

QUY CHẾ PHÁP LÝ CỦA CÁC VÙNG BIỂN VÀ SỰ SUY GIẢM CÁC QUYỀN TỰ DO TRÊN BIỂN

Helmet Tuerk

Tóm tắt

Nguyên tắc tự do biển cả được khai sinh từ đầu thế kỷ XVII. Thuyết tự do biển cả (*mare liberum*) vẫn chiếm ưu thế và không bị thách thức cho đến tận thế kỷ 20. Trật tự biển cũ mà bốn Công ước năm 1958 đặt ra, vì nhiều lý do, đã sụp đổ và được thay thế bởi các quy định của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển 1982. Trật tự hiện nay là sự cân bằng khéo léo giữa một bên là quyền của quốc gia ven biển và bên kia là quyền tự do của tất cả các quốc gia khác. Quyền tự do hàng hải tiếp tục là thành tố cơ bản của quyền tự do trên biển, tuy nhiên các quyền tự do này đang ngày càng suy giảm trong những năm gần đây.

Phần I. Giới thiệu

Trước khi đề cập đến quy chế pháp lý của các vùng biển và sự suy giảm các quyền tự do trên biển, tác giả muốn nêu một số ý giới thiệu khái quát liên quan đến chủ đề này.

Chúng ta cần nhớ rằng trước khi nhân loại vươn ra biển, quyền tự do trên không gian bao la này đã từng bị thách thức bởi sự thống trị đất liền. Một số nguyên tắc chính của luật biển được hình thành từ sự giằng co giữa hai trường phái đối lập - sau này còn được gọi là thuyết "tự do biển cả" (*mare liberum*) và "kiểm soát biển cả" (*mare clausum*). Thuyết "tự do biển cả" được xây dựng và củng cố vào năm 1609 bởi luật gia nổi tiếng gốc Hà Lan Hugo Grotius - người chịu ảnh hưởng của các nhà thần học Tây Ban Nha và có lẽ cả từ truyền thống xa xưa của Châu Á về quyền tự do không bị cản trở của tàu buôn và thương mại biển. Thuyết "kiểm soát biển cả" với quan điểm trái ngược được xây dựng bởi nhà lập pháp người Anh John Selden vào năm 1635. Trường phái "tự do biển cả" của Grotius dần chiếm được sự ủng hộ của số đông và trở thành một nguyên tắc của luật tập quán quốc tế.

Lợi thế vẫn nghiêng về thuyết "tự do biển cả" cho đến tận thế kỷ XX khi thuyết này bắt đầu bị thách thức. Nguyên nhân đến từ sự nhận thức ngày càng tăng về nguồn tài nguyên khổng lồ và tiềm năng kinh tế lớn lao của các vùng biển; lo ngại về những thiệt hại cho nguồn cá ven bờ do các đoàn đánh bắt xa bờ gây ra và nguy

cơ ô nhiễm cũng như chất thải từ các tàu vận chuyển hàng hóa độc hại. Người ta dần bước vào một tiến trình chuyển đổi luật biển từ cái được gọi là "luật lưu chuyển" sang "luật về lãnh thổ và chiếm hữu". Trật tự trước đây của các vùng biển, như được quy định trong bốn Công ước Geneva năm 1958 và được phản ánh trong luật tập quán quốc tế, đã sụp đổ trước sức ép của ba nhân tố: tiến bộ khoa học kỹ thuật, sự thất bại của luật cũ trong việc giải quyết thỏa đáng quan ngại của các quốc gia ven biển trong sử dụng tài nguyên biển và sự thay đổi cơ cấu của cộng đồng quốc tế với ngày càng nhiều các quốc gia đang phát triển. Luật biển hiện đại được thể hiện trong Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển 1982 (UNCLOS)¹, tuy đã ghi nhận nhiều thay đổi đáng kể có lợi cho các quốc gia ven biển song vẫn cố gắng cân bằng khéo léo giữa quyền của các quốc gia ven biển và quyền tự do của tất cả các quốc gia khác, vì thế không sai khi gọi Công ước này là một "bản Hiến pháp của các đại dương"².

Phần II. Quy chế pháp lý của các vùng biển

UNCLOS được xây dựng dựa trên ba nguyên tắc: tự do biển cả, chủ quyền của các quốc gia ven biển và di sản chung của nhân loại. Nguyên tắc tự do biển cả nhằm mục đích đảm bảo duy trì các quyền sử dụng biển của tất cả các quốc gia trong các lĩnh vực: hàng hải, hàng không, đặt cáp ngầm và ống dẫn, xây dựng đảo nhân tạo, đánh bắt cá và nghiên cứu khoa học biển. Nguyên tắc chủ quyền của các quốc gia ven biển là căn cứ cho việc mở rộng quyền tài phán quốc gia ra các vùng biển. Và nguyên tắc di sản chung của nhân loại nhằm thúc đẩy các lợi ích chung của loài người cho thế hệ hôm nay và mai sau.

