

VAI TRÒ CỦA UNCLOS TRONG VIỆC KIỂM SOÁT Ô NHIỄM DẦU TÀU TRÊN CÁC VÙNG BIỂN KHÁC NHAU

THE ROLE OF UNCLOS IN THE CONTROL OF SHIP'S OIL POLLUTION IN DIFFERENT SEAS

PHẠM VĂN TÂN

Trung tâm Huấn luyện thuyền viên, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam
Email liên hệ: phamvantan@vamaru.edu.vn

Tóm tắt

Đặc điểm của ô nhiễm dầu tàu là thường xảy ra trên vùng biển rộng lớn, liên quan đến nhiều quốc gia khác nhau. Khi đó, luật pháp quốc tế sẽ phải phát huy vai trò của mình trong việc kiểm soát ô nhiễm dầu tàu. Một câu hỏi đặt ra là pháp luật quốc tế sẽ kiểm soát ô nhiễm dầu tàu tại vùng biển khác nhau như nội thủy, lãnh hải, đặc quyền kinh tế của một quốc gia như thế nào? Trên vùng biển quốc tế ra sao? Hay đối với tàu treo cờ thuận tiện sẽ có tác động gì? Bên cạnh đó, quy định quốc tế liên quan đến vấn đề quyền tài phán chung chủ yếu là Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển 1982 (Unclos). Unclos cung cấp khung pháp lý cho thực hiện các quy tắc và tiêu chuẩn an toàn đối với ô nhiễm biển do nguồn tàu bằng cách xác định các đặc điểm và phạm vi quyền tài phán của một quốc gia trong các khả năng khác nhau. Bài viết này sẽ phân tích các quy định liên quan đến kiểm soát ô nhiễm nguồn tàu của Unclos để giải quyết các câu hỏi trên.

Từ khóa: Ô nhiễm dầu tàu, Luật hàng hải, Unclos.

Abstract

The characteristics of ship's oil pollution are often occurring in large seas, related to many different countries. At that time, international law will have to promote its role in controlling ship's oil pollution. One question is how will international law control ship's oil pollution in different seas such as domestic waters, territorial waters, and exclusive economic zones of a country? What about international waters? Or, what will be the impact on ships flying a flag of convenience? Moreover, the convention concerning general jurisdictional issue is mainly the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (Unclos). The Unclos provides a jurisdictional framework for the adoption and implementation of safety rules and standards for vessel source marine

pollution by defining the features and extent of a state's jurisdiction in different capacities. This article will analyze regulations of Unclos dealing with the control of ship source marine pollution to address the above questions.

Keywords: Ship's oil pollution, Maritime laws, Unclos.

1. Quyền tài phán của quốc gia tàu treo cờ

1.1. Quyền tài phán

Theo truyền thống của luật Hàng hải, quốc gia tàu treo cờ luôn là quốc gia có thẩm quyền đối với các tàu treo cờ của quốc gia đó. Unclos cũng xác nhận nguyên tắc này. Điều 94(1) của Unclos quy định rằng mọi quốc gia “sẽ thực hiện hiệu quả quyền tài phán và kiểm soát của mình trong các vấn đề hành chính, kỹ thuật và xã hội đối với các tàu treo cờ của mình”. Do đó, quyền tài phán chính đối với một con tàu gây ra ô nhiễm dầu thuộc về quốc gia tàu treo cờ. Điều 94(3) và (4) tiếp tục yêu cầu các quốc gia tàu treo cờ thực hiện các biện pháp cần thiết để đảm bảo duy trì khả năng đi biển của tàu. Điều 94(5) giải thích rằng các biện pháp cần thiết nêu tại Điều 94(3) và (4) phải phù hợp với “các quy định, thủ tục và thông lệ quốc tế được chấp nhận chung”.

Điều 211 giải quyết cụ thể về “ô nhiễm từ tàu” quy định rằng quốc gia tàu treo cờ sẽ thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm biển do tàu treo cờ của họ gây ra. Nó cũng chỉ rõ rằng các luật và quy định đó “ít nhất phải có hiệu lực tương tự như các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận chung, được thiết lập thông qua tổ chức quốc tế có thẩm quyền hoặc hội nghị ngoại giao chung”. Về khía cạnh này, dựa trên sự chấp nhận toàn cầu đối với các công ước, IMO (với tư cách là “cơ quan có thẩm quyền” được đề cập trong Unclos) giải thích rằng: Hiệu lực của Điều 94 trong Unclos là đưa các tiêu chuẩn quốc tế trở thành mức tối thiểu bắt buộc. Tuy nhiên, trên thực tế, các quốc gia tàu treo cờ sẽ khó đưa ra các tiêu chuẩn khắt khe hơn những gì mà các quy tắc quốc tế yêu cầu. Một quốc gia tàu treo cờ nếu đưa ra các quy tắc quá nghiêm ngặt so với các

tiêu chuẩn quốc tế, đội tàu của họ có thể chọn treo cờ của các quốc gia khác có sự kiểm soát dễ hơn.

