A 18 ได้รุกรานน่านฟ้าของอินโดนีเซีย<sup>๑๓</sup> อนึ่ง เสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านน่านน้ำหมู่เกาะของอินโดนีเซียนี้อาจเป็นประเด็นความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาอันสืบเนื่องมาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์อันเป็นเส้นทางเดินเรือหลักแห่งหนึ่งของโลก โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทางทะเล เช่น สหรัฐฯ ซึ่งได้ใช้เส้นทางดังกล่าวในการเคลื่อนกำลังทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาค



ที่มา Source: Resolution MSC.72(69) <http://www.imo.org> at p. 9  
รูปที่ ๒ เส้นทางเดินเรือสากลผ่านน่านน้ำหมู่เกาะที่กำหนดโดยอินโดนีเซีย



Source: Ocean and Law Policy Series, Vol. 1 No. 1 1997 at p11  
รูปที่ ๓ เส้นทางเดินเรือสากลผ่านน่านน้ำหมู่เกาะที่กำหนดโดยฟิลิปปินส์

<sup>๑๓</sup> Ibid, p.48.

## ๒. เสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป

กล่าวโดยทั่วไป พื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะทั่วโลกรวมกันมีประมาณ ๓๑.๙ ล้าน ตารางไมล์หรือประมาณ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่มหาสมุทรทั้งหมด<sup>๑๔</sup> ตามกฎหมายทะเลมาตรา ๕๕ รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Economic Exclusive Zone; EEZ) ในระยะ ๒๐๐ ไมล์ จากเส้นฐานตรง และมีอำนาจเฉพาะ (Exclusive Jurisdiction) ในการสร้างเกาะเทียมหรือสิ่งปลูกสร้างในทะเล การวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการออกมาตรการในการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของตน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนตามมาตรา ๗๓ อย่างไรก็ดีตาม เสรีภาพการเดินเรือในบริเวณนี้มิได้ถูกจำกัดตราบเท่าที่การเดินเรื่อนั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแสวงหาทรัพยากรของรัฐชายฝั่ง เสรีภาพการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นมีขอบเขตเช่นเดียวกับเสรีภาพในทะเลหลวงการเดินเรือตามมาตรา ๕๘ และ ๘๗ ในส่วนของเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) อาณาเขตของไหล่ทวีปโดยทั่วไปได้ถูกกำหนดให้อยู่ในระยะ ๒๐๐ ไมล์จากเส้นฐานตรงของรัฐชายฝั่งในกรณีปกติ และสามารถขยายออกไปได้อีกไม่เกิน ๑๕๐ ไมล์ในกรณีพิเศษตามมาตรา ๗๖ สิทธิอธิปไตยในการแสวงหาทรัพยากรจากเขตไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่งได้ถูกกำหนดตามมาตรา ๗๗ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ประเด็นโต้แย้งได้เกิดขึ้นเมื่อรัฐชายฝั่งได้อ้างสิทธิในการจำกัดการปฏิบัติการทางทหารของเรือรบของชาติอื่น เช่น การฝึก การเคลื่อนกำลัง การลาดตระเวนและการรวบรวมข่าวสาร ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐชายฝั่งโดยอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๓๐๑ เรื่องการใช้ทะเลอย่างสันติ (Peaceful Use) ซึ่งกล่าวไว้ว่า “ในการใช้สิทธิและหน้าที่ภายใต้กฎหมายทะเลนี้ ชาติสมาชิกควรอดกลั้นต่อการใช้กำลังใด ๆ ต่อความมั่นคงของรัฐ (Territorial Integrity) หรือ เสรีภาพทางการเมือง (Political Independence) ของรัฐใด ๆ ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ (UN Charter)” สำหรับชาติที่สงวนสิทธิในการปฏิบัติการทางทหารของชาติอื่นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนโดยปราศจากความยินยอมตั้งแต่การลงนามและการให้สัตยาบันต่อกฎหมายทะเลได้แก่ อินเดีย มาเลเซีย ปากีสถาน อูรูกวัย บราซิล เคนยา<sup>๑๕</sup> รวมถึงไทยด้วย สำหรับจีนได้แสดงความเห็นสนับสนุนแนวคิดนี้อย่างชัดเจนโดยกล่าวว่า เสรีภาพการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีข้อจำกัดตราบเท่าที่การใช้สิทธินั้นไม่เป็นการใช้ทะเลอย่างสันติ (Peaceful Use) ซึ่งการใช้สิทธิอันไม่เข้ากับกฎหมายนี้ (Non Peaceful Activities) เช่นการเคลื่อนกำลัง การลาดตระเวนและการสำรวจทางทหารเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมสนามรบ (Battlefield Preparation) การกระทำเหล่านี้ควรอยู่ภายใต้การเคารพสิทธิ (subject to/ due regard for) ต่อรัฐชายฝั่ง<sup>๑๖</sup> ในส่วนของมหาอำนาจโดยเฉพาะ สหรัฐฯ ก็ได้แย้งสิทธิการเคลื่อนกำลังผ่านในเขตเศรษฐกิจจำเพาะในเรื่องของเสรีภาพในการเดินเรือและการบิน (Freedom of Navigation and Overflight) เหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามมาตรา ๕๘ โดยกล่าวว่า การใช้สิทธินี้มีได้จำกัดประเภทของเรือและอากาศยานแต่อย่างใด สหรัฐฯ ถือว่าเสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงเป็นสิทธิพื้นฐานของรัฐใดๆ ก็ตามในการเดินเรือโดยมิต้องได้รับ

