

NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN LIÊN QUAN ĐẾN TÀU BIỂN

Nguyễn Thu Hà*

Hiện nay ở Việt Nam, nguồn pháp luật điều chỉnh việc bảo vệ môi trường biển nói chung, ngoài các văn bản pháp luật Việt Nam ban hành (như đã đề cập trong bài viết đăng số 5/2004 Tạp chí Nhà nước và pháp luật), còn có thể kể đến các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển liên quan đến tàu biển mà Việt Nam đã ký kết.

Bài viết này nêu nội dung cơ bản của một số Điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết và gia nhập và cả các Công ước quốc tế mà Việt Nam chưa gia nhập về bảo vệ môi trường biển liên quan đến tàu biển với mục đích tìm hiểu thực trạng pháp luật Việt Nam hiện hành và xác định chính sách ký kết và gia nhập các điều ước quốc tế về lĩnh vực trên trong thời gian tới.

I. Điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển liên quan đến tàu biển mà Việt Nam đã ký kết tham gia

1.1. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển 1982 (UNCLOS 1982)

Công ước UNCLOS 1982 được các quốc gia ký năm 1982 tại Montego Bay - Giamaica và có hiệu lực ngày 16/11/1994. Việt Nam đã phê chuẩn Công ước này vào ngày 23/6/1994. Công ước liên quan đến bảo vệ môi trường biển bằng các biện pháp phòng chống ô nhiễm biển ở hai khía cạnh. Thứ nhất, nó tạo cơ sở cho các quốc gia ven biển mở rộng quyền tài phán về bảo vệ và quản lý môi trường biển và ven biển của mình trên tất cả các vùng biển. Thứ hai, Công ước quy định các nghĩa vụ trực tiếp của các quốc gia liên quan đến bảo vệ và giữ gìn môi trường biển và tài nguyên biển của mình (Điều 192). Công ước yêu cầu các quốc gia tiến hành tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, giảm bớt và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ bất kỳ nguồn nào. Liên quan đến nguồn ô nhiễm do tàu thuyền

gây ra, Công ước quy định các quốc gia áp dụng các bộ luật thi hành mọi biện pháp khác có thể để ngăn ngừa, giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển do tàu thuyền mang cờ hay đăng kiểm nước mình gây ra; có quyền đặt ra các điều kiện đặc biệt cho các tàu thuyền nước ngoài đi vào các cảng hay nội thủy nước mình; ngăn ngừa và giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển do tàu thuyền nước ngoài gây ra, kể cả tàu thuyền đang thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải cũng như tại các vùng đặc quyền kinh tế. Các luật và quy định này phải phù hợp và đem lại hiệu lực cho các quy tắc và quy định quốc tế đã được thoả thuận. Một trong những biện pháp cần thiết là gia nhập Công ước MARPOL 73/78 về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ tàu¹. Điều lưu ý là khi ký kết tham gia Công ước MARPOL 73/78, các quốc gia thành viên bắt buộc phải áp dụng những điều khoản của Phụ lục I và II cho tất cả các tàu mang cờ của họ và cho tất cả các tàu đi vào vùng nước của họ. Các quốc gia thành viên có thể chọn lựa phê chuẩn những phụ lục khác và những phụ lục này sẽ trở thành bắt buộc khi các quốc gia tham gia chiếm ít nhất 50% tổng dung tích đội tàu buôn của thế giới.

Để thực hiện Công ước, các quốc gia phải thi hành những biện pháp cần thiết để hạn chế tối đa ô nhiễm do tàu thuyền gây ra, "đặc biệt là những biện pháp nhằm đề phòng các sự cố và đối phó với các trường hợp khẩn cấp, nhằm bảo đảm an toàn cho hoạt động trên biển, ngăn ngừa những hành động thải bỏ, dù cố ý hay không, và quy định về cách thiết kế, cấu trúc trang bị, hoạt động và định biên của tàu" (Điều 194) qua việc: Thông qua các qui tắc, quy phạm quốc tế; Ban hành luật, quy định của quốc gia. Những luật và quy định này không được kém hiệu quả hơn các tiêu chuẩn của quy tắc, quy phạm quốc tế; Công

* Thạc sỹ Luật học, Vụ Luật pháp và Điều ước quốc tế - Bộ Ngoại giao

¹ Nguyễn Hồng Thao. Tạp chí Bảo vệ môi trường biển Việt Nam số 6/2001.

bố những điều kiện đối với tàu thuyền khi đi vào cảng, vùng nội thủy hay công trình cảng xa bờ, thông báo những thông tin này cho Tổ chức Hàng Hải quốc tế (IMO); Đối với lãnh hải: quốc gia ven biển có thể ban hành các luật và quy định nhằm ngăn ngừa, hạn chế, chế ngự ô nhiễm môi trường biển do tàu thuyền nước ngoài gây ra nhưng không gây cản trở cho việc đi qua không gây hại của những tàu thuyền đó; Đối với vùng đặc quyền kinh tế: luật, quy định của quốc gia ven biển phải phù hợp nhằm áp dụng có hiệu quả các quy tắc, quy định quốc tế đã được chấp nhận chung; Đối với "khu vực đặc biệt" trong vùng đặc quyền kinh tế đã được các tổ chức quốc tế có thẩm quyền chấp nhận thì quốc gia ven biển có thể ban hành các quy định pháp luật áp dụng cho vùng đặc biệt này phù hợp với các quy tắc, quy phạm, tiêu chuẩn về thiết kế, cấu trúc, định biên và tập quán hàng hải quốc tế.