1.2. Thẩm quyền thi hành

Điều 217 của Unclos quy định thêm rằng trong trường hợp vi phạm, tàu sẽ bị quốc gia treo cờ cấm hoạt động. Tuy nhiên, do những cân nhắc về kinh tế, người ta có thể thắc mắc liệu quốc gia tàu treo cờ có thực sự thi hành quyền đó đối với đội tàu của mình hay không. Hơn nữa, trên thực tế ô nhiễm dầu tàu thường ở bên ngoài lãnh thổ của quốc gia tàu treo cờ, và có thể ảnh hưởng đến môi trường biển của quốc gia khác, động cơ để quốc gia tàu treo cờ thực thi có thể khá thấp. Ngoài ra, việc tàu treo cờ thuận tiện (sẽ được phân tích ở phần tiếp) thậm chí còn làm tình hình trở nên tồi tệ hơn. Ngày nay, việc treo cờ thuận tiện đã trở thành một thông lệ phổ biến và sự kiểm soát của quốc gia tàu treo cờ đối với các tàu đó thường bị chỉ trích là quá khoan dung.

Unclos quy định quyền của quốc gia ven biển và quốc gia có cảng được yêu cầu quốc gia tàu treo cờ điều tra bất kỳ hành vi vi phạm nào bị cáo buộc. Tuy nhiên, quyền tài phán của các quốc gia này có lẽ chỉ khi tàu tự nguyện vào cảng mới có cơ hội kiểm tra tàu. Hơn nữa, quốc gia tàu treo cờ sẽ chỉ “thông báo ngay cho quốc gia yêu cầu” về hành động và kết quả của mình, trong trường hợp quốc gia treo cờ không hành động, có vẻ như không có biện pháp thực thi hiệu quả trong Unclos.

Như vậy, việc thực thi các quy định quốc tế về phòng chống ô nhiễm dầu tàu dựa trên việc thực thi quyền tài phán của quốc gia tàu treo cờ là ít hiệu quả.

1.3. Treo cờ thuận tiện

Điều 91 của Unclos đề cập chung đến sự cần thiết phải có “mối liên hệ thực sự” giữa quốc gia có quốc tịch và con tàu. Tuy nhiên, với điều khoản không rõ ràng này, đã không ngăn cản sự xuất hiện của việc treo cờ thuận tiện (Flag Of Convenience - FOC). Việc các tàu treo cờ thuận tiện đã có một lịch sử lâu dài, có thể từ thế kỷ 16, và sử dụng rộng rãi, trở thành thông lệ vào đầu thế kỷ 20. Nó thường được sử dụng để khắc phục những hạn chế chính trị hoặc vì lợi ích kinh tế.

Treo cờ thuận tiện đã là một nguồn gây tranh cãi trong thực tiễn hàng hải trong một thời gian dài. Khoảng 54% trọng tải tàu trên thế giới treo cờ thuận tiện, và một tỉ lệ lớn sự cố tràn dầu thường do tàu chở

dầu treo cờ thuận tiện gây ra. Sự cố tàu Erika¹ là ví dụ về trường hợp này. Tuy nhiên, chúng ta không nên cho rằng toàn bộ tàu FOC là các tàu không đạt tiêu chuẩn về phòng chống ô nhiễm dầu, mặc dù các tàu FOC thường có tình trạng trang thiết bị an toàn kém.

Ngày nay, các đội tàu chở dầu lớn thường đang treo cờ của Hy Lạp, Panama, Liberia,... Hoa Kỳ từng là quốc gia sở hữu tàu chở dầu lớn, gần 60% đội tàu chở dầu thế giới vào năm 1946, và bây giờ chỉ còn ít hơn 5%. Các quốc gia có chính sách đăng ký mở đã thu hút nhiều đội tàu chở dầu hơn, bao gồm như Panama, Bahamas và Liberia. Quy mô đội tàu chở dầu có thể có ảnh hưởng khác nhau đến quyết định của quốc gia tàu treo cờ liên quan đến phòng chống ô nhiễm dầu tàu.