UNCLOS 1982 chia không gian biển thành vùng với mức độ khác nhau về quyền tài phán quốc gia - nội thủy, lãnh hải, vùng nước quần đảo, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa và các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia - bao gồm biển cả và "Vùng", tức đáy biển, đại dương vùng đất dưới đáy biển nằm ngoài ranh giới tài phán quốc gia. Nhóm thứ nhất còn có thể chia nhỏ thành *các vùng biển thuộc chủ quyền quốc gia* - bao gồm nội thủy, lãnh hải và

¹ Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển, ngày 10/12/1982, xem tại www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, truy cập lần cuối ngày 10/5/2016. Công ước có hiệu lực từ ngày 16/11/1994.

² Phát biểu của Chủ tịch Hội nghị Luật biển Quốc tế lần thứ III của Liên Hợp Quốc (UNCLOS III) tại thời điểm ký kết Công ước Luật biển http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf, truy cập lần cuối ngày 10/5/2016.

vùng nước quần đảo và các vùng biển nơi quốc gia ven biển chỉ được hưởng quyền chủ quyền và quyền tài phán có giới hạn - bao gồm vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

Khi nhắc đến quy chế pháp của các vùng biển, câu hỏi đầu tiên cần giải quyết là làm sao xác định được giới hạn của chúng. Ranh giới ngoài của lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) đều được đo từ đường cơ sở, và vùng nước nằm phía trong đường cơ sở là nội thủy. UNCLOS phân biệt giữa đường cơ sở thông thường và đường cơ sở thẳng. Điều 5 quy định rằng, trừ khi được quy định khác bởi Công ước, "đường cơ sở thông thường dùng để tính chiều rộng lãnh hải là ngấn nước triều thấp nhất dọc bờ biển như được thể hiện trên hải đồ tỷ lệ lớn đã được quốc gia ven biển chính thức công nhận"³. Theo Điều 7 – điều khoản chủ yếu dựa trên phán quyết năm 1951 của Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ) trong vụ Ngư trường Anh-Na Uy, một quốc gia ven biển được sử dụng đường cơ sở thẳng "ở nơi nào bờ biển bị khoét sâu và lồi lõm, hoặc nếu có một chuỗi đảo nằm sát ngay và chạy dọc bờ biển"⁴. Ngoài ra, còn có những quy định cụ thể về xác định đường cơ sở cho các vịnh, cửa sông, công trình cảng, bãi lún chìm lúc nổi, đảo và đá.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng "tuyến các đường cơ sở thẳng không được đi chệch quá xa hướng chung của bờ biển, và các vùng biển ở bên trong các đường cơ sở này phải gắn với đất liền đủ đến mức được đặt dưới chế độ nội thủy"⁵. Mặc dù UNCLOS xem việc sử dụng đường cơ sở thẳng chỉ được giới hạn trong những hoàn cảnh địa lý bất thường và ICJ trong vụ Qatar-Bahrain năm 2001 đã tuyên bố một cách rõ ràng rằng phương pháp đường cơ sở thẳng phù hợp với Công ước "phải được áp dụng một cách hạn chế"⁶, trên thực tế nhiều quốc gia đã vẽ đường này trên toàn bộ hoặc một phần bờ biển của mình. Hệ quả thực tế của việc áp dụng đường cơ sở thẳng này là vùng biển nơi quốc gia ven biển được hưởng các mức độ khác nhau của quyền tài phán quốc gia được nói rộng ra về hướng biển cả thay vì ngược lại và vùng biển nội thủy được hưởng cũng lớn hơn.

³ Điều 5, UNCLOS.

⁴ Điều 7(1), UNCLOS.

⁵ Điều 7(2), UNCLOS.

⁶ Vụ kiện giữa Qatar và Bahrain về Phân định biên giới trên biển (*Qatar v. Bahrain*) [2001] ICJ Rep 103, đoạn 212.