Quốc gia ven biển phải xác định rõ và công bố những khu vực đặc biệt này (Điều 2.1) và "không được dồn đẩy, trực tiếp hay gián tiếp, thiệt hại hay các mối nguy hiểm từ vùng này sang vùng khác và không được chuyển từ kiểu ô nhiễm này sang kiểu ô nhiễm khác" (Điều 195) mà phải báo ngay cho quốc gia khác khi thấy quốc gia đó có nguy cơ phải chịu những thiệt hại về môi trường. Các quốc gia trong cùng một khu vực nên hợp tác với nhau để loại trừ ảnh hưởng của ô nhiễm và ngăn ngừa, giảm đến mức tối thiểu những thiệt hại qua việc cùng nhau soạn thảo và xúc tiến các kế hoạch khẩn cấp để đối phó với những tai nạn gây ra ô nhiễm biển. Để thực thi quyền tài phán của quốc gia ven biển đối với bảo vệ môi trường, các quốc gia ven biển có thẩm quyền xây dựng hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường biển và thẩm quyền thi hành cảnh sát và quyền truy tố xét xử đối với vi phạm gây ô nhiễm môi trường biển.

Việc xây dựng hệ thống pháp luật về bảo vệ và giữ gìn môi trường biển của các quốc gia ven biển thể hiện trên hai phương diện: Một là, góp phần xây dựng các điều ước quốc tế hoặc khu vực điều chỉnh các lĩnh vực ô nhiễm môi trường biển; hoặc gia nhập các điều ước có sẵn. Hai là, trên cơ sở khung pháp lý chung của các điều ước quốc tế, các quốc gia ban hành các quy phạm pháp luật quốc gia về bảo vệ môi trường biển và

đề ra những biện pháp cụ thể xử lý các vi phạm gây ô nhiễm môi trường biển. Việc ban hành các quy phạm pháp luật quốc gia về bảo vệ môi trường biển đối với các nguồn gây ô nhiễm từ đất, do nhận chìm, do hoạt động của tàu thuyền và do phát sinh từ hoạt động khai thác dưới đáy biển và trong Vùng.

Công ước đã dành hẳn một chương (chương XII) quy định về bảo vệ môi trường, trong đó có một số lượng đáng kể các quy định về chống ô nhiễm từ tàu biển. Ô nhiễm từ tàu biển tuy chỉ chiếm khoảng 10% tổng số ô nhiễm biển song lại là một vấn đề mà cộng đồng quốc tế rất quan tâm vì đây là nguồn gây ô nhiễm có thể nhận thấy rõ ràng². Trong nhiều trường hợp ô nhiễm từ tàu biển là mối đe dọa trực tiếp đến nguồn tài nguyên sinh vật và các hoạt động kinh tế được tiến hành trong các vùng biển của quốc gia ven biển.

Ô nhiễm phát sinh do tàu thuyền đi lại trên biển với mật độ quá đông để lại một lượng dầu lớn bị rò rỉ ra ngoài do nước biển, do sơ hở trong hoạt động vận chuyển dầu từ các dàn khoan trên biển, hoặc do các tàu chở dầu gặp tai nạn, hoặc do rất nhiều lý do khác như thời tiết, khí hậu gây ra những cơn bão lớn làm đắm tàu. Người ta tổng kết được rằng 80% các tai nạn này là do lỗi của con người. Và vì thế các quy định pháp lý để kiểm soát các hành động của con người là rất cần thiết. Công tác phòng ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm do tàu thuyền không thể tách rời Công ước UNCLOS 1982 với các quy định của Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO).

Điều 211, khoản 4 của Công ước quy định trong lãnh hải, quốc gia ven biển có toàn quyền quyết định các hình thức ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền nước ngoài gây ra, kể cả tàu đang thực hiện quyền đi qua vô hại. Điều 211, khoản 5 của Công ước đã quy định rằng các quốc gia ven biển có thể đưa ra các luật và các quy định cho các tàu thuyền hoạt động trong vùng đặc quyền kinh tế (ĐQKT) của mình, nhưng phải phù hợp và đem lại hiệu lực cho các quy tắc và

² E.Gold., "The Freedom of Ocean Shipping and Commercial Viability" in Law of the Sea: Neglected issues, ed. John K.,Gamble; J. Honolulu, Law of the sea Institute, 1979.

quy phạm quốc tế được chấp nhận chung. Trong một số “khu vực đặc biệt” có thể xác định những quy định và luật lệ nghiêm khắc hơn mà các tàu thuyền quá cảnh phải tuân thủ trong khi thực hiện quyền tự do đi lại của mình, tuy nhiên phải tham khảo ý kiến của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền (IMO). Trong những “khu vực đặc biệt” này, các tàu thuyền nước ngoài phải bị đòi hỏi khi vào cảng mà các quốc gia ven biển có cảng đệ trình về tiêu chuẩn khác về thiết kế cấu trúc tàu và trang bị ngoài các quy tắc đã được chấp nhận chung. Các quốc gia ven biển không thể đơn phương quy định các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền gây ra ngay cả trong những “tình huống đặc biệt” đối với “một khu vực đặc biệt” trong vùng ĐQKT.

Tóm lại, với các quốc gia ven biển, Công ước quy định một số thẩm quyền chính trong lĩnh vực xây dựng hệ thống pháp luật quốc gia về bảo vệ môi trường đối với các vùng biển của mình. Việc xây dựng hệ thống pháp luật quốc gia trên cơ sở những nguyên tắc chung của pháp luật quốc tế về bảo vệ môi trường biển là rất quan trọng bởi lẽ luật pháp quốc gia chính là nền tảng cơ bản cho việc thi hành quyền cảnh sát về bảo vệ môi trường và quyền truy tố xét xử đối với các vi phạm gây ô nhiễm biển.