1.4. Đánh giá

Qua phân tích trên, chúng ta thấy rằng có lẽ không nên mong đợi quá nhiều từ quốc gia tàu treo cờ trong việc kiểm soát các hoạt động gây ô nhiễm dầu tàu, do lợi ích của quốc gia tàu treo cờ là lợi ích kinh tế nhiều hơn. Một quốc gia có thể được hưởng lợi ích kinh tế (về thuế) từ những tàu đăng ký và không phải lo lắng quá nhiều về thiệt hại có thể xảy ra ở nơi khác. Đây là một ví dụ điển hình được chỉ ra bởi các nhà kinh tế: Các quốc gia tàu treo cờ như Liberia, Panama có thể có rất ít động lực để áp đặt các quy định nghiêm ngặt nhằm ngăn chặn ô nhiễm dầu từ tàu treo cờ của họ, đặc biệt hơn nếu sự ô nhiễm đó không xảy ra tại quốc gia của họ, mà ở một quốc gia khác. Unclos đã giải quyết vấn đề trên bằng việc quy định nghĩa vụ nghiêm ngặt đối với các quốc gia tàu treo cờ liên quan đến việc kiểm soát ô nhiễm. Quốc gia tàu treo cờ đưa ra yêu cầu về cấu tạo, thiết kế, trang thiết bị và thủy thủ đoàn, đồng thời thực thi các quy định đó. Điều này chỉ thiết lập tiêu chuẩn tối thiểu cho một quốc gia tàu treo cờ. Về lý thuyết, quốc gia tàu treo cờ có thể áp dụng quy tắc nghiêm ngặt hơn so quốc tế. Tuy nhiên, ít quốc gia đã làm vậy, điều này được giải thích do tàu hoạt động xuyên biên giới, và thực tế cơ chế thực thi quy định trong Unclos không tạo đủ động lực để quốc gia treo cờ thực hiện hiệu quả quy tắc quốc tế đối với tàu.

Hơn nữa, quyền tài phán về ô nhiễm dầu của

¹ Tàu Erika là một tàu chở dầu với tổng dung tích (GT) là 19.666, đóng mới năm 1975. Tàu Erika đã bị đắm ở Vịnh Biscay, cách bờ biển Brittany, Pháp khoảng 60 hải lý vào ngày 12/12/1999. Hậu quả là khoảng 19.800 tấn dầu hàng đã tràn ra biển ảnh hưởng đến khoảng 400 km bờ biển của Pháp. [1]

quốc gia tàu treo cờ được quy định trong Unclos không vượt quá những gì Marpol yêu cầu. Một số lập luận rằng, quyền tài phán của quốc gia tàu treo cờ phục vụ như một biện pháp bảo vệ cho việc thực thi quy tắc quốc tế, đặc biệt ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán của quốc gia ven biển, tức là trên biển cả, và trên thực tế, điều đó đã không thực thi được như mong đợi của quan điểm quá lạc quan này.

2. Quyền tài phán quốc gia ven biển

Quyền tài phán của quốc gia ven biển đối với ô nhiễm dầu tàu thay đổi tùy theo quyền chủ quyền của quốc gia đó đối với các vùng biển, mặc dù thực tế không có định nghĩa rõ ràng về quốc gia ven biển trong Unclos. Khác với quốc gia tàu treo cờ, quốc gia ven biển có thể lo ngại về tình trạng ô nhiễm dầu tàu gây ra cho quốc gia của họ mà họ là nạn nhân chính. Do đó, ngược lại, các quốc gia ven biển có thể có tất cả các động cơ để áp đặt các quy định rất nghiêm ngặt đối với các tàu đi trong vùng biển của họ. Một vấn đề có thể nảy sinh là những hạn chế đó có thể khác với những gì các quốc gia khác yêu cầu, trong trường hợp đó các quy định của quốc gia ven biển có thể gây ra hạn chế tự do hàng hải. Nên, một mục tiêu quan trọng của Unclos là hạn chế khả năng các quốc gia ven biển đơn phương áp đặt các quy định kiểm soát ô nhiễm quá sâu rộng sẽ làm hạn chế tự do hàng hải. Để làm điều đó, việc Unclos thông qua vùng đặc quyền kinh tế được coi là một sự thỏa hiệp giữa yêu cầu nghiêm ngặt của các quốc gia ven biển về bảo vệ môi trường và mối quan tâm của quốc gia có biển đối với tự do hàng hải. Cụ thể, tại hội nghị Unclos III liên quan đến vấn đề vùng đặc quyền kinh tế, có ít nhất hai nhóm, một nhóm do Canada, Úc làm đại diện và được đa số các quốc gia đang phát triển ủng hộ đã tìm cách mở rộng quy định chung về lập pháp và thực thi pháp luật của các quốc gia ven biển. Mặt khác, có một nhóm các quốc gia hàng hải không ủng hộ điều này.