Quy chế pháp lý của nội thủy chủ yếu được dựa trên luật tập quán và điều ước song chưa được pháp điển hóa trong UNCLOS 1982 dù Công ước có đề cập đến vùng biển này trong một số điều khoản. Điều 8(2) của UNCLOS quy định rằng quyền qua lại vô hại cũng áp dụng với các vùng nước trước đó chưa phải nội thủy, nhưng trở thành nội thủy khi đường cơ sở thẳng được áp dụng. Không nghi ngờ gì về việc quốc gia có chủ quyền đầy đủ đối với nội thủy và các quốc gia khác không có quyền tiến hành các hoạt động biển trong những vùng biển này trừ khi được quy định cụ thể bởi luật tập quán hay điều ước. Quan điểm phổ biến hiện nay là luật tập quán quốc tế không cho tàu thuyền nước ngoài quyền tự do cập cảng. Ngoại trừ một ngoại lệ chung là các tàu gặp nạn sẽ có quyền tránh nạn trong cảng hoặc trong nội thủy của nước khác nhằm bảo vệ mạng sống con người. Quyền này đã được ghi nhận trong Thỏa thuận của Tổ chức Nông lương Quốc tế (FAO) năm 2009 về Các biện pháp của quốc gia có cảng biển nhằm ngăn chặn, cản trở và loại bỏ việc đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU)⁷ và trong Quy định năm 2008 của Liên minh Châu Âu về việc đánh bắt cá IUU⁸. Trong vụ "ARA Libertad" giữa Argentina và Ghana năm 2012, Tòa án Quốc tế về Luật Biển (ITLOS) đã nêu rõ: "tàu chiến chỉ được hưởng quyền miễn trừ trong nội thủy "trên cơ sở phù hợp với luật quốc tế chung"⁹.

Điều 3 của UNCLOS trao cho các quốc gia ven biển quyền thiết lập một vùng lãnh hải với chiều rộng tối đa 12 hải lý tính từ đường cơ sở. Trong giới hạn đó, về nguyên tắc các quốc gia ven biển được quyền tự do thực thi luật lệ và quy định việc sử dụng và khai thác tài nguyên. Tuy nhiên các luật và quy định đó không được áp dụng đối với việc thiết kế, xây dựng, vận hành và trang thiết bị của tàu thuyền nước ngoài, trừ các trường hợp phù hợp với các quy tắc và tiêu chuẩn được chấp nhận rộng rãi. Quyền "qua lại vô hại" trong lãnh hải - được định nghĩa là việc đi qua "không làm phương hại đến hòa bình, trật tự và an ninh của quốc gia ven biển"¹⁰ - từ lâu đã được hình thành như một phần của luật tập quán quốc tế và đã

⁷ Thỏa thuận về Các biện pháp của quốc gia cảng biển nhằm ngăn chặn, cản trở và loại bỏ việc đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU), 25/11/2009, Điều 10. Thỏa thuận này hiện chưa có hiệu lực. Xem tại [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6339e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6339e.pdf), truy cập lần cuối ngày 10/5/2016.

⁸ Quy định số 1005/2008 ngày 29/8/2008 của Liên minh Châu Âu về việc Xây dựng cơ chế cộng đồng để ngăn chặn, kiểm chế và xóa bỏ đánh bắt cá IUU, OJ L286, 29/10/2008, 1.

⁹ Vụ kiện 'Ara Libertad' giữa Argentina và Ghana Case (Phán quyết về biện pháp tạm thời) [2012], đoạn 95 <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.20/C20_Order_15.12.2012.corr.pdf>.

¹⁰ UNCLOS, Điều 19(1).

được nhắc lại trong Điều 17 của UNCLOS và được áp dụng cho tàu thuyền của tất cả các quốc gia, dù là có biển hay không có biển. Tuy nhiên, quyền này không áp dụng cho hoạt động bay.

UNCLOS cũng đề ra một danh sách các hoạt động khi mà việc đi qua, vốn phải nhanh chóng và liên tục, không được xem là vô hại. Danh sách này bao gồm việc đe dọa hoặc sử dụng vũ lực chống lại chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và độc lập chính trị của quốc gia ven biển; luyện tập hoặc diễn tập bất kỳ loại vũ khí nào; phóng, tiếp nhận hay xếp lên tàu các phương tiện bay hoặc các phương quân sự; có ý gây ô nhiễm và có hậu quả nghiêm trọng; đánh bắt hải sản hoặc bất kỳ hoạt động nào khác không trực tiếp liên quan đến việc đi qua. Tàu ngầm và các phương tiện đi ngầm khác di chuyển trong lãnh hải buộc phải đi nổi và treo cờ. Tuy nhiên, một quốc gia ven biển có thể tạm thời đình chỉ việc thực hiện quyền “qua lại vô hại” của tàu thuyền nước ngoài tại các khu vực nhất định trong lãnh hải của mình, nếu biện pháp này là cần thiết để bảo đảm an ninh, bao gồm cả thử vũ khí, nhưng “không được phân biệt đối xử về mặt pháp lý hay về mặt thực tế giữa các tàu thuyền nước ngoài”¹¹.

