

Ba kịch bản ADIZ mà Trung Quốc có thể thiết lập ở Biển Đông là tại Hoàng Sa, Trường Sa và dải vệt đường 9 độ. Nếu ADIZ được Trung Quốc thiết lập thì hậu quả về mặt ngoại giao, pháp lý sẽ là gì?



1. Bối cảnh

Dù không có bất kỳ một văn kiện quốc tế nào nêu rõ việc các nước có quyền thiết lập Vùng nhận dạng phòng không (ADIZ), song những khu vực này đã được đơn phương thiết lập kể từ thập kỷ 50 của thế kỷ trước. ADIZ mà Trung Quốc tuyên bố

thiết lập trên quần đảo Senkaku/Điếu Ngư, một khu vực tranh chấp trên biển Hoa Đông, cùng với những hoạt động gần đây của nước này trên các thềm tranh chấp ở Biển Đông đang làm dấy lên quan ngại về khả năng Trung Quốc lập ADIZ ở Biển Đông. ADIZ đang trở thành một vấn đề của luật pháp quốc tế trong thế kỷ 21. Vậy ADIZ được xác định là gì? ADIZ được thiết lập nhằm xác định không phận máy bay tiếp cận một quốc gia vì các lý do an ninh và ADIZ giúp các nước phát hiện các mối đe dọa tiềm tàng của máy bay nước ngoài, qua đó tăng cường an ninh quốc gia. Nói cách khác, mục đích của việc thiết lập ADIZ là cho phép một quốc gia có đủ thời gian để chuẩn bị cho một vụ tấn công tiềm tàng từ trên không. Trong các khu vực ADIZ, máy bay nước ngoài phải chấp hành các quy định về nhàn diển, như đi trình các kế hoạch bay, duy trì đường dây liên lạc 2 chiều bằng sóng vô tuyến và vận hành hệ thống tiếp sóng radar thế hệ... Các khu vực ADIZ “thường được thiết lập trên không phận quốc tế tiếp giáp với không phận quốc gia của các nước”, giống như ADIZ mà Trung Quốc lập trên biển Hoa Đông. Trung Quốc đã kiên trì thiết lập một ADIZ khác trên Biển Đông, nơi Bắc Kinh đang tranh chấp chủ quyền với một số nước. Một vài tuyên bố chính thức đã được đưa ra để diển các nước đưa ra nhằm nêu bật vấn đề. Đô đốc Harry Harris, Tư lệnh Bộ Chỉ huy Thái Bình Dương (PACOM) của Mỹ, ngày 25/2/2016 đã bày tỏ quan ngại về khả năng này. Tâm lý quan ngại như thế bắt nguồn từ những tuyên bố mập mờ và mang tính gây hấn của Bắc Kinh. Ngày 23/11/2013, người phát ngôn Bộ Quốc phòng Trung Quốc tuyên bố nước này sẽ thiết lập một khu vực ADIZ khác “vào thời điểm thích hợp sau khi hoàn tất công tác chuẩn bị”. Phát biểu tại cuộc họp báo thường kỳ ngày 28/11/2013 của Bộ Ngoại giao Trung Quốc, tuyên bố trên một lần nữa được nhắc tới. Ngày 7/5/2015, phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Trung Quốc Hoa Xuân Oánh tái khẳng định “quyển” thiết lập khu vực ADIZ nếu sự an toàn của không phận nước này bị đe dọa, dù cho tình hình tại Biển Đông chưa đòi hỏi Trung Quốc phải làm điều đó. Trong năm 2015, Trung Quốc tuyên bố nước này đã hoàn tất các hoạt động bồi đắp đảo, đá và xây dựng tại những thềm đang chiếm giữ ở quần đảo Trường Sa. Phát biểu tại phiên điều trần trước Ủy ban Quân lực Hạ viện Mỹ ngày 15/4/2015, Đô đốc Samuel Locklear, cựu Tư lệnh PACOM, dự đoán hoạt động cải tạo đảo, đá của Trung Quốc ở Biển Đông sẽ cho phép nước này có thể triển khai các thiết bị quân sự quan trọng vốn cần thiết cho việc thiết lập một ADIZ nếu Bắc Kinh muốn. ADIZ của Trung Quốc ở Biển Đông, như đã kiên, sẽ gây ra các phản ứng ngoại giao và pháp lý từ phía các quốc gia liên quan.