Thẩm quyền thi hành quyền cảnh sát và truy tố xét xử đối với các vi phạm gây ô nhiễm môi trường biển của các quốc gia ven biển thể hiện rõ nét nhất trong việc bảo vệ môi trường biển chống lại các ô nhiễm do tàu thuyền gây ra, bởi vì đây là loại ô nhiễm dễ xác định nhất. Quyền cảnh sát ở đây được hiểu là giám sát biển bằng mọi biện pháp cần thiết để hạn chế đến mức tối đa việc xảy ra các ô nhiễm. Quyền cảnh sát luôn luôn tồn tại trong khi quyền truy tố xét xử chỉ được xác lập khi có hành vi vi phạm gây ô nhiễm xảy ra. Công ước quy định khá chi tiết việc thực thi quyền cảnh sát của quốc gia ven biển đối với loại ô nhiễm có nguồn gốc từ tàu thuyền. Các quốc gia phải có những biện pháp đảm bảo ngăn chặn các tai nạn và các biện pháp cấp cứu đảm bảo an toàn cho các hoạt động của tàu thuyền trên biển. Đảm bảo là biện pháp nhằm ngăn chặn các hành vi dù cố ý hoặc vô ý thải bỏ và các quy định về cách thiết kế xây dựng các trang thiết bị, các nhân viên trên tàu và việc khai thác của tàu

thuyền (Điều 194. 3b). Chẳng hạn yêu cầu con tàu cung cấp các thông tin liên quan đến lý lịch và cảng đăng ký của tàu, cảng cuối cùng và cảng ghé vào của tàu; trong trường hợp vi phạm pháp luật do thải đổ các chất độc hại nghiêm trọng, gây ô nhiễm hoặc đe dọa gây ô nhiễm trông thấy đối với môi trường biển và nếu tàu không trả lời hoặc trả lời không đúng thì có thể tiến hành thanh tra; trong trường hợp nghiêm trọng khi tàu đổ chất thải độc hại gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại cho quốc gia ven biển thì có quyền truy tố về hình sự và bắt giữ tàu.

Thẩm quyền thi hành quyền cảnh sát chỉ thuộc về những nhân viên chính thức đủ tư cách, và khi thực hiện quyền cảnh sát đối với tàu thuyền nước ngoài thì không được gây ra nguy hiểm cho an toàn hàng hải, không được gây ra một rủi ro nào cho một con tàu hay dẫn con tàu đó về một cảng hoặc khu neo đậu nguy hiểm, cũng không được gây rủi ro quá đáng cho môi trường biển (điều 225). Tuy nhiên, do trình độ phát triển cũng như quy mô và cấp độ ô nhiễm môi trường của quốc gia khác nhau, nên việc thực hiện quyền tài phán trong lĩnh vực kiểm soát và ngăn chặn các nguồn ô nhiễm biển ở mỗi quốc gia đều có những nét riêng.

1.2. Các công ước của Tổ chức hàng hải quốc tế (IMO)

Ngay từ khi mới được thành lập, Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO) đã coi việc nâng cao an toàn hàng hải và ngăn ngừa ô nhiễm biển là những mục tiêu quan trọng nhất trong hoạt động của Tổ chức. Mặt khác dân số thế giới ngày càng tăng, các ngành công nghiệp ngày càng phát triển trong đó có ngành công nghiệp vận tải biển, thì vấn đề ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm biển sẽ ngày càng trở nên quan trọng và chúng đòi hỏi phải có một kế hoạch quản lý chất thải toàn diện bao gồm cả việc hợp tác quốc tế. Để đạt được những mục tiêu này, trong thời gian hơn 40 năm qua, IMO đã thúc đẩy việc thông qua hơn 30 công ước và nghị định thư, đã thông qua hơn 700 bộ luật và khuyến nghị liên quan đến an toàn hàng hải, ngăn ngừa ô nhiễm biển và những vấn đề khác có liên quan.

Một trong những nghĩa vụ của quốc gia thành viên khi tham gia các công ước IMO là phải chuẩn bị sẵn sàng về luật pháp, công nghệ

và nguồn nhân lực tương xứng để đáp ứng những yêu cầu được nêu trong những điều khoản của công ước. Việc thực hiện công ước có hiệu quả hay không hoàn toàn phụ thuộc vào mức độ tuân thủ các yêu cầu nêu trong công ước. Chính quyền của quốc gia thành viên phải đưa các yêu cầu của công ước vào trong nội luật như các luật, nghị định, quyết định, thông tư hướng dẫn. Tuy nhiên, đây lại là những vấn đề khó khăn mà các nước đang phát triển đang phải đối mặt khi tuân thủ những yêu cầu của Công ước.

Từ khi là thành viên của UNCLOS 1982 và thành viên thứ 126 của Tổ chức Hàng hải Quốc tế (ngày 12/06/1984), Việt Nam đã có nhiều cố gắng thực hiện đầy đủ nghĩa vụ quy định đối với thành viên của Công ước, đồng thời tham gia một số công ước của IMO liên quan đến việc bảo vệ môi trường biển - đây cũng chính là một trong hai mối quan tâm chính của IMO là an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường biển. Việc tham gia các công ước của IMO nghĩa là các giấy tờ chứng chỉ của tàu và thuyền bộ do một số nước thành viên cấp là cơ sở cho việc đảm bảo rằng tàu đã có đủ tiêu chuẩn theo quy định của Công ước, sẽ được các nước tham gia Công ước chấp nhận.

a. Công ước Quốc tế về Ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu 1973, được bổ sung bởi Nghị định thư 1978 (MARPOL 73/78)

Công ước MARPOL 73/78 có hiệu lực vào ngày 2/10/1983, Việt Nam đã tham gia Công ước từ ngày 29/8/1991 với hai phụ lục bắt buộc (Phụ lục I và II). Công ước đề ra những quy định nhằm ngăn chặn những vụ ô nhiễm gây ra bởi tai nạn hoặc trong quá trình vận chuyển hàng hoá là dầu, hàng nguy hiểm, độc hại bằng tàu, do nước thải, rác và khí thải từ tàu. Công ước cũng đưa ra những yêu cầu về lưu giữ, xử lý và thải những vật liệu đó cũng như yêu cầu về quy trình báo cáo những vụ tràn dầu, chất độc hại cũng như quy định những khu vực đặc biệt khi tàu hoạt động trong đó bắt buộc tuân thủ theo những tiêu chuẩn thải nhất định.