Liệu quyền “qua lại vô hại” trong lãnh hải có được áp dụng một cách vô điều kiện với các tàu chiến hay không là vấn đề còn gây tranh cãi. Quan điểm phổ biến dựa theo UNCLOS hiện nay - vốn không phân biệt giữa các loại tàu thuyền - là quyền này có được áp dụng cho cả tàu chiến: tàu chiến có quyền “qua lại vô hại” trong lãnh hải mà không cần phải thông báo trước hoặc xin phép quốc gia ven biển. Tuy nhiên, một số lượng lớn các quốc gia ven biển vẫn đòi hỏi duy trì yêu cầu trên. Tuy vậy, trong mọi trường hợp tàu chiến không tuân thủ các luật lệ và quy định của một quốc gia ven biển liên quan đến việc đi qua trong lãnh hải, quốc gia ven biển có thể yêu cầu tàu chiến đó rời khỏi lãnh hải ngay lập tức.

Việc mở rộng phạm vi lãnh hải từ 3 hải lý lên 12 hải lý đã khiến hơn 100 eo biển quốc tế bị đặt dưới quyền tài phán quốc gia. Hệ quả của sự mở rộng này UNCLOS phải giới thiệu một khái niệm mới gọi là "quyền quá cảnh" nhằm duy trì quyền đi lại trên biển và trên không không bị cản trở đối với các eo biển quốc tế bằng cách cho phép các tàu thuyền, máy bay và tàu ngầm quá cảnh qua, trên và dưới các eo biển này. Tuy nhiên, các tàu và máy bay khi quá cảnh phải tuân thủ các nghĩa vụ

¹¹ UNCLOS, Điều 25 (1).

quốc tế về an toàn hàng hải, kiểm soát hàng không dân sự và các quy định cấm về phòng tránh ô nhiễm do các tàu thuyền gây ra, đi qua các eo biển không chậm trễ hay dừng lại, trừ những tình huống nguy cấp, không được đe dọa hay sử dụng vũ lực chống lại chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và độc lập của các quốc gia eo biển. Trong các lĩnh vực khác, ngoài việc quá cảnh nhanh chóng này, các eo biển vẫn được xem là một phần lãnh hải của quốc gia ven biển. Mặc dù vậy, vẫn còn những quan điểm khác biệt về thuật ngữ "các eo biển dùng cho hàng hải quốc tế"¹² có nghĩa là các eo biển "có khả năng" được sử dụng hay eo biển đó phải thực sự đã từng được sử dụng hoặc đang được sử dụng cho hàng hải quốc tế mới có thể áp dụng quy chế pháp lý của quyền quá cảnh?

Các quốc gia có eo biển dùng cho hàng hải quốc tế có thể ấn định những tuyến đường hàng hải và quy định cách phân chia luồng giao thông trong eo biển, sau khi gửi các đề nghị của mình cho Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO) để được thông qua, nhằm đảm bảo các quy định đó là cần thiết cho việc lưu thông an toàn của tàu bè. Các quy định này phải phù hợp với các quy định quốc tế được chấp nhận rộng rãi để tránh việc các quốc gia ven eo biển áp đặt những đòi hỏi quá đáng hoặc phi lý đối với hàng hải quốc tế. Điều quan trọng cần lưu ý ở đây đó là khác với quy chế về quyền qua lại vô hại của tàu thuyền nước ngoài trong lãnh hải, quyền quá cảnh không thể bị đình chỉ bởi một quốc gia ven eo biển. Câu hỏi đặt ra là liệu các tàu năng lượng hạt nhân hoặc các tàu mang hàng hóa hay vật liệu hạt nhân có phải có nghĩa vụ thông báo trước khi quá cảnh các eo biển dùng cho hàng hải quốc tế không? Những nỗ lực của quốc gia ven eo biển nhằm hạn chế việc đi qua của các loại tàu như thế đã vấp phải sự phản đối mạnh mẽ của các quốc gia khác có tàu bè lưu thông trên biển.