2.1. Vùng nội thủy và cảng biển

Quốc gia ven biển được trao quyền xác định điều kiện để tàu thuyền nước ngoài vào cảng hoặc nội thủy của họ. Cơ sở lý luận cho quy định đó là cảng nằm trong nội thủy, tạo thành một phần lãnh thổ của quốc gia đó. Vì nội thủy được đồng hóa với lãnh thổ, nên cảng phải chịu chủ quyền lãnh thổ đầy đủ của quốc gia đó. Quyền này được ghi nhận trong một số công ước khác ngoài Unclos. Ví dụ, công ước Solas quy định rằng chính quyền cảng từ chối cấp phép cập cảng nếu tàu không tuân thủ yêu cầu về an toàn; công ước Marpol cho phép quốc gia từ chối quyền

tiếp nhận tàu chở dầu nước ngoài nếu tàu đó không tuân thủ theo công ước Marpol.

Quyền của quốc gia ven biển áp đặt yêu cầu của riêng mình như là điều kiện để tàu nước ngoài vào cảng hoặc vùng nội thủy đã được sử dụng rất hiệu quả, chẳng hạn như Hoa Kỳ, trong Đạo luật Ô nhiễm dầu năm 1990 (OPA - 1990), áp đặt quy định đối với tàu chở dầu nghiêm ngặt hơn, ban đầu điều này bị một số nhóm trong ngành phản đối, và một số hãng dầu lớn thậm chí còn đe dọa giảm lượng dầu nhập khẩu vào Hoa Kỳ. Tuy nhiên, quy định khắt khe này vẫn được thực hiện, và quả thực, nhờ yêu cầu khắt khe đó, tàu chở dầu vào cảng Hoa Kỳ đã giảm nguy cơ tràn dầu. Các tàu chở dầu không đạt được tiêu chuẩn khắt khe này đã chuyển khu vực thương mại sang nơi khác trên thế giới. Sau khi chứng kiến một số sự cố tràn dầu nghiêm trọng (đặc biệt là sự cố Erika do tàu chở dầu vô đơn gây ra), các quốc gia khác cũng đã quyết định khuyến khích áp dụng quy định khắt khe, và đẩy nhanh tiến độ loại bỏ dần tàu chở dầu không đáp ứng được yêu cầu mới này. Đây là một ví dụ điển hình về cải cách pháp luật của quốc gia ven biển tương tác với luật pháp quốc tế.

2.2. Vùng lãnh hải

Unclos trao quyền cho quốc gia ven biển áp dụng tiêu chuẩn quốc gia và biện pháp chống ô nhiễm trong lãnh hải của họ. Ví dụ, quốc gia ven biển có thể chỉ định tuyến đường biển cụ thể hoặc quy định việc đi lại của tàu thông qua hệ thống phân luồng giao thông. Điều 21(1) của Unclos quy định rằng “quốc gia ven biển có thể áp dụng luật và quy định, phù hợp với quy định của công ước này và quy tắc quốc tế khác, liên quan đến việc đi qua không gây hại trong lãnh hải, đối với tất cả hoặc bất kỳ những điều sau đây:...(f) việc bảo tồn môi trường của quốc gia ven biển và ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát sự ô nhiễm”. Ngoài ra, Điều 211(4) còn quy định về quyền tài phán của quốc gia ven biển: “Quốc gia ven biển có thể thực thi chủ quyền trong lãnh hải của mình, thông qua luật và quy định để kiểm soát ô nhiễm biển từ tàu nước ngoài, bao gồm cả tàu thực hiện quyền đi qua không gây hại, luật và quy định đó, phù hợp với Phần II, Mục 3, sẽ không cản trở việc đi qua không gây hại của tàu nước ngoài.”

Tuy nhiên, quyền này không phải là không bị hạn chế. Unclos cũng đặt ra một số hạn chế đối với quốc gia ven biển. Đầu tiên, nó không được làm phương hại đến quyền đi qua không gây hại của tàu nước ngoài, hoặc phân biệt đối xử với tàu của bất kỳ quốc gia nào, hoặc tàu chở một số hàng nhất định. Do đó,

quốc gia ven biển không được chỉ đơn giản là đóng cửa lãnh hải, ngay cả khi hàng do tàu nước ngoài chở có rủi ro ô nhiễm môi trường lớn, như tàu chở dầu, hoá chất. Theo Unclos, điều tốt nhất mà quốc gia ven biển có thể làm có lẽ là thực hiện một số biện pháp phòng ngừa nhất định để giảm thiểu rủi ro ô nhiễm dầu: ví dụ, yêu cầu tàu chở hàng nguy hiểm hạn chế hành trình trong các tuyến đường biển được chỉ định.