<sup>๑๔</sup> Robert Nadelson, “The Exclusive Economic Zone State claims and the LOS Convention”, *Marine Policy*, November, 1992, p. 465.

<sup>๑๕</sup> Abdul Ghafur Hamid Khin Maung Sein, “Striking A Balance Between the Rights of A Coastal State in its Exclusive Economic Zone and Freedom of Navigation of Other States A critical and Analysis”, *Asian Journal of International Law*, Vol. 2 Issue 1-2, 2007, p.14.

<sup>๑๖</sup> Mark J.Valencia, “Conclusions and the way forward”, *Marine Policy* No 29, 2005, p.186.



ความยินยอมจากรัฐชายฝั่ง ทั้งนี้ สหรัฐฯ ได้ยืนยันว่าเสรีภาพในการปฏิบัติการทางทหารและการรวบรวมข่าวกรองในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของชาติอื่นนั้น สหรัฐฯ ได้ปฏิบัติมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น โดยมีต้องขอความยินยอมจากรัฐใด<sup>๑๗</sup> โดยฝ่ายที่สนับสนุนการอ้างเสรีภาพในการเดินเรือได้แก่ สหรัฐฯ อิตาลี เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ และอังกฤษ<sup>๑๘</sup> การตีความกฎหมายทะเลทั้งสองฝ่ายนั้นได้นำมาสู่ความขัดแย้งในเรื่องปฏิบัติการทางทหารในเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งมีตัวอย่างเกิดขึ้นมากมาย เช่น การชนกันระหว่างเครื่องบินลาดตระเวนทางทะเลสหรัฐฯ EP-3 และ บ.ขับไล่จีน F-8 ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของจีนในเดือน เม.ย.๒๕๔๔ หรือ กรณีเรือสำรวจสมุทรศาสตร์ ทร. สหรัฐฯ USS Bowditch ถูกเรือฟรีเกตจีนชุด Jianhe III บังคับให้ออกจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะของจีนในทะเลเหลือง ในเดือน มี.ค. ๒๕๔๔<sup>๑๙</sup> หรือ กรณีการตรวจพบเรือดำน้ำจีนชั้น หมิง (Ming Class) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของญี่ปุ่นในปี ๒๕๔๖<sup>๒๐</sup> และในกรณีของเรือสำรวจสมุทรศาสตร์ ทร. สหรัฐฯ USS Impeccable ถูกเรือทางการจีน ๕ ลำ บังคับให้ออกจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะที่จีนอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้ในระยะ ๗๕ ไมล์จากเกาะไหหนาน<sup>๒๑</sup> ในสถานการณ์ที่เทคโนโลยีด้านการตรวจการณ์และรวบรวมข่าวสารได้ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็วความขัดแย้งในประเด็นนี้อาจมีแนวโน้มขยายตัว ด้วยเหตุผลด้านความกังวลของรัฐชายฝั่งในการปฏิบัติการทางทหารของรัฐอื่น