2. Ba kịch bản ADIZ trên Biển Đông

a. Kịch bản 1: ADIZ trên quần đảo Hoàng Sa

Năm 1996, Trung Quốc đã tuyên bố các đường cơ sở quần đảo xung quanh quần

đảo Hoàng Sa. Bên cạnh đó, điều khoản 2 trong Luật Thềm lục địa và Vùng đặc quyền kinh tế Trung Quốc năm 1998 quy định rằng Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa của nước này kéo dài “200 hải lý tính từ đường cơ sở”. Căn cứ theo những văn bản pháp lý này, ngược lại ta có thể thấy rằng Trung Quốc tuyên bố khu vực rộng 200 hải lý xung quanh quần đảo Hoàng Sa là thuộc vùng EEZ và thềm lục địa của nước này. Do đó, khi vùng ADIZ của Trung Quốc trên quần đảo Hoàng Sa có thể mở rộng ra ngoài vùng trãi phía trên vùng lãnh hải rộng 12 hải lý mà Bắc Kinh tuyên bố xung quanh quần đảo này thì phía trên khu vực EEZ và thềm lục địa do Trung Quốc tuyên bố quanh Hoàng Sa. Một vùng ADIZ như thế có lẽ sẽ chèn lấn vào không phận phía trên các vùng EEZ và thềm lục địa của Việt Nam và Philippines. Đáng tiếc, ADIZ của Trung Quốc có thể cũng chèn lấn luôn các Vùng thông tin bay (FIR) của thành phố Hồ Chí Minh, Manila hay một số thành phố khác.

Trung Quốc tiếp tục tuyên bố quần đảo Hoàng Sa là thuộc chủ quyền của nước này. Quan điểm đó được chính thức khẳng định trong công hàm CML/17/2009 ngày 7/5/2009 của Phái bộ Thường trực Trung Quốc tại Liên hợp quốc, trong đó nêu rõ: “Trung Quốc có chủ quyền không tranh cãi đối với các quần đảo ở Biển Đông và các vùng nước phía trên”.

Các ADIZ được thiết lập trên không phận quốc tế tiếp giáp với không phận quốc gia của một nước sẽ không chèn lấn với không phận của quốc gia đó. Ví dụ, ADIZ của Trung Quốc trên biển Hoa Đông nằm ngoài vùng trãi phía trên lãnh thổ và lãnh hải nước này, tất nhiên không nằm ngoài không phận bên trên quần đảo Senkaku/Điếu Ngư. Không phận chỉ là một yếu tố của ADIZ, việc thiết lập ADIZ trên biển Đông không thể được coi là một sự khẳng định hợp pháp chủ quyền của Trung Quốc đối với quần đảo nói trên. Nhật Bản cũng duy trì một ADIZ phía trên quần đảo Senkaku/Điếu Ngư kể từ năm 1972, do đó ADIZ của Trung Quốc được nhìn nhận như là hành động phạm pháp đối với quy định của Nhật Bản. Trong bất kỳ kịch bản nào, nếu Trung Quốc tuyên bố một ADIZ trên quần đảo Hoàng Sa, vùng nhận đăng phòng không đó dặt khoát sẽ bắt đầu từ vùng trãi phía trên quần đảo Hoàng Sa và vùng lãnh hải xung quanh, được tính từ đường cơ sở mà Trung Quốc tuyên bố vào năm 1996. Do đó, ADIZ tại Hoàng Sa sẽ là một sự khẳng định chủ quyền của Trung Quốc không chỉ đối với quần đảo này, mà còn đối với khu vực EEZ rộng 200 hải lý và thềm lục địa quanh Hoàng Sa.

ADIZ được thiết lập ở Hoàng Sa cũng có thể giúp Trung Quốc kiểm soát các hoạt động không lưu ở phía Bắc Biển Đông. Trung Quốc dường như đã có dự định kiểm soát thiết lập một vùng nhận đăng phòng không trên quần đảo Hoàng Sa. Thế nhưng, do Bắc Kinh đã tuyên bố các đường cơ sở quanh quần đảo này, sẽ không khó để Trung Quốc thiết lập ADIZ trên vùng trãi bên ngoài lãnh hải thuộc Hoàng Sa. Bên cạnh đó,

sân bay trên đảo Phú Lâm thuộc quần đảo Hoàng Sa để mở cho các hoạt động quân sự mặt khi Trung Quốc triển khai những hoạt động thực thi ADIZ. Quan trọng hơn, quần đảo Hoàng Sa chỉ là một thực thể tranh chấp song phương giữa Việt Nam và Trung Quốc. Tranh chấp chủ quyền đối với Hoàng Sa và quần đảo là song phương và chỉ có Việt Nam theo đuổi chủ quyền tại Hoàng Sa nhằm bác bỏ công hàm CML/17/2009 của Trung Quốc, mặc dù cả Việt Nam và Malaysia cùng phản đối Trung Quốc mở rộng thềm lục địa vượt quá khu vực 200 hải lý căn cứ theo tuyên bố chủ quyền của nước này đối với các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Với những phân tích nói trên, về phương diện pháp lý, việc Trung Quốc thiết lập một vùng nhận phòng không trên Biển Đông nhiều khả năng nhất có lẽ sẽ là một ADIZ trên quần đảo Hoàng Sa.