Thứ hai, quốc gia ven biển không có quyền thông qua luật và quy định về tiêu chuẩn xây dựng, thiết kế, thiết bị và nhân lực “trừ khi chúng có hiệu lực đối với các quy tắc hoặc tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận chung”, mặc dù họ có thể làm như vậy đối với tiêu chuẩn xả thải. Điều này cho thấy rằng các tiêu chuẩn xây dựng, thiết kế, thiết bị, nhân lực có tác động lớn hơn đối với quyền tự do hàng hải so với một số tiêu chuẩn khác (như các tiêu chuẩn xả thải).

Đối với việc thực thi quyền của quốc gia ven biển trong lãnh hải của mình, Unclos quy định tại Điều 220(2) rằng chỉ khi “có căn cứ rõ ràng” tàu đi qua lãnh hải đã vi phạm pháp luật của quốc gia ven biển thì quốc gia ven biển mới được thực thi, có thể “tiến hành kiểm tra thực tế tàu” và khi có bằng chứng cho thấy có thể tiến hành các thủ tục tố tụng bao gồm cả việc giữ tàu. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thực thi quyền giữ tàu khi nó đi qua lãnh hải gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới quyền tự do hàng hải, nên nó hiếm khi được sử dụng như một biện pháp chống ô nhiễm.

Như vậy, quyền tài phán của quốc gia ven biển trong lãnh hải là sự thỏa hiệp: Quốc gia ven biển được trao quyền kiểm soát ô nhiễm và giao thông ở một mức độ nhất định, trong khi quyền đi qua không gây hại của tàu nước ngoài vẫn được giữ nguyên.

2.3. Vùng đặc quyền kinh tế

Trước Unclos, khu vực bên ngoài lãnh hải là biển cả và nó chịu quyền tài phán hầu như độc quyền của quốc gia tàu treo cờ. Unclos đã thay đổi điều này, bằng cách đưa ra một vùng biển mới gọi là vùng đặc quyền kinh tế (EEZ), kéo dài 200 hải lý từ đường cơ sở. Trong vùng đặc quyền kinh tế, quốc gia ven biển có quyền chủ quyền đối với tài nguyên thiên nhiên và quyền tài phán đối với việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Quyền tài phán này của quốc gia ven biển đối với nguồn ô nhiễm biển từ tàu trong vùng đặc quyền kinh tế chỉ giới hạn ở việc thông qua và thực thi luật, quy định “tuân thủ và có hiệu lực theo các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế chấp nhận chung”.

Khi có “cơ sở rõ ràng” để tin rằng một tàu đã vi phạm trong vùng đặc quyền kinh tế, quốc gia ven biển “có thể yêu cầu tàu cung cấp thông tin liên quan

đến danh tính, cảng đăng ký, cảng tiếp theo và các thông tin liên quan khác để xác định xem có vi phạm hay không”. Tuy nhiên, việc thực thi như vậy của quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế không phải là không có giới hạn. Thứ nhất, quốc gia ven biển chỉ có thể thực thi quyền của mình đối với việc kiểm soát ô nhiễm trong vùng đặc quyền kinh tế khi tàu vẫn đang hành hải trong vùng đặc quyền kinh tế của mình. Thứ hai, quyền của quốc gia ven biển chỉ giới hạn ở yêu cầu cung cấp thông tin khi tàu gây ra hoặc đe dọa gây ô nhiễm, quốc gia ven biển mới có thể tiến hành kiểm tra thực tế tàu.

Do đó, việc quốc gia ven biển thực thi pháp luật về ô nhiễm nguồn tàu trong vùng đặc quyền kinh tế là lựa chọn ít được ủng hộ nhất theo Unclos và chỉ được phép khi nó đe dọa gây thiệt hại đáng kể. Mặt khác, biện pháp khắc phục đối với quốc gia ven biển là thông báo cho quốc gia tàu treo cờ hoặc cảng tiếp theo về hành vi vi phạm, để các quốc gia này có thể thực hiện điều tra hoặc tiến hành tố tụng.