Phần IV của Công ước chứa một khái niệm mới trong luật quốc tế là "quốc gia quần đảo" - một quốc gia hoàn toàn được cấu thành bởi một hay nhiều quần đảo, tức một nhóm các đảo gần gũi với nhau về mặt địa lý. Các quốc gia quần đảo được phép vẽ đường cơ sở thẳng quần đảo nối các điểm ngoài cùng của các đảo xa nhất, với điều kiện là tuyến của các đường cơ sở này bao lấy các đảo chính. Đồng thời, tỷ lệ giữa diện tích nước và diện tích đất phải ở giữa 1:1 và 9:1. Vùng nước bên trong các đảo này được gọi là vùng nước quần đảo, thuộc chủ quyền quốc gia. Tuy nhiên, các quốc gia quần đảo có nghĩa vụ phải tôn trọng các tuyến cáp ngầm hiện

¹² UNCLOS, Phần III.

có do các quốc gia khác lắp đặt, và tàu thuyền của tất cả các quốc gia được hưởng quyền qua lại vô hại, trừ những khu vực được tuyên bố là nội thủy. Hơn nữa, tất cả các tàu thuyền và máy bay được hưởng "quyền đi qua vùng nước quần đảo", tương tự như quyền quá cảnh, trong các tuyến hàng hải và hàng không được ấn định bởi quốc gia quần đảo vì "mục đích quá cảnh liên tục, nhanh chóng và không bị cản trở". Việc ấn định các tuyến đường hàng hải bởi các quốc gia quần đảo này cũng phải nhận được sự chấp thuận của IMO.

Việc thực thi quyền quá cảnh và quyền đi qua vùng nước quần đảo trên thực tiễn đã làm nảy sinh một số vấn đề về diễn giải bởi các quyền quá cảnh này phải được các tàu và máy bay thực thi ở "theo phương thức bình thường"¹³. Trong khi mọi người nhìn chung đều thống nhất rằng phương thức quá cảnh "bình thường" của tàu ngầm là chìm dưới mặt nước (dù trong một số hoàn cảnh việc này có thể dẫn đến các nguy cơ mất an toàn), song dường như khó xác định đâu là "phương thức bình thường" của máy bay. Ngoài ra, giữa các cường quốc biển và các quốc gia quần đảo cũng có tranh cãi về những vị trí phù hợp và quy chế của các tuyến hàng hải trong vùng nước quần đảo. Câu hỏi đặt ra là liệu các quốc gia ven biển và các quốc gia quá cảnh có thể thống nhất được với nhau về việc "chia sẻ gánh nặng" liên quan đến các biện pháp cần thiết để đảm bảo an toàn hàng hải.

Điều 33 của UNCLOS quy định về khả năng của quốc gia ven biển tuyên bố một vùng tiếp giáp lãnh hải rộng đến 24 hải lý tính từ đường cơ sở, thay vì 12 hải lý như trước đây. Trong vùng này, quốc gia ven biển có thể thi hành sự kiểm soát cần thiết nhằm ngăn ngừa hay trừng trị những vi phạm pháp luật và quy định về hải quan, thuế khóa, nhập cư hay y tế trên lãnh thổ hay trong lãnh hải của mình. Tuy nhiên, trong vùng tiếp giáp lãnh hải, quốc gia ven biển không có được quyền tài phán như trong lãnh hải. Trên thực tế, một số quốc gia đã khẳng định các quyền trong vùng này bên ngoài những lĩnh vực được quy định trong Công ước, cụ thể như trong quyền tài phán về an ninh.

Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) với phạm vi tối đa là 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để đo chiều rộng lãnh hải, được xem là một trong những cải cách lớn nhất của UNCLOS 1982, công nhận quyền của các quốc gia ven biển đối với nguồn tài nguyên trong một diện tích khoảng 38 triệu hải lý vuông của đại dương. Quy chế

¹³ UNCLOS, Điều 39(1)(c) và Điều 53(3).

pháp lý đặc thù của vùng EEZ là một sự thỏa hiệp giữa chủ quyền của quốc gia ven biển và quyền tự do cho tất cả các quốc gia khác. Đây không phải là vùng chủ quyền quốc gia mà là một vùng mang chức năng chủ quyền; nó không phải là một phần lãnh hải hay biển cả và cũng không thể gộp chung với vùng biển nào khác. Quyền tài phán của quốc gia ven biển cũng như quyền và quyền tự do của các quốc gia khác được điều chỉnh bởi các điều khoản liên quan của Công ước. Khi thực thi các quyền và nghĩa vụ của mình trong vùng EEZ, các quốc gia ven biển có trách nhiệm quan tâm thích đáng đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác và ngược lại.