b. Kịch bản 2: ADIZ trên quần đảo Trường Sa

Quần đảo Trường Sa trên Biển Đông là đối tượng tranh chấp chủ quyền của “5 nước-6 bên” (gồm 5 nước Việt Nam, Brunei, Trung Quốc, Malaysia và Philippines cùng với Đài Loan). Trung Quốc có thể thiết lập một ADIZ trên Trường Sa nhằm củng cố các tuyên bố chủ quyền của Bắc Kinh đối với chuỗi đảo này. Trong công hàm CML/8/2011 ngày 14/4/2014, Trung Quốc khẳng định một cách dứt khoát rằng ADIZ sẽ giúp Trung Quốc khẳng định quan điểm đó. Tuy nhiên, Trung Quốc cần phải “cân nhắc điều hay lẽ dở” trước khi thiết lập một ADIZ trên quần đảo Trường Sa. Thực tế, một vùng nhận phòng không như thế có thể chồng lấn lên khu vực thông tin bay (FIR) của thành phố Hồ Chí Minh, Manila, Singapore và Kota Kinabalu (Malaysia), do đó có thể dẫn tới những chi trích mâu thuẫn mà từ phía Việt Nam, Philippines, Singapore và Malaysia. Bên cạnh đó, do tranh chấp chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa, ADIZ của Trung Quốc trên quần đảo này có thể phải đồng đầu với các phần ứng của tất cả các nước liên quan tới tranh chấp. Trường Sa là một khu vực có ý nghĩa chiến lược về hàng hải và hàng không, ADIZ của Trung Quốc sẽ phải đối mặt với sự chi trích kịch liệt của nhiều quốc gia khác, những nước có lợi ích hàng không ở khu vực này. ADIZ trên quần đảo Trường Sa khi đó sẽ vấp phải nhiều sự lên án không chỉ từ các nước có dính líu tới tranh chấp Biển Đông, mà còn của những quốc gia liên quan khác như Mỹ, Nhật Bản, Úc và thậm chí là Singapore.

Cũng có một vấn đề mang tính kỹ thuật đối với việc thiết lập ADIZ trên Biển Đông. Khi thiết lập các tuyến đường chính xác của ADIZ, Trung Quốc cần phải tuyên bố vùng lãnh hải xung quanh quần đảo Trường Sa hoặc quanh một thực thể nào đó thuộc quần đảo này. Tuy nhiên, một tuyên bố như thế sẽ dẫn tới một cuộc tranh cãi khác sau khi đã có những chi trích gay gắt nhằm vào hoạt động bồi đắp đảo, đá và xây dựng mồi dây của Trung Quốc trên các thực thể ở Trường Sa. Hơn nữa, Hải quân Mỹ

thiết lập trên quần đảo Trường Sa, ADIZ trên “đường 9 đôn” sẽ vấp phải sự chỉ trích của những bên đang có trách nhiệm điều hành các FIR trên Biển Đông. Thêm vào đó, “đường 9 đôn” cũng bị chỉ trích bởi một quốc gia không có tranh chấp chủ quyền ở Biển Đông như Indonesia, nên một hành động nào liên quan tới tuyên bố chủ quyền sẽ phải đi một vòng lên án mạnh mẽ hơn của Jakarta. Thêm một chỉ trích vì ADIZ trên “đường 9 đôn” sẽ trở thành một thách thức pháp lý nữa mà Philippines đưa ra tới Tòa Trọng tài Thường trực ở La Haye (Hà Lan), căn cứ theo Phụ lục VII Công ước Liên hợp quốc về Luật biển (UNCLOS). Cho dù Trung Quốc nhiều lần bác bỏ quyền tài phán của Tòa án Trọng tài Thường trực trong vụ kiện của Philippines, Bắc Kinh sẽ không tiến hành bất kỳ hành động gây hấn mới nào liên quan tới “đường 9 đôn”. Tòa Trọng tài Thường trực vẫn đang xem xét phán quyết đối với “đường 9 đôn” kể từ sau phiên tòa diễn ra từ ngày 24-30/11/2015. Bất chấp lập trường của Bắc Kinh rằng phán quyết của tòa “không mang tính ràng buộc pháp lý đối với Trung Quốc”, nước này được cho là sẽ hoãn tuyên bố thiết lập một vùng nhận dạng phòng không bên trên “đường 9 đôn” cho tới khi Tòa Trọng tài Thường trực đưa ra phán quyết cuối cùng. Tóm lại, dù Trung Quốc dường như đã sẵn sàng tuyên bố và thực thi một ADIZ trên Biển Đông, song Bắc Kinh cần cân nhắc vấn đề “thiệt-hại” một khi thiết lập một vùng nhận dạng phòng không như vậy. Kịch bản dễ xảy ra nhất sẽ là Trung Quốc tuyên bố một ADIZ trên quần đảo Hoàng Sa.