Công ước bao gồm nội dung công ước, hai nghị định thư bổ sung và sáu phụ lục kèm theo. Công ước thay thế Công ước quốc tế ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu 1954 và đưa thêm những

biện pháp bổ sung để ngăn chặn ô nhiễm biển do dầu. Công ước đề cập tất cả các nguồn gây ô nhiễm từ tàu (dầu, hoá chất chở xô, hoá chất độc hại chở trong các bao gói, nước thải và rác thải) được cụ thể hoá theo thứ tự tương ứng của các Phụ lục từ I đến V. Mục đích của Công ước là thông qua các biện pháp toàn diện nhằm ngăn chặn việc làm ô nhiễm biển bờ bãi do việc thải từ các tàu tất cả các chất có hại đã biết trừ các chất phóng xạ. Công ước đặt ra mục đích cuối cùng của mình là chấm dứt toàn bộ việc chủ tâm làm ô nhiễm biển nhưng trước mắt là kiểm soát, chế ngự và hạn chế tới mức thấp nhất các việc thải các chất có hại xuống biển.

Khi tham gia Công ước, các quốc gia thành viên phải áp dụng những điều khoản của Phụ lục I và II cho tất cả các tàu mang cờ của họ và cho tất cả các tàu đi vào vùng nước của họ. Các quốc gia thành viên có thể chọn lựa phê chuẩn các phụ lục khác và các phụ lục này sẽ trở thành bắt buộc khi các quốc gia tham gia chiếm ít nhất 50% tổng dung tích đội tàu buôn của thế giới. Theo yêu cầu của Công ước, quốc gia thành viên phải thực hiện có hiệu quả các điều khoản của Công ước và những phụ lục mà quốc gia đó tham gia (Điều 1) cũng như phải áp dụng những yêu cầu của Công ước đối với những tàu mang cờ của những quốc gia không phải là thành viên của Công ước để đảm bảo rằng không có sự phân biệt đối xử nào giữa các tàu đó (Điều 5).

Quốc gia thành viên có quyền xử lý tàu mang cờ của mình nếu được quốc gia thành viên khác cung cấp thông tin và bằng chứng về việc vi phạm của tàu đó cũng như truy tố tàu đã vi phạm (trong khuôn khổ quyền tài phán của mình) hoặc thông báo, cung cấp thông tin và bằng chứng về sự vi phạm cho quốc gia mà tàu mang cờ. Các quốc gia thành viên phải đề ra những quy định xử phạt tương xứng để ngăn chặn việc vi phạm.

Các quốc gia có cảng (thành viên của Công ước) có quyền không cho tàu rời bến nếu kiểm tra thấy tàu không có giấy chứng nhận có giá trị, nghi ngờ về điều kiện hoặc thiết bị của tàu cho đến khi thấy rằng tàu không gây hại cho môi trường biển (điều 5); kiểm tra để xác định xem tàu đã có quy định về cấm thải hay chưa và xác định xem tàu có vi phạm ở vùng nước khác hay không (Điều 6). Luật pháp và Chính quyền hàng

hải (Maritime Authority) phải đáp ứng được yêu cầu này. Nhưng Quốc gia mà tàu mang cờ, Quốc gia ven biển và Quốc gia có cảng nên tránh có những cản trở không cần thiết cho tàu để không gây chậm trễ quá mức cho tàu, vì thuyền trưởng hoặc chủ tàu có quyền đòi bồi thường đối với bất cứ thiệt hại hoặc hư hỏng đã phải chịu. Đây cũng là một trong những nghĩa vụ của Chính quyền hàng hải. Khi đã trở thành thành viên của Công ước, các Quốc gia thành viên phải cung cấp cho IMO những tài liệu sau để phổ biến thông tin cho các thành viên khác:

- Những văn bản luật, chỉ thị, qui định, quy tắc và những văn bản khác đã ban hành liên quan đến việc thực hiện Công ước;

- Danh sách những người kiểm tra hoặc tổ chức được công nhận được đề cử hành động thay mặt quốc gia thành viên trong việc quản lý những vấn đề liên quan đến thiết kế, cấu trúc, thiết bị và hoạt động của tàu vận chuyển vật liệu gây hại phù hợp với những điều khoản của các quy tắc. Do đó, cơ quan quản lý biển phải thông báo cho IMO về trách nhiệm và điều kiện của tổ chức hay người kiểm tra được uỷ quyền;

- Các mẫu giấy chứng nhận được cấp theo các điều khoản của các quy tắc;

- Danh mục các phương tiện tiếp nhận bao gồm cả vị trí, dung lượng những phương tiện tiếp nhận đã có và những đặc điểm khác nữa. Bốn trong sáu phụ lục của Công ước yêu cầu rằng với những chất thải không được phép xả xuống biển thì tàu phải giữ lại và chỉ được phép xả vào phương tiện tiếp nhận trên cảng. Công ước đưa ra quy định về khu vực có thể thải ứng với những khoảng cách nhất định tính từ bờ biển. (Những khoảng cách hoặc khu vực ứng với những chất thải khác nhau thì hoàn toàn khác nhau) và đối với mỗi loại chất thải có khoảng cách hoặc khu vực thải khác nhau.

- Những báo cáo chính thức hoặc tóm tắt những báo cáo chính thức về kết quả áp dụng Công ước;

- Báo cáo thống kê, báo cáo về việc thực hiện điều tra tai nạn xảy ra đối với tàu hoặc xảy ra trong những vùng nước của mình gây ảnh hưởng độc hại cho môi trường biển. Quốc gia thành viên phải cung cấp cho IMO kết quả điều tra nếu những thông tin này có thể giúp cho việc

xác định những thay đổi cần thiết cho Công ước. Vì vậy, cơ quan quản lý biển phải thực hiện điều tra tai nạn và cung cấp những báo cáo thích hợp cho IMO. Theo báo cáo hàng năm của IMO về những Quốc gia đã báo cáo các vụ tai nạn gây ảnh hưởng lớn đến môi trường thì đến nay mới chỉ có một số ít nước thực hiện được nghĩa vụ này. Trong thời gian tới, IMO sẽ đưa ra biện pháp bắt buộc thực hiện đối với Quốc gia thành viên.