Trong vùng EEZ, quốc gia ven biển, theo Điều 56 của UNCLOS, có quyền chủ quyền đối với việc thăm dò và khai thác, bảo tồn và quản lý tất cả các nguồn tài nguyên thiên nhiên trong vùng nước bên trên đáy biển, đáy biển và lòng đất dưới đáy biển, cũng như đối với những hoạt động khác nhằm thăm dò và khai thác vùng này vì mục đích kinh tế trong vùng này. Ngoài ra, quốc gia ven biển còn có quyền tài phán trong việc lắp đặt và sử dụng các đảo nhân tạo, các thiết bị và công trình, trong nghiên cứu khoa học biển, bảo vệ và giữ gìn môi trường biển cũng như các quyền và nghĩa vụ khác do Công ước quy định. Đối với các đảo nhân tạo, các thiết bị và công trình, quốc gia ven biển có đặc quyền và quyền tài phán, bao gồm thẩm quyền đối với các luật và quy định về hải quan, thuế khóa, sức khỏe, an toàn và nhập cư. Khi cần thiết, quốc gia ven biển có thể thiết lập các vùng an toàn quanh các đảo nhân tạo, các thiết bị và công trình nhưng không vượt qua phạm vi 500 mét.

Cần lưu ý rằng các điều khoản của UNCLOS liên quan đến biển cả - từ Điều 88 đến Điều 116 - và các quy tắc liên quan khác của luật quốc tế tiếp tục được áp dụng với EEZ chừng nào chúng không trái với Công ước. Tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển, đều được hưởng quyền tự do hàng hải và hàng không trên biển cả, quyền tự do lắp đặt cáp ngầm, ống dẫn và các việc sử dụng biển hợp pháp khác liên quan đến các quyền trên, như việc vận hành tàu thuyền, máy bay, các tuyến cáp ngầm và ống dẫn trên cơ sở phù hợp với các điều khoản khác của Công ước.

Các quốc gia ven biển có hai loại quyền trong vùng EEZ: quyền chủ quyền liên quan trực tiếp đến tài nguyên và các quyền tài phán liên quan mật thiết đến việc thăm dò, khai thác và bảo vệ tài nguyên. Vì vậy, sẽ không hợp pháp nếu quốc gia

ven biển hạn chế các quyền tự do đi lại trong vùng này, trừ khi các quyền đầy cản trở quyền thăm dò, khai thác và bảo vệ tài nguyên của quốc gia ven biển. Cần thấy rằng luật lệ của một số quốc gia thành viên hiện nay không phù hợp với quyền tự do hàng hải của tàu bè nước khác trong vùng EEZ; ví dụ, nhiều quốc gia đòi mở rộng phạm vi áp dụng tất cả các loại nội luật ra tận giới hạn vùng EEZ.

Theo Điều 73(1) của Công ước, trong vùng EEZ, quốc gia ven biển có quyền tiến hành các biện pháp cần thiết để đảm bảo việc tuân thủ luật pháp và các quy định mà quốc gia thông qua trên cơ sở phù hợp với Công ước. Những biện pháp này có thể bao gồm lên tàu, điều tra, bắt giữ và tiến hành tố tụng. Nhờ đó, điều khoản này cho phép quốc gia ven biển dừng và lục soát các tàu cá bị tình nghi vi phạm pháp luật nước mình về khai thác tài nguyên trong vùng EEZ. Dường như điều khoản này trao cho các quốc gia ven biển quyền yêu cầu các tàu cá nước ngoài tự nhận diện bản thân và giải thích ý định mỗi khi đi vào vùng EEZ, ngay cả khi tàu cá đầy chỉ quá cảnh để đến được ngư trường ngoài khơi.

Công ước cũng trao cho quốc gia ven biển quyền lập pháp và thực thi pháp luật trong vùng EEZ để xử lý các hoạt động xả chất thải, các ô nhiễm do tàu bè gây ra và ô nhiễm từ các hoạt động tại đáy biển. Quyền hạn này dẫn đến câu hỏi là trong khi thực hiện chức năng của mình, quốc gia ven biển được phép can thiệp vào quyền tự do hàng hải đến mức độ nào? Trong trường hợp can thiệp thì nhiều khả năng sẽ xảy ra bất đồng trong việc vận chuyển các vật chất độc hại qua vùng EEZ. Dù sao đi nữa, Công ước không đưa ra bất cứ sự chỉ dẫn nào liên quan đến các hạn chế đối với quyền tự do hàng hải dựa trên tính chất hàng hóa của tàu bè.

Các hoạt động quân sự trong vùng EEZ tiếp tục là chủ đề tranh cãi trong thực tiễn quốc tế. Vấn đề căn bản nằm ở việc diễn giải các hoạt động quân sự có thuộc nhóm các quyền tự do hàng hải, tự do hàng không và các quyền sử dụng biển phù hợp với luật pháp quốc tế khác được quy định trong Công ước hay không? Một số quốc gia ven biển cho rằng các quốc gia khác không có quyền tiến hành các hoạt động quân sự trong hoặc trên bầu trời của vùng EEZ nếu không có sự đồng thuận của quốc gia ven biển và tìm cách áp đặt các giới hạn về hàng hải và hàng không đối với vùng EEZ - điều không được các quốc gia khác chấp nhận. Quan điểm ngược lại, hiển nhiên đến từ các cường quốc biển, cho rằng quy chế của vùng EEZ không cho quốc gia ven biển quyền hạn chế các hoạt động truyền thống không liên quan đến tài nguyên và các hoạt động trên biển cả trong vùng này. Theo họ, các hoạt

động trên biển cả đó bao gồm tập trận, các hoạt động bay, diễn tập quân sự, các hoạt động điện tử viễn thông và không gian, hoạt động tình báo và hải giám, thu thập dữ liệu biển, thí nghiệm và bắn thử vũ khí.