3. Phân tích pháp lý và ngoại giao đối với ADIZ của Trung Quốc

Do vị trí chiến lược của Biển Đông và bản chất của các tranh chấp tại vùng biển này, các vùng nhận dạng phòng không mà Trung Quốc có thể thiết lập trên Biển Đông sẽ làm leo thang căng thẳng giữa Bắc Kinh với các nước khác, gióng như đối với ADIZ mà Trung Quốc tuyên bố ở biển Hoa Đông.

a. Phân tích ngoại giao

Như đã đề cập ở trên, Biển Đông đang chứng kiến những tranh chấp phức tạp và chủ quyền đối với các thực thể trên biển, cũng như các vấn đề hàng hải khác liên quan tới việc áp dụng UNCLOS. Một khi Trung Quốc thiết lập ADIZ ở Biển Đông, các bên liên quan sẽ lập tức cáo buộc Bắc Kinh leo thang tranh chấp, làm thay đổi nguyên trạng Biển Đông tới các diễn đàn song phương và đa phương. Nhiều nước có lợi ích quốc gia đối với việc duy trì hòa bình, ổn định và tự do hàng hải ở Biển Đông vì vị trí chiến lược của vùng biển này xét trên khía cạnh hàng hải và hàng không. Nếu bất kỳ nước nào tìm cách kiểm soát hoàn toàn Biển Đông, nước đó sẽ phải đi một

vị thách thức tới các quốc gia khác. Tổng thống Mỹ Barack Obama trong tuyên bố tại Hội nghị cấp cao Đông Á (EAS) năm 2012 ở Phnom Penh đã khẳng định rằng Washington có lợi ích quốc gia trong việc duy trì hòa bình-ổn định ở Biển Đông dựa trên nguyên tắc “luật pháp quốc tế, thông lệ hợp pháp không bị nguyền rủa và tự do hàng hải”. Nếu Trung Quốc áp dụng các quy định nhằm định nghĩa ADIZ mà nước này thiết lập ở biển Hoa Đông đối với Biển Đông, những quốc gia có lợi ích vững chắc hàng hải hàng hải như Mỹ, hay những nước đang điểu hành các FIR tại khu vực này như Singapore và Indonesia sẽ kịch liệt phản đối hành động của Trung Quốc.