Hội nghị của Uỷ ban Bảo vệ môi trường biển của IMO được tổ chức vào tháng 9/1997 đã đưa ra một Phụ lục VI mới liên quan đến những quy định về ngăn ngừa ô nhiễm không khí từ tàu thuyền vào là một bộ phận của Công ước MARPOL 73/78. Phụ lục này đưa ra giới hạn chất thải Sulphur oxide và Nitrogen oxide từ tàu.

b. Công ước Quốc tế về An toàn sinh mạng con người trên biển 1974 và Nghị định thư bổ sung 1978 (SOLAS 74/78)

Cũng như Công ước MARPOL 73/78, Công ước SOLAS là công ước quan trọng nhất liên quan đến an toàn và ngăn ngừa ô nhiễm biển, Việt Nam gia nhập ngày 29/8/1991. Ngoài những yêu cầu về cấu trúc, thiết bị, Công ước SOLAS còn đưa ra một số yêu cầu các quốc gia thành viên phải thực hiện để ngăn ngừa, hạn chế ô nhiễm môi trường biển. Trong phiên họp lần thứ 18 năm 1993, Đại Hội đồng IMO đã thông qua Bộ luật về vận chuyển an toàn năng lượng hạt nhân, Plutonium và chất thải có mức độ phóng xạ cao trong các bình trên tàu (INF Code). Đây là Bộ luật quốc tế đầu tiên quy định: tất cả các tàu vận chuyển vật liệu INF không kể kích cỡ phải tuân thủ yêu cầu liên quan đến ổn định khi bị hư hại, phòng chống cháy nổ, kiểm soát nhiệt độ trong khu vực chứa hàng, cấu trúc, chằng buộc hàng, nguồn điện, thiết bị chống phóng xạ, quản lý, huấn luyện và kế hoạch khẩn cấp trên tàu. INF Code là một Bộ luật thuộc chương VII của Công ước SOLAS và là Bộ luật bắt buộc thực hiện đối với các quốc gia thành viên Công ước.

Bộ luật Quản lý An toàn quốc tế (ISM Code) cũng trở thành bắt buộc đối với các quốc gia thành viên Công ước. Bộ luật có hiệu lực từ

01/07/1998, sau khi trở thành chương IX của Công ước SOLAS. ISM Code đưa ra những hướng dẫn về quản lý điều hành tàu an toàn, ngăn ngừa ô nhiễm và từ ngày 01/07/2002 sẽ trở thành bắt buộc đối với tất cả các loại tàu áp dụng Công ước SOLAS. Theo ISM Code, các công ty tàu biển sẽ được cấp Giấy chứng nhận phù hợp (DOC) và tàu được cấp Giấy chứng nhận quản lý an toàn (SMC) sau khi đã được kiểm tra. Việc kiểm tra quản lý an toàn tàu biển được thực hiện khi kiểm tra ban đầu, định kỳ và trung gian và khi cấp lại các giấy chứng nhận DOC, SMC để xác định xem hệ thống quản lý an toàn của công ty có đáp ứng những tiêu chuẩn theo yêu cầu của bộ luật hay không. Cơ quan quản lý biển hay một tổ chức được công nhận chỉ cấp lại DOC, SMC cho công ty hay tàu bị thu hồi giấy chứng nhận khi thấy rằng: tất cả những điểm không phù hợp chủ yếu đã được sửa chữa hoặc khắc phục đến mức độ không còn gây ra đe dọa nghiêm trọng cho người, an toàn của tàu hoặc gây hại nghiêm trọng cho môi trường biển.

Trong phiên họp lần thứ 18 năm 1993, Đại Hội đồng IMO đã thông qua nghị quyết A.744 (18) - Những nguyên tắc về chương trình kiểm tra nâng cao trong khi giám định các tàu chở hàng rời và tàu dầu. Nghị quyết này đã trở thành một phần của chương XI của Công ước SOLAS, yêu cầu các quốc gia thành viên bắt buộc phải thực hiện nhằm nâng cao an toàn hàng hải và ngăn ngừa ô nhiễm biển. Những hướng dẫn này trở thành bắt buộc đối với tàu chở dầu thô có trọng tải từ 20.000T trở lên và tàu chở sản phẩm dầu có trọng tải từ 30.000T trở lên phù hợp với Quy định 13G của Phụ lục I, MARPOL 73/78.

c. Công ước Quốc tế về Sẵn sàng ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu 1990 (OPRC 1990)

Cũng như Công ước MARPOL 73/78, Công ước OPRC yêu cầu các quốc gia thành viên phải thiết lập một hệ thống quốc gia để ứng phó một cách có hiệu quả và kịp thời khi có tai nạn ô nhiễm dầu xảy ra. Trong đó phải quy định cơ quan chịu trách nhiệm về sẵn sàng và ứng phó với ô nhiễm dầu, địa chỉ của cơ quan chịu trách nhiệm nhận và truyền những thông báo về ô nhiễm dầu, qui định cơ quan có quyền thay mặt

nhà nước yêu cầu giúp đỡ hoặc quyết định việc giúp đỡ khi có yêu cầu, xây dựng một kế hoạch ứng cứu khẩn cấp ở mức quốc gia, phối hợp với các cơ quan hữu quan khác trong việc cung cấp, sử dụng trang thiết bị, tổ chức diễn tập huấn luyện ứng phó ô nhiễm dầu. Những thông tin trên đều phải được thông báo cho IMO.