Một vấn đề khác liên quan đến quyền tài phán của quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế là các điều khoản của Unclos dành cho quốc gia ven biển quyền hạn đáng kể trong việc xác định hành động nào là hợp lý trong các trường hợp riêng lẻ. Điều này có thể dẫn đến sự không chắc chắn và không thống nhất trong việc sử dụng chúng. Hơn nữa, thẩm quyền mà quốc gia ven biển được hưởng trong vùng đặc quyền kinh tế yếu hơn so với trong lãnh hải. Ví dụ, quốc gia ven biển có thể tiến hành kiểm tra thực tế đối với vi phạm xảy ra trong lãnh hải, trong khi đối với vi phạm trong vùng đặc quyền kinh tế, quốc gia ven biển chỉ có thể yêu cầu cung cấp thông tin, kết quả là, thẩm quyền của quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế có vẻ như mở rộng ra ngoài lãnh hải, nhưng thực tế nó không sâu rộng như người ta tưởng, thẩm quyền của quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế vẫn bị hạn chế.

2.4. Vùng Biển cả

Biển cả không có yêu sách chủ quyền, không quốc gia nào có quyền tài phán ở đó, chỉ quốc gia tàu treo cờ mới có quyền tài phán đối với tàu của họ đi trên biển cả. Quốc gia tàu treo cờ có quyền tài phán độc quyền nếu tàu gây ô nhiễm trên biển cả, và quốc gia ven biển không được phép hành động trừ khi bị đe dọa bởi thiệt hại tới vùng biển của mình. Điều này được quy định ở Điều 221 của Unclos: Trong trường hợp xảy ra tai nạn hàng hải, quốc gia ven biển được trao quyền thực hiện biện pháp bên ngoài lãnh hải, bao gồm cả trên biển cả, trong phạm vi các biện pháp đó tương xứng với thiệt hại thực tế hoặc mối đe dọa.

2.5. Đánh giá

Tùy thuộc vào các vùng biển khác nhau mà thẩm quyền của quốc gia ven biển khác nhau, về cơ bản, khoảng cách càng xa bờ, quyền can thiệp tới tàu nước ngoài của quốc gia ven biển càng giảm. Bằng cách phân định các khái niệm về vùng biển khác nhau, Unclos tạo ra một rào cản nhất định cho quốc gia ven biển trong việc mở rộng yêu cầu của mình.

Các khái niệm được thông qua trong Unclos về quyền tài phán của quốc gia ven biển là kết quả của sự cân bằng giữa các lợi ích khác nhau. Ví dụ, đối với quyền tài phán trong lãnh hải, Unclos trao cho quốc gia ven biển quyền kiểm soát hàng hải và ô nhiễm, đồng thời bảo vệ quyền tự do hàng hải. Lãnh hải theo Unclos được mở rộng về chiều rộng. Rõ ràng, bản thân việc mở rộng như vậy là không đủ để đáp ứng nhu cầu của quốc gia ven biển về yêu sách môi trường, đặc biệt là đối với các sự cố môi trường xảy ra ngoài lãnh hải. Do đó, Unclos vượt ra ngoài lãnh hải bằng cách trao cho quốc gia ven biển quyền tài phán kiểm soát ô nhiễm trong khu vực mới được tạo ra thông qua Unclos, đó là vùng đặc quyền kinh tế. Nên việc thông qua vùng đặc quyền kinh tế cũng là sự thỏa hiệp giữa yêu sách rộng rãi hơn của quốc gia ven biển về bảo vệ môi trường và mối quan tâm của quốc gia có biển đối với tự do hàng hải.

Các điều khoản của Unclos được cho là thiết lập tiêu chuẩn tối đa liên quan đến tiêu chuẩn về thiết kế, đóng tàu, trang thiết bị và thủy thủ đoàn, mà một quốc gia ven biển có thể áp dụng đối với tàu nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế và lãnh hải của mình. Điều này trái ngược với các phần khác của Unclos trong đó các quy tắc được thông qua thường bao gồm các tiêu chuẩn tối thiểu mà một quốc gia phải áp dụng. Do đó, quyền quyết định dành cho quốc gia ven biển có thể khá hạn chế về mặt này, điều này một lần nữa cho thấy Unclos đã cố gắng đạt được sự cân bằng giữa lợi ích hàng hải (tự do hàng hải) và lợi ích kiểm soát ô nhiễm (của các quốc gia ven biển). Khi đó, câu hỏi đặt ra là liệu có thể đưa ra một giải pháp khác trong cuộc xung đột thương mại - môi trường, giữa lợi ích vận chuyển và lợi ích của các quốc gia bị ô nhiễm (ven biển) hay không? Ở một mức độ nào đó, phần lớn Unclos dựa vào quyền tài phán của quốc gia có cảng.