รูปที่ ๔ USS Impeccable

### ๓. เสรีภาพในการเดินเรือในทะเลหลวง

ทะเลหลวงในปัจจุบันมีพื้นที่ประมาณ ๕๐ % ของผิวโลก กล่าวโดยทั่วไป รัฐใด ๆ มีเสรีภาพในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายเคเบิลใต้น้ำ การสร้างเกาะเทียมและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และการประมงภายใต้บทบัญญัติเรื่องการประมงและการสำรวจทางวิทยาศาสตร์ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๘๗ แห่งกฎหมายทะเล ในกรณีรัฐชายฝั่งประกาศขยายเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) ออกไปจากเดิม (๒๐๐ ไมล์) ไปอีก ๑๕๐ ไมล์ การประกาศดังกล่าวจะมีผลเฉพาะทรัพยากรใต้ผิวดิน (Sub Soil) แต่ทรัพยากรที่อยู่เหนือผิวดินและพื้นน้ำ (Water Column) ยังคงเป็นทรัพยากรที่อยู่ในขอบเขตของทะเลหลวง ซึ่งรัฐต่าง ๆ สามารถแสวงสิทธิในการหาประโยชน์ตามกฎหมายทะเล

<sup>๑๗</sup> Raul (Pete) Pedrozo, "Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone", *Chinese Journal of International Law*, 2010, p. 5.

<sup>๑๘</sup> Institute for Ocean policy and Ship and Ocean Foundation and East West Center, "The Regime of Exclusive and Economic Zone : Issues and Responses A Report of The Tokyo Meeting 19- 20 February 2003", Tokyo, p.4.

<sup>๑๙</sup> Raul Pedrozo, "Close Encounters at Sea The USNS Impeccable Incident", *Naval War College Review* Summer Vol. 62, No. 3, 2009, p.101.

<sup>๒๐</sup> Institute for Ocean policy and Ship and Ocean Foundation and East West Center, *Ibid*, p.6.

<sup>๒๑</sup> Raul Pedrozo, *Ibid*.

มาตรา ๗๖ อนึ่ง ภายใต้บทบัญญัติตามกฎหมายทะเล ในทะเลหลวง เรือชาติอื่นยกเว้นเรือรบอาจถูกบังคับให้ มีภาระในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Duty to Render Assistance) ตามมาตรา ๙๘ หรือถูกสกัดกั้นในการ ปรานปรามยาเสพติดตามความร่วมมือระหว่างประเทศหากรัฐเจ้าของเรือยินยอมตามมาตรา ๑๐๗ หรืออาจ ถูกใช้สิทธิในการตรวจเยี่ยม (Right of Visit) ตามมาตรา ๑๑๐ และถูกใช้สิทธิไล่ตามติดพัน (Hot Pursuit) เพื่อสกัดกั้นหรือตรวจค้น หากการกระทำความผิดได้เกิดขึ้นในอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งตามมาตรา ๑๑๑ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการเดินเรือในทะเลหลวงอาจเป็นประเด็นโต้แย้งนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวใน ประเด็นดังต่อไปนี้

**๓.๑ การอ้างเขตปลอดภัยรอบสิ่งปลูกสร้างหรือแท่นขุดเจาะในทะเลเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด** โดยปกติรัฐเจ้าของสิ่งปลูกสร้างในทะเลหรือเกาะเทียม (Artificial Islands) หรือแท่นขุดเจาะ (Oil and Gas Installations) สามารถประกาศเขตปลอดภัย (Safety Zone) ในระยะไม่เกิน ๕๐๐ เมตร รอบสิ่ง ปลูกสร้างดังกล่าว ตามมาตรา ๖๐ วรรค ๕ และเรือของรัฐต่าง ๆ ต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อกำหนดซึ่งเป็น มาตรฐานสากลของสิ่งปลูกสร้าง ตามมาตรา ๖๐ วรรค ๖ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติจริงยังคงมีบางรัฐ เช่น อินเดีย ปากีสถาน ไนจีเรีย กายานา มิได้ประกาศเขตปลอดภัยดังกล่าวหรือเขตนี้ได้ขยายออกไปตามความ เหมาะสมตามดุลยพินิจของรัฐชายฝั่ง ในกรณีของไนจีเรียได้ประกาศสิทธิในการยับยั้งเรือในการเข้าสู่พื้นที่ เฉพาะหากไม่ได้รับอนุญาต และในกรณีของอินเดียได้ประกาศรวมการบังคับใช้กฎหมายในเขตปลอดภัยนี้ให้อยู่ในอำนาจอธิปไตย (Territorial Jurisdiction) อีกด้วย<sup>๒๒</sup> ความกังวลด้านความมั่นคงในพื้นที่บริเวณรอบสิ่งปลูกสร้างในทะเลนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุผลในประเด็นของความพอเพียงของน้ำมันเมื่อเทียบกับระยะของอาวุธสมัยใหม่หรือภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย ประเด็นนี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความกังวลด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้น รัฐชายฝั่งอาจขยายเขตปลอดภัยของตนเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือความมั่นคงด้านพลังงานอันอาจกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลหลวงและเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย



รูปที่ ๕ แท่นขุดเจาะในทะเล

**๓.๒ การอ้างกรรมสิทธิ์ในหมู่เกาะต่าง ๆ ในพื้นที่ทะเลหลวงและบริเวณใกล้เคียง เช่น ทะเลจีนใต้และช่องแคบไต้หวัน การอ้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ (South China Sea Dispute) บริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ (Spratly) อันประกอบด้วย ๖ ชาติพิพาท ได้แก่ จีน ไต้หวัน มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และหมู่เกาะพาราเซล (Paracel) อันประกอบด้วย ๔ ชาติ ได้แก่ จีน เวียดนาม ไต้หวัน**

<sup>๒๒</sup> Robert Nadelson, "The Exclusive Economic Zone State claims and the LOS Convention", Marine Policy November, 1992, p.468.

และฟิลิปปินส์ โดยการอ้างการครอบครองเกาะ โขดหิน และแนวปะการังในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการอ้างสิทธิในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะทั้ง ๆ ที่มีเกาะ โขดหิน และแนวปะการังในพื้นที่เป็นจำนวนมากไม่มีสภาพเป็นเกาะที่มนุษย์สามารถอาศัยได้อันจะสามารถอ้างสิทธิในการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ตามมาตรา ๑๒๑ อนึ่ง การอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐพิพาทอาจมีเหตุผลมาจากการคาดคะเนปริมาณไฮโดรคาร์บอนเป็นจำนวนมากใต้พื้นน้ำบริเวณนั้น การแสดงสิทธิของรัฐต่าง ๆ ในพื้นที่พิพาทได้นำมาสู่การใช้กำลังและเกิดการปะทะระหว่างคู่พิพาท เช่น จีน - ฟิลิปปินส์ และ จีน - เวียดนาม ดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต และยังคงมีแนวโน้มเกิดขึ้นต่อไป ความขัดแย้งดังกล่าวกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในฐานะที่เป็นเส้นทางคมนาคมหลัก (Sea Line of Communication, SLOC) แห่งหนึ่งของโลก