Để thực hiện được điều này, các quốc gia phải hợp tác, giúp đỡ nhau về kỹ thuật, thiết bị, nhân lực thông qua các thoả thuận quốc tế, khu vực. Mỗi quốc gia phải đề ra những biện pháp cần thiết về luật pháp và quản lý để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện hợp tác ứng phó ô nhiễm biển.

d. Công ước quốc tế về Tiêu chuẩn huấn luyện, Cấp chứng chỉ và Trục ca cho Thuyền viên 1978, sửa đổi 1995 (STCW 78/95)

Việt Nam gia nhập Công ước ngày 18/3/1991. Công ước đưa ra những yêu cầu cơ bản gắn liền với việc thực hiện trục ca, huấn luyện, cấp giấy chứng nhận. Thuyền viên phải liên tục được cập nhật và đào tạo để đáp ứng với những thay đổi nhanh chóng của công nghệ. Từ 1/2/2002, thuyền viên làm việc trên tàu phải có giấy chứng nhận phù hợp được cấp theo STCW 78/95. Giấy chứng nhận này chỉ cấp cho những thuyền viên đáp ứng những tiêu chuẩn khả năng chuyên môn theo yêu cầu của Công ước. Nếu khả năng chuyên môn của thuyền viên được nâng cao thì chắc chắn rằng tai nạn hàng hải, bao gồm cả tai nạn gây ô nhiễm biển sẽ giảm đi rõ rệt.

I.3. Thoả thuận ghi nhớ khu vực châu Á - Thái Bình Dương (Memorandum of Understanding - MOU TOKYO, 1993)

Việt Nam là một trong 17 nước ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã tham gia vào Thoả thuận ghi nhớ về Kiểm tra của quốc gia có cảng trong việc thực hiện những thoả thuận về an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường biển (gọi tắt là TOKYO MOU, 1993). Các nước này đã cùng đưa ra những hướng dẫn về hệ thống kiểm tra của quốc gia có cảng đã được cải tiến và thống nhất trong khu vực nhằm vào những tàu dưới tiêu chuẩn để hạn chế những sự cố của chúng, và tăng cường hơn nữa sự hợp tác trong việc trao đổi thông tin.

Cần phải hiểu một cách rõ ràng rằng trách nhiệm đối với việc đảm bảo tàu tuân thủ các điều khoản của những công ước quốc tế liên quan phụ thuộc vào chủ tàu, thuyền trưởng, quốc gia mà tàu mang cờ và hội phân cấp. Thực tế là một số quốc gia có tàu mang cờ vì những lý do nhất định đã không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình như luật quốc tế đã quy định, do đó dẫn đến việc một số tàu hoạt động trên các tuyến hàng hải quốc tế không đáp ứng những điều kiện về an toàn, đe dọa đến cuộc sống của những người trên tàu cũng như đến môi trường biển.

Các quốc gia cam kết sẽ kiểm tra những tàu biển nước ngoài ghé qua các cảng của mình (theo tỷ lệ 25%) để kiểm tra những vấn đề liên quan đến an toàn, đặc biệt lưu ý đến những tàu vận chuyển hàng hoá gây ô nhiễm và độc hại khi có những bằng chứng rõ ràng như nêu dưới đây:

- Có giấy chứng nhận về cấu trúc hoặc thiết bị được cấp theo các công ước, và giấy chứng nhận phân cấp được cấp bởi tổ chức không được Chính quyền công nhận;
- Những tàu mang cờ của quốc gia có tỷ lệ bị bắt giữ trong 3 năm cao hơn mức độ trung bình theo báo cáo hàng năm của MOU;
- Những tàu có khiếm khuyết được khắc phục ở cảng sắp đến;
- Những tàu có khiếm khuyết được khắc phục trong vòng 14 ngày;
- Những tàu mang cờ của quốc gia không phải là thành viên của một công ước liên quan;
- Những tàu thuộc loại cần mở rộng kiểm tra, ví dụ tàu dầu, tàu hàng rời từ 10 tuổi trở lên;
- Trong khi kiểm tra giấy chứng nhận và tài liệu thấy có sai sót hoặc tài liệu không được cập nhật một cách thích hợp;
- Khi thấy rằng những thuyền viên liên quan không thể giao tiếp được với nhau hoặc với người khác trên tàu, hoặc tàu không thể liên lạc được với chính quyền trên bờ;
- Bằng chứng về hàng hoá và những hoạt động khác không được thực hiện một cách an toàn hoặc phù hợp với những hướng dẫn của IMO;
- Thiếu sót của thuyền trưởng tàu dầu đối với việc ghi chép hoạt động của hệ thống kiểm

tra và giám sát việc thả dầu trong chuyến chạy ballast trước đó;

- Hiện đang thiếu bằng phân công nhiệm vụ, hoặc thuyền viên không được lưu ý về nhiệm vụ của họ khi có cháy hoặc bỏ tàu;
- Việc huỷ bỏ tín hiệu báo động sai không đúng thủ tục;
- Thiếu các thiết bị hoặc chuẩn bị theo yêu cầu của các công ước;
- Sĩ quan kiểm tra của quốc gia có cảng qua quan sát cảm thấy rằng hư hỏng về cấu trúc hoặc vỏ tàu hoặc những khiếm khuyết có thể gây ra nguy cơ thiệt hại về cấu trúc, sự kín nước hoặc tính kín gió chung của tàu;
- Điều kiện mất vệ sinh trên tàu;
- Thông tin hoặc bằng chứng cho thấy rằng thuyền trưởng hoặc thủy thủ không quen với các hoạt động chủ yếu trên tàu liên quan đến an toàn của tàu hoặc ngăn ngừa ô nhiễm, hoặc không thực hiện những hoạt động đó³.