3. Quyền tài phán của quốc gia có cảng

Một điểm khác biệt lớn giữa việc trao quyền tài phán cho quốc gia ven biển và quốc gia có cảng là quốc gia ven biển có thể chỉ quan tâm đến việc ban hành các quy định kiểm soát ô nhiễm đối với tàu, do đó hạn chế

tự do đi lại trong vùng biển của họ, trong khi quốc gia có cảng có lợi ích cân bằng hơn, ở một mức độ nào đó, lợi ích của quốc gia có cảng có thể phù hợp với lợi ích của quốc gia vận chuyển vì các cảng rõ ràng cũng có lợi ích. Mặt khác, quốc gia có cảng cũng có thể là nạn nhân của các sự cố ô nhiễm. Do đó, người ta nhận thấy, một sự thay đổi quan trọng từ việc kiểm soát tàu treo cờ đơn thuần sang kiểm tra nhà nước cảng biển.

Tại các cuộc đàm phán Unclos III, người ta đã công nhận rằng vấn đề không tuân thủ luật pháp và quy định quốc tế không thể được khắc phục chỉ bằng việc thực thi của quốc gia tàu treo cờ. Một xung đột lợi ích lớn đó là quốc gia muốn duy trì quyền tự do hàng hải càng nhiều càng tốt, trong khi quốc gia ven biển muốn có thêm quyền lực đối với luật pháp và thực thi chống ô nhiễm. Việc cho phép quốc gia ven biển có nhiều quyền hạn hơn trong việc bắt giữ và truy tố các tàu vi phạm gây ô nhiễm, chẳng hạn như dừng và lên một tàu đang di chuyển trong vùng đặc quyền kinh tế, có thể tạo ra mối đe dọa đối với quyền tự do hàng hải. Vì vậy, kiểm tra nhà nước cảng biển dường như là một sự thay thế hiệu quả hơn, chùng nào tàu còn ở trong cảng và được phép đi biển với sự bảo đảm về tài chính, thì việc điều tra và truy tố của quốc gia có cảng không cấu thành một mối đe dọa nghiêm trọng đối với quyền tự do hàng hải. Hơn nữa, nó loại bỏ nhu cầu phụ thuộc vào quốc gia tàu treo cờ. Nên, việc kiểm soát của quốc gia có cảng đã được thông qua như một biện pháp để khắc phục sự bất cập của quyền tài phán của quốc gia tàu treo cờ.

Điều 218 của Unclos trao cho quốc gia có cảng quyền rõ ràng để điều tra và khởi tố hành vi vi phạm ngay cả khi việc xả thải xảy ra “bên ngoài nội thủy, lãnh hải hoặc vùng đặc quyền kinh tế”. Ngược lại, quyền tài phán của quốc gia ven biển trong lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế luôn bị giới hạn ở một mức độ nhất định.

Việc thực thi quyền tài phán của quốc gia có cảng nhằm mục đích sửa chữa những thiếu sót trong việc thực hiện (đặc biệt là của quốc gia tàu treo cờ) các quy tắc an toàn được thiết lập trong các công ước chính của IMO. Các công ước này quy định rằng quốc gia có cảng có quyền xác minh giấy chứng nhận việc tuân thủ các quy định về an toàn của các tàu, và cũng trao quyền cho quốc gia có cảng kiểm tra tàu nếu giấy chứng nhận không phù hợp hoặc nếu có cơ sở rõ ràng để tin rằng tình trạng hoặc thiết bị của tàu không tương ứng với các chi tiết của giấy chứng nhận hoặc nếu chúng không phù hợp.

Một điểm khác liên quan đến Điều 218 là thẩm quyền của quốc gia có cảng được truy tố việc xả thải, vì

phạm quy tắc và tiêu chuẩn “hiện hành”. Điều này đặt ra câu hỏi loại quy tắc nào được “áp dụng” khi có liên quan đến việc thực thi của quốc gia có cảng. Một quan điểm thận trọng cho rằng nếu quốc gia tàu treo cờ hoặc quốc gia có thẩm quyền điều hành của tàu được đề cập không phải là một bên tham gia một số công ước nhất định, thì quốc gia có cảng có thể không thực thi các luật đó đối với tàu. Một cách giải thích mở rộng khác của Điều 218 là quốc gia có cảng có thể thực thi các tiêu chuẩn xả thải quốc tế đối với bất kỳ tàu nào, bất kể quốc gia tàu treo cờ có chấp nhận hoặc quy định các tiêu chuẩn này hay không. Điều này đã trở thành quan điểm được chấp nhận rộng rãi trong thực tiễn những năm gần đây, do đó đã trở thành một yếu tố quan trọng trong việc củng cố các tiêu chuẩn quốc tế.