๓.๓ การใช้มาตรการในการรักษาความมั่นคงทางทะเลและการรักษาสภาพแวดล้อมจากการประกาศนโยบายทำสงครามกับการก่อการร้าย (War on Terror) ของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายและการแพร่กระจายของอาวุธทำลายล้างสูงบางอย่างอาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือ เช่น มาตรการต่อต้านการแพร่กระจายของอาวุธทำลายล้างสูง (Proliferation Security Initiative, PSI) ที่ได้สร้างความร่วมมือระหว่างชาติพันธมิตรในการขึ้นตรวจค้น สกัดกั้นเรือและอากาศยานต่างชาติที่ต้องสงสัยว่าลำเลียงอาวุธทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction, WMD) โดยเฉพาะในทะเลหลวง หรือในบางครั้งอาจมีการสร้างความชอบธรรมโดยออกเป็นมติของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ เช่น มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ ๑๕๔๐ (UN Resolution 1540) ที่ประกาศว่า การแพร่กระจายของอาวุธทำลายล้างสูงเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก และมติที่ ๑๗๑๘ (UN Resolution 1718) ในการต่อต้านการลำเลียงอาวุธทำลายล้างสูงของเกาหลีเหนือ แม้ว่าในปัจจุบัน การขึ้นตรวจค้น ยึด จับกุมเรือที่ต้องสงสัยเป็นการปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ และต้องอาศัยความยินยอมจากรัฐเจ้าของธง แต่ในอีกด้านหนึ่ง มาตรการเหล่านี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มันไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการละเมิดเสรีภาพในการเดินเรือ<sup>๒๓</sup> ในกรณีของการใช้มาตรการในการรักษาภาวะแวดล้อม กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่ การเดินเรือของเรือสินค้าญี่ปุ่น Akatsuki Maru ในปี ๑๙๙๒ ซึ่งได้บรรทุกพลูโตเนียมจากฝรั่งเศสไปญี่ปุ่นเพื่อทำการแปรสภาพและนำกลับมาใช้ใหม่ การเดินทางของเรือดังกล่าวได้ถูกประกาศห้ามเข้าพื้นที่ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะจากรัฐชายฝั่ง เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมทั้งอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ได้ประกาศห้ามเรือดังกล่าวผ่านช่องแคบมะละกา กรณีนี้ได้ถูกวิพากษ์กันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมายทะเล ๑๙๘๒<sup>๒๔</sup> ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการเดินเรือนี้รวมถึงการกระทำในรูปแบบอื่นๆจากรัฐชายฝั่งโดยการเลือกปฏิบัติ เช่น เรือประมงต่างชาติต้องแจ้งการผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะล่วงหน้า หรือตามข้อกำหนดตามกฎหมายอื่น เช่น เรือบรรทุกน้ำมันที่มีผนังตัวเรือชั้นเดียวห้ามผ่านในอาณาเขตทางทะเล หรือเรือที่บรรทุกวัตถุอันตราย อาจไม่ได้รับอนุญาตให้ผ่านน่านน้ำ เป็นต้น

<sup>๒๓</sup> Mark J.Valencia, Ibid, p. 186.

<sup>๒๔</sup> Donald R. Rothwell, "Navigational Rights and Freedoms in the Asia Pacific Following Entry into Force of the Law of the Sea", Virginia Journal of International Law 1995, 28 May 2011,



รูปที่ ๖ เรือ Akatsuki Maru

## บทสรุป

ในปัจจุบันเสรีภาพในการเดินเรือในอาณาเขตทางทะเลของรัฐต่าง ๆ ยังคงมีประเด็นโต้แย้งอยู่มากอันเกิดมาจากความกังวลด้านความมั่นคง การปกป้องทรัพยากร และการรักษาสภาพแวดล้อมของรัฐชายฝั่ง (Security and Environment Concerns) การแสวงหาทรัพยากรในทะเลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีส่วนในการผลักดันให้รัฐต่าง ๆ แสวงหาและป้องกันสิทธิของตนเองในทะเลเพิ่มขึ้น อันอาจนำไปสู่ข้อพิพาทได้ เสรีภาพในการเดินเรือในอนาคตอาจถูกจำกัดให้ลดลงโดยรัฐชายฝั่งโดยพิจารณาถึงประเภทของเรือและสินค้าที่บรรทุก ในส่วนของประเด็นความมั่นคง การอ้างสิทธิของรัฐด้านความมั่นคง (Security Jurisdiction) และการปฏิบัติการทหารในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นยังคงเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละฝ่ายที่กล่าวอ้าง แม้ว่าสารบัญญัติในกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งและสิทธิของรัฐผู้ใช้ทะเล แต่มันก็ยังคงถูกวิจารณ์เสมอโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของความคลุมเครือ อันสืบเนื่องมาจากการตีความให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และความต้องการของแต่ละฝ่าย และความล้าสมัยเมื่อคำนึงถึงการพัฒนาทางเทคโนโลยีของการตรวจการณ์ อากาศ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ประเด็นเหล่านี้นำมาสู่ความท้าทายในอนาคตในเรื่องของความร่วมมือและกลไกระหว่างประเทศในการกำหนดข้อตกลงหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อประสานผลประโยชน์ และการแก้ปัญหาข้อพิพาทในการใช้ทะเลระหว่างรัฐต่อไปโดยสันติวิธี

---