UNCLOS 1982 đã mở rộng hơn rất nhiều khái niệm “thềm lục địa” nảy sinh từ sau năm 1945. Theo Điều 76(1), thềm lục địa được giải thích bởi một định nghĩa gồm hai phần: một mặt, cách hiểu thông thường về thềm lục địa được áp dụng cho toàn bộ rìa lục địa, bao gồm thềm, dốc và chân dốc lục địa; mặt khác, khái niệm thềm lục địa được mở rộng đến 200 hải lý, ngay cả ở nơi không có sự tồn tại của thềm lục địa về mặt địa chất. Điều 77 khẳng định những quyền chủ quyền đối với việc thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên mà quốc gia ven biển hiện có trong thềm lục địa. Các tài nguyên này được xác định là bao gồm tài nguyên khoáng sản và các tài nguyên phi sinh vật ở đáy biển, lòng đất dưới đáy biển cùng các loài sinh vật gắn với đáy biển. Quyền của quốc gia ven biển đối với các đảo nhân tạo, các công trình và cấu trúc trên biển trong vùng EEZ cũng được áp dụng đối với vùng thềm lục địa. Khác với vùng EEZ nơi quốc gia ven biển phải yêu sách, quyền của quốc gia ven biển trong thềm lục địa là những quyền vốn có, không phụ thuộc vào việc chiếm đóng hay tuyên bố.

Quyền của quốc gia ven biển đối với vùng thềm lục địa không làm ảnh hưởng đến quy chế pháp lý của vùng nước phía trên hay vùng trời bên trên những vùng nước này. Khi thực thi các quyền đáy không được vi phạm hoặc dẫn tới những can thiệp phi lý đến hoạt động hàng hải, các quyền tự do và các quyền khác của các quốc gia khác đã được Công ước quy định. Quyền lắp đặt cáp ngầm và ống dẫn của tất cả các quốc gia khác tiếp tục được duy trì trong khu vực này. Tuy nhiên, các quyền tự do này luôn đi kèm với các điều kiện khiến cho nó trở thành một “quyền theo quy định” và do đó khó có thể được xem là một quyền tự do nữa. Yêu cầu phải có sự đồng thuận từ phía quốc gia ven biển trong việc xác định tuyến lắp đặt đường ống dẫn dường như càng nhấn mạnh thực tế là tuyến đường ống dẫn sẽ không được lắp đặt nếu không có sự thống nhất giữa các bên.

Vì quy chế pháp lý của vùng EEZ cũng được áp dụng cho đáy biển nên sẽ xảy ra chồng lấn với quyền của quốc gia ven biển trong thềm lục địa. Vì thế, việc phân định biển giữa các quốc gia láng giềng sẽ tạo nên cái gọi là “vùng xám” - nơi mà các quốc gia đồng thời có quyền ngang nhau. Tòa án Quốc tế về Luật Biển (ITLOS) đã chỉ ra trong án lệ Bangladesh/Myanmar năm 2012 rằng, trong trường

hợp đầy, “mỗi quốc gia ven biển khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình phải tính đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác”¹⁴.

Một tiến bộ quan trọng liên quan đến thềm lục địa đó là việc đã đề ra cách xác định rất chuẩn xác vùng này – điều rất cần thiết để xác định đâu là đáy biển và nguồn tài nguyên nằm bên ngoài quyền tài phán quốc gia, hay còn gọi là "di sản chung của loài người"¹⁵. Theo Điều 76 của Công ước, ranh giới ngoài của thềm lục địa có thể kéo dài vượt quá 200 hải lý, đến tối đa là 350 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải, hoặc đến 100 hải lý tính từ đường đẳng sâu 2500m – đường nối các điểm có cùng độ sâu 2500m.