Các tàu sẽ phải sửa chữa những khiếm khuyết trước khi được phép chạy ra biển. Nếu các tàu bị giữ vẫn cố tình chạy ra biển mà không tuân thủ những điều kiện ở cảng kiểm tra hoặc không tuân thủ việc ghé qua nhà máy sửa chữa đã định - trong trường hợp được chính quyền cho phép, sẽ bị từ chối khi đến bất cứ cảng nào của các quốc gia thuộc MOU. Tuy nhiên, nếu các quốc gia có cảng không phải là thành viên của các công ước, nghị định thư hay phụ lục của công ước thì không có quyền kiểm tra theo những điều khoản tương ứng của chúng đối với tàu mang cờ của quốc gia đã tham gia những công ước, nghị định thư hay phụ lục đó. Đây chính là hạn chế của quốc gia có cảng. Vì vậy, quốc gia thành viên MOU phải tham gia đầy đủ các công ước mà MOU áp dụng. Đã có 17 quốc gia tham gia TOKYO MOU là: Úc, Canada, Trung Quốc, Hồng Kông (Trung Quốc), Indonesia, Nhật Bản, Nam Triều Tiên, Malaysia, New Zealand, Papua New Guinea, Liên bang Nga, Singapore, Fiji, Solomon Island, Thái Lan, Vanuatu và Việt Nam.

³ Tạp chí hàng hải số 7/2001.

I.4. Công ước Quốc tế về Trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu gây ra (CLC 1992)⁴.

II. Điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường liên quan đến tàu biển mà Việt Nam chưa tham gia

II.1. Công ước Quốc tế liên quan đến Can thiệp trên biển cả trong trường hợp tai nạn gây ra ô nhiễm dầu 1969 (INTERVENTION, 1969)

Thảm họa tàu dầu Torrey Canyon bị mắc cạn vào tháng 3/1967 ở bờ biển phía Đông Nam của Anh đã làm cho 80.000 tấn dầu thô loang ra khắp bờ biển của Anh và Pháp, đây là vụ tràn dầu lớn nhất trong lịch sử cho đến thời điểm đó. Thảm họa đã cho thấy những lo ngại nhất định về quyền hạn của các quốc gia theo công pháp quốc tế đối với các vụ việc xảy ra trên biển cả. Đặc biệt là yêu cầu quốc gia ven biển có thể thực hiện những biện pháp cần thiết để bảo vệ lãnh hải của họ tránh bị ô nhiễm dầu khi có tai nạn xảy ra, nhất là những biện pháp tác động đến sự chú ý của chủ tàu nước ngoài, chủ hàng và ngay cả quốc gia mà tàu mang cờ.

Công ước quy định quốc gia ven biển có thể thực hiện những biện pháp cần thiết trên biển để ngăn ngừa, hạn chế hoặc loại trừ nguy hiểm cho vùng bờ biển của họ khỏi bị ô nhiễm do dầu hay bị đe dọa ô nhiễm sau khi xảy ra tai nạn hàng hải. Tuy nhiên, quốc gia ven biển chỉ có quyền thực hiện những hành động này khi cần thiết và sau khi đã bàn bạc với những tổ chức thích hợp, đặc biệt là quốc gia mà tàu mang cờ, quốc gia có tàu hoặc tàu liên quan, chủ tàu hoặc chủ hàng khi yêu cầu và trong hoàn cảnh cho phép thông qua các chuyên gia đã được chỉ định. Quốc gia ven biển thực hiện những biện pháp vượt quá giới hạn cho phép theo Công ước có trách nhiệm đền bù cho bất kỳ thiệt hại nào mà những biện pháp đó đã gây ra. Công ước đã đưa ra việc giải quyết những tranh chấp phát sinh liên quan đến việc áp dụng Công ước.

⁴ Để nắm được những quy định của Công ước này, xin xem bài viết của Tiến sỹ Nguyễn Hồng Thao đăng trong Tạp chí NNPL, số 4/2004.

Công ước áp dụng cho những tai nạn liên quan đến ô nhiễm do dầu. Hội nghị Brussels 1969 đã thừa nhận yêu cầu phải mở rộng Công ước áp dụng cho các chất không phải là dầu, khi thấy rằng các chất khác mà phần lớn là hoá chất vận chuyển bằng tàu đang ngày càng tăng, nếu bị rò rỉ sẽ gây hại nghiêm trọng đến môi trường biển. Hội nghị London 1973 về ô nhiễm biển đã thông qua Nghị định thư liên quan đến can thiệp trên biển cả trong trường hợp ô nhiễm biển do các chất không phải là dầu. Nghị định thư đã mở rộng chế độ pháp lý của Công ước Can thiệp 1969 cho các chất được liệt kê trong phần Phụ lục của Nghị định thư hoặc các chất có tính chất chủ yếu giống những chất này⁵.

II.2. Công ước Quốc tế về Thiết lập Quỹ quốc tế đền bù cho thiệt hại do ô nhiễm dầu gây ra (FUND)

Mặc dù ngăn ngừa ô nhiễm biển là mối quan tâm chủ yếu của IMO nhưng mặt khác IMO cũng đưa ra những biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng quốc gia chịu thiệt hại do ô nhiễm sẽ nhận được sự đền bù tương xứng. Công ước trách nhiệm dân sự CLC 1969 đưa ra giới hạn bồi thường mà chủ tàu phải trả cho thiệt hại ô nhiễm do tàu gây ra. Công ước FUND 1971 mở rộng hơn trách nhiệm cho những người nhập khẩu dầu, là người đóng góp cho quỹ số tiền tùy thuộc vào số lượng dầu mà họ nhập.