b. Phân tích pháp lý

Các vấn đề pháp lý liên quan tới ADIZ trên Biển Đông có thể được đề trình lên Hội đồng Tòa chức Hàng không Dân dụng Quốc tế bởi các nước thành viên Hội đồng này như Singapore và Malaysia. Tòa Trọng tài Thường trực của Liên Hợp Quốc theo Phụ lục VII UNCLOS nhằm minh chứng dù Trung Quốc không tuân thủ phán quyết của tòa hay không tham gia tiến trình xét xử, nước này vẫn là một bên liên quan của vụ kiện do Philippines đề trình và do đó vẫn bị ràng buộc với một pháp lý bởi các phán quyết của tòa. Bởi vậy, nếu Trung Quốc thiết lập ADIZ trên quần đảo Trường Sa hoặc trên “đường 9 đôn”, khi đó Philippines có thể yêu cầu Tòa Trọng tài Thường trực tuyên bố các biện pháp liên quan tới ADIZ này của Liên Hợp Quốc theo Điều 290, Mục 1 trong UNCLOS. Nếu Trung Quốc thiết lập ADIZ trên quần đảo Trường Sa hoặc vùng trồi bên trên “đường 9 đôn”, Manila có thể lập luận rằng ADIZ này của Philippines thực hiện các hoạt động hàng hải không thông lệ trong không phận bên trên vùng EEZ và thậm chí dựa vào nước này, dẫn tới những thiệt hại không thể bù đắp về kinh tế cho Philippines. Lập luận đó dường như sẽ khớp với điều kiện được quy định bởi Tòa Quốc tế về Luật biển (ITLOS) để áp dụng các biện pháp tạm thời, giống như trường hợp ITLOS từng xử lý trong vụ kiện “M/V Louisa” tranh chấp giữa Saint Vincent và Grenadines với Tây Ban Nha. Vì vậy, lập luận trên có thể trở thành cơ sở pháp lý để Philippines yêu cầu Tòa Trọng tài Thường trực ban bố các biện pháp tạm thời nhằm ngăn chặn Trung Quốc thực thi ADIZ trên Biển Đông, trong khi chờ đợi các phán quyết cuối cùng của tòa án. Tương tự Philippines, các bên khác trong tranh chấp Biển Đông cũng có thể khởi kiện các tiến trình phân xử theo Phụ lục VII UNCLOS đối với các ADIZ của Trung Quốc, phù hợp với Điều 58 và 87 UNCLOS. Trong thời gian chờ đợi, các bên tranh chấp cũng có thể yêu cầu ITLOS áp dụng các biện pháp tạm thời của Liên Hợp Quốc theo Điều 290, Mục 5 trong UNCLOS trong lúc chờ đợi phán quyết của Tòa Trọng tài Thường trực.

Tóm lại, vì vai trò chiến lược của Biển Đông, sự ổn định của vùng biển này là một phần không thể tách rời đối với lợi ích quốc gia của nhiều nước trong khu vực. Do

đó, mọi hành động gây hấn ở Biển Đông, như áp đặt vùng nhận dạng phòng không, có nguy cơ đẩy mọi vấn đề hàng loạt thách thức pháp lý và ngoại giao. Theo phán quyết ngày 29/10/2015 của Tòa Trọng tài Thường trực, các bên khác liên quan tới tranh chấp ở Biển Đông sẽ tin hành động theo đuổi các biện pháp pháp lý nhằm ngăn chặn Trung Quốc triển khai các hành động gây hấn này.

4. Kết luận

Hầu như luật pháp quốc tế không đặt bất kỳ cơ sở pháp lý nào cho phép các quốc gia thiết lập và duy trì các vùng nhận dạng phòng không. Ngoài cách diễn giải về ADIZ được quy định trong Phụ lục XV Công ước Hàng không Dân dụng Quốc tế, luật hàng không quốc tế không quy định bất kỳ pháp lý của ADIZ, và cũng không cho phép đặt các quốc gia thiết lập các khu vực ADIZ như thế. Ngày nay, giải luật gia thế giới vẫn tồn tại 2 quan điểm trái ngược đối với vấn đề này. Trong khi một số người ủng hộ thì cho rằng luật pháp quốc tế cho phép các nước được thiết lập các ADIZ, thì những người phản đối lại không chấp nhận bất kỳ cơ sở pháp lý nào cho những tuyên bố đó. Tuy nhiên, các nước đã đơn phương thiết lập các ADIZ kể từ thập kỷ 50 của thế kỷ trước và chỉ có một số lượng hạn chế các ADIZ bởi các nước khác hoặc cũng đang quốc tế chỉ trích. ADIZ mà Trung Quốc tuyên bố trên biển Hoa Đông đã châm ngòi cho các xung đột ngoại giao giữa các bên liên quan. Nó cũng làm dấy lên câu hỏi về tính pháp lý của các ADIZ được thiết lập tại những khu vực tranh chấp cũng như lên FIR của các quốc gia khác. Trong bối cảnh Trung Quốc tiến hành bồi đắp đảo, đá và xây dựng trên một số thực thể ở Biển Đông, khi những Trung Quốc tuyên bố các ADIZ cũng khiến các quốc gia trong khu vực ngày càng quan ngại, bất chấp Bắc Kinh khẳng định các mục đích hợp pháp và hòa bình của những hành động này. Trong bối cảnh đó, các vùng nhận dạng phòng không của Trung Quốc ở Biển Đông chắc chắn sẽ làm leo thang xung đột chính trị ở khu vực này.

Lê Duy Trăn là chuyên viên nghiên cứu tại trung đội học Melbourne, cựu nhân Luật của Học viện Ngoại giao Việt Nam, thực sự Luật trung đội học Melbourne. Bài viết được đăng trên [Seasresearch](http://Seasresearch.com).

Trần Quang (gt)