4. Kết luận

Qua phân tích trên cho thấy rằng một quốc gia với tư cách là quốc gia tàu treo cờ, quốc gia ven biển hoặc quốc gia có cảng có thể có các mức độ quyền khác nhau để thực thi các luật và quy định quốc tế về ô nhiễm biển do tàu gây ra. Tuy nhiên, sự phân biệt như vậy có thể chỉ hữu ích cho mục đích phân tích, đặc biệt là sự phân biệt giữa quốc gia ven biển và quốc gia có cảng mang tính pháp lý hơn là thực tế. Hơn nữa, một quốc gia có thể có nhiều lợi ích khác nhau bị đe dọa. Ngoài ra, khi một quốc gia phê chuẩn một công ước quốc tế, quốc gia đó không làm như vậy với tư cách là một quốc gia ven biển hoặc cảng biển. Các quy tắc quốc tế có liên quan sẽ được quốc gia tàu treo cờ áp dụng như các tiêu chuẩn tối thiểu và bởi một quốc gia ven biển hoặc quốc gia có cảng là tiêu chuẩn tối đa.

Trong hầu hết các công ước liên quan đến ô nhiễm biển do nguồn tàu như trong Unclos, quốc gia tàu treo cờ phải chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện các công ước, rõ ràng là họ đã thất bại trong nhiều trường hợp, đặc biệt là với sự kiểm soát nhẹ nhàng từ việc treo cờ thuận tiện. Việc sử dụng quốc gia tàu treo cờ sẽ là phương tiện lý tưởng để thực thi các tiêu chuẩn, nhưng do sự thiếu hiệu quả của nó, nên tăng cường kiểm soát của quốc gia có cảng như một chính sách bảo đảm cho các quốc gia tiếp nhận một lượng lớn tàu treo cờ nước ngoài.

Trái ngược với quyền tài phán của quốc gia ven biển, các công ước quan trọng nhất của IMO bao gồm các điều khoản quy định các đặc điểm của quyền tài phán của quốc gia có cảng và mức độ mà các quyền tài phán đó nên được thực thi. Quyền tài phán của quốc gia có cảng về cơ bản nhằm mục đích khắc phục việc quốc gia treo cờ thi hành các quy

định IMO không tuân thủ hoặc không hiệu quả của các tàu nước ngoài tại cảng.

Sự xuất hiện liên tục của các sự cố ô nhiễm cho thấy một vấn đề khác với cơ chế quốc tế, đó là việc áp dụng hiệu quả các công ước hiện có. Vì vậy, việc thực hiện và tuân thủ hiệu quả của các bên nhà nước và các bên tư nhân mà hành vi của họ điều chỉnh đã trở thành trọng tâm của khung pháp lý quốc tế về ô nhiễm biển do nguồn tàu. Phân tích cũng chỉ ra rằng cơ chế pháp lý hiện hành không khuyến khích quốc gia treo cờ với tư cách là bên chính thực hiện các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế. Quyền tài phán của quốc gia ven biển thay đổi tùy theo vùng biển. Tuy nhiên, nó luôn được giới hạn bằng cách nào đó chủ yếu để tránh vi phạm quyền tự do hàng hải. Do đó, việc kiểm soát của quốc gia có cảng cần được tăng cường để khắc phục tình trạng quốc gia tàu treo cờ không tuân thủ các quy định này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Phạm Văn Tân (2019), *Đánh giá việc thực thi công ước CLC trong sự cố tràn dầu Erika*. Tạp chí Khoa học Công nghệ Hàng hải, Số 58 (4/2019), tr.101-104.
- [2] Phạm Văn Tân (2019), *Một nghiên cứu về chế độ trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm dầu: sự khác biệt giữa OPA và CLC*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam (B), Tập 61 - Số 10, tr.38-43.
- [3] United States, *Oil Pollution Act*, 1990.
- [4] Bimie, P. and Boyle, A. (2002), *International Law and the Environment*, London, Oxford University Press.
- [5] Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển 1982.
- [6] Phạm Văn Tân (2022), *Thực trạng và các giải pháp nâng cao việc ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động tự do hàng hải trên vùng biển Việt Nam*, Tạp chí Giao thông vận tải, Số tháng 5/2022, tr.180-182.
- [7] IMO, Công ước Marpol.
- [8] Molenaar, E. J. (1998), *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, The Hague, Kluwer Law International.
- [9] www.imo.org.

Ngày nhận bài:	29/05/2023
Ngày nhận bản sửa:	05/06/2023
Ngày duyệt đăng:	12/06/2023