Người ta đã thừa nhận rằng số tiền bồi thường mà chủ tàu phải trả cho thiệt hại ô nhiễm do tàu gây ra sẽ không đủ để bù đắp cho thiệt hại nếu tai nạn ô nhiễm xảy ra là một vụ nghiêm trọng, vì vậy những người nhập khẩu dầu phải chia sẻ gánh nặng này. Nhờ có Quỹ đền bù ô nhiễm dầu quốc tế mà quốc gia bị thiệt hại có thể nhận được số tiền đền bù lên đến 90 triệu USD. Nhưng thực tế lại cho thấy rằng đối với một thảm họa nghiêm trọng thì số tiền đền bù cũng không thấm thía vào đâu. Giới hạn trách nhiệm của Công ước CLC 1992 đối với hai công ước trên đã được tăng lên bằng việc thông qua hai Nghị định thư. Giới hạn trách nhiệm lớn nhất của chủ tàu đã được tăng tới 89 triệu USD đối với tàu có tổng

⁵ IMO home page.

dung tích từ 140.000 GT trở lên. Khi thiệt hại vượt quá giới hạn của chủ tàu thì Nghị định thư 1992 của Công ước FUND sẽ trả thêm cho quốc gia bị thiệt hại và tổng lượng bồi thường lớn nhất sẽ là 201 triệu USD.

II.3. Công ước Quốc tế về Trách nhiệm dân sự và Bồi thường thiệt hại liên quan đến vận chuyển các chất nguy hiểm và độc hại bằng đường biển (HNS 1996)

Công ước HNS đưa ra một chế độ trách nhiệm và bồi thường trên cơ sở một hệ thống có hai mức như các Công ước CLC và FUND đối với ô nhiễm dầu. Công ước không chỉ bao trùm vấn đề ô nhiễm mà còn cả nguy cơ khác như cháy, nổ gây ra bởi chất nguy hiểm và độc hại. Việc đền bù không chỉ đối với thiệt hại ô nhiễm xảy ra ở lãnh thổ, bao gồm cả vùng lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia thành viên, mà còn đối với tử vong và thương tật của những người trên tàu và ở ngoài tàu và thiệt hại của tài sản bên ngoài tàu. Giới hạn đền bù được tính toán trên cơ sở đơn vị Quỹ tiền tệ quốc tế. Công ước HNS đưa ra trách nhiệm nghiêm ngặt đối với chủ tàu, những giới hạn trách nhiệm cao hơn chế độ giới hạn chung và một hệ thống bảo hiểm cùng giấy chứng nhận bảo hiểm bắt buộc. Mức bồi thường thứ nhất do trách nhiệm của chủ tàu, mức thứ hai bởi Quỹ HNS được đóng góp bởi những bên liên quan đến hàng hoá. Công ước không áp dụng cho vật liệu phóng xạ, than và những hàng hoá chở xô ít gây hại khác mà chỉ áp dụng đối với: Dầu chở xô liệt kê trong Phụ chương I, Phụ lục I; Chất lỏng độc hại chở xô liệt kê trong Phụ chương II, Phụ lục II cũng như chất được phân loại theo Quy tắc 3(4) phụ lục II, Công ước MARPOL73/78; Chất lỏng nguy hiểm nêu trong Chương 17, Bộ luật IBC; Chất, vật liệu nguy hiểm, độc hại nêu trong Bộ luật IMDG; Khí hoá lỏng nêu trong chương 19 của Bộ luật về cấu trúc và thiết bị tàu chở xô khí hoá lỏng, 1983; Chất lỏng chở xô có nhiệt độ cháy không quá 60°C; Cặn của những chất trên.

Tùy theo tổng dung tích của tàu, giới hạn đền bù theo mức thứ nhất sẽ không vượt quá 100 triệu SDRs và giới hạn cao nhất đền bù theo

Công ước HNS là 250 triệu SDRs (tương đương với khoảng 362 triệu USD).

II.4. Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu BUNKER gây ra (BUNKER, 2001)

Công ước BUNKER 2001 sẽ được mở để các quốc gia phê chuẩn, chấp nhận, tham gia từ 1/10/2001 đến 30/9/2002. Phạm vi áp dụng của Công ước là bất kỳ loại dầu khoáng hydrocacbon, kể cả dầu nhờn, sử dụng hoặc định sử dụng cho hoạt động hoặc làm động lực đẩy tàu, và cặn thải của dầu đó và đối với thiệt hại ô nhiễm gây ra trong lãnh thổ, gồm cả lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và vùng tiếp giáp với lãnh hải cách đường cơ sở không quá 200 hải lý (nếu không có vùng đặc quyền kinh tế và được xác định phù hợp với luật pháp quốc tế) của quốc gia thành viên. Công ước quy định tàu có tổng dung tích từ 1.000GT trở lên phải có giấy chứng nhận bảo hiểm hoặc bảo đảm tài chính khác do quốc gia thành viên cấp.

II.5. Công ước về Ngăn ngừa ô nhiễm biển do đổ các chất thải và những vật liệu khác (London, 1972)

Công ước London 1972 được thông qua tại Hội nghị liên chính phủ vào tháng 11/1972. Công ước mang tính toàn cầu và đưa ra biện pháp để kiểm soát và ngăn ngừa ô nhiễm biển quốc tế. Công ước quy định cấm đổ những vật liệu gây hại nhất định, một số chất thải chỉ được thải xuống biển sau khi đã được cấp giấy phép đặc biệt. Điều khoản của Công ước sẽ không được áp dụng khi cần thiết để đảm bảo an toàn sinh mạng con người trên tàu hoặc cho tàu trong những trường hợp bắt buộc. Quốc gia thành viên phải chỉ định tổ chức giải quyết việc cấp giấy phép, lưu giữ số liệu và kiểm soát điều kiện của biển cũng như thúc đẩy hợp tác khu vực, đặc biệt trong lĩnh vực kiểm tra và nghiên cứu khoa học. Sửa đổi 1993 có hiệu lực vào ngày 20/2/1994, quy định cấm đổ xuống biển các chất thải có mức độ phóng xạ thấp, không đổ xuống biển các chất thải công nghiệp từ 31/12/1995, và cấm đốt các chất thải công nghiệp ở trên biển và loại bỏ việc đốt các chất thải lỏng độc hại trên biển.