Khi một quốc gia ven biển có ý định thiết lập ranh giới của thềm lục địa vượt quá 200 hải lý, quốc gia này có nghĩa vụ phải đệ trình lên Ủy ban ranh giới ngoài về thềm lục địa (CLCS) được thành lập theo Phụ lục II của Công ước, bao gồm 21 chuyên gia trong các lĩnh vực địa chất, địa vật lý và thủy văn. Tuy nhiên, ranh giới ngoài của thềm lục địa được thiết lập bởi quốc gia ven biển chỉ có giá trị "cuối cùng và ràng buộc" - đối với tất cả các quốc gia thành viên của Công ước và Cơ quan Quyền lực Đáy đại dương (ISA) - khi được thông qua “dựa trên cơ sở” khuyến nghị của CLCS¹⁶, vốn được quyền hạn khá rộng là “hoạt động như một cơ quan giám sát để ngăn chặn các yêu sách phi lý của quốc gia ven biển”¹⁷.

Ngoại trừ một số quốc gia đang phát triển, theo Điều 82 của Công ước, các quốc gia có thềm lục địa vượt quá 200 hải lý phải đóng góp bằng tiền hoặc bằng hiện vật khi khai thác tài nguyên phi sinh vật trong khu vực này – ở mức 7% giá trị hoặc tổng sản phẩm thu hoạch tại một điểm khai thác trong năm thứ 12 kể từ khi bắt đầu khai thác. Các khoản đóng góp bằng tiền hoặc hiện vật được thực hiện thông qua ISA sẽ được phân chia cho các quốc gia thành viên của Công ước dựa trên tiêu chí phân chia công bằng, có tính đến lợi ích và nhu cầu của các quốc gia đang phát triển, đặc biệt là các quốc gia kém phát triển nhất hay các quốc gia không có biển.

¹⁴ Tranh chấp liên quan đến phân định biên giới trên biển giữa Bangladesh và Myanmar ở Vịnh Bengal (Bangladesh/Myanmar) (Phán quyết) [2012], đoạn 475 <https://www.itlos.org>, truy cập lần cuối ngày 10/05/2016.

¹⁵ UNCLOS, Điều 136.

¹⁶ Điều 76(8).

¹⁷ Dolliver DM Nelson, ‘The Continental Shelf: Interplay of Law and Science’ trong sách Ando Nisuke, Edward Watson MacWhinney and Shigeru Oda (eds), *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda* (vol. 2, Kluwer Law International 2002) 1235, 1237.

Cho đến nay, chưa có việc khai thác tài nguyên thềm lục địa nào được thực hiện ngoài phạm vi 200 hải lý nên điều khoản này vẫn chưa được thực thi.

Tiếp theo, tác giả sẽ thảo luận về biển cả: Phần VII của Công ước về cơ bản giữ lại các quy chế pháp lý tồn tại từ trước, theo đây biển cả được rộng mở cho tất cả các quốc gia, dù là quốc gia ven biển hay quốc gia không có biển; nhắc lại sự bất hợp pháp của yêu sách chủ quyền đối với biển cả và khẳng định đặc quyền tài phán của quốc gia mà tàu mang cờ đối với con tàu đáy. Quy chế pháp lý của biển cả được đặc trưng bởi sự thống lĩnh hoàn toàn của nguyên tắc tự do biển cả. Đây là vùng biển “không có chủ quyền”, không phải là lãnh hải hay có chức năng như lãnh hải và là vùng biển mở cho tất cả các quốc gia cùng có quyền sử dụng chung. Nguyên tắc cơ bản của biển cả đó là mỗi quốc gia đều có quyền tự do sử dụng biển cả trong giới hạn của sự bình đẳng về quyền tự do và quan tâm thích đáng đến lợi ích của các quốc gia khác. Việc thực thi các quyền tự do trên biển cả, tất nhiên, sẽ phải tuân theo các quy định chung của luật quốc tế, ví dụ các quy tắc về sử dụng vũ lực. Rõ ràng, Công ước yêu cầu biển cả “phải được sử dụng cho mục đích hòa bình”¹⁸, nhìn chung, điều này được hiểu là các hoạt động quân sự không mang tính hiếu chiến vẫn được cho phép.

Điều 87(1) của Công ước đưa ra một danh sách không giới hạn các quyền tự do trong biển cả dành cho cả quốc gia ven biển và các quốc gia không có biển, những quyền này được thực thi không chỉ dựa trên các điều khoản được quy định trong Công ước mà còn dựa trên các quy định khác trong luật quốc tế. Trong khi tự do hàng hải và tự do hàng không không bị giới hạn bởi bất cứ quy định cụ thể nào; quyền tự do lắp đặt ống dẫn và cáp ngầm, xây dựng đảo nhân tạo và các công trình được luật quốc tế cho phép, quyền đánh cá và nghiên cứu khoa học biển lại chịu sự điều chỉnh bởi các điều khoản khác trong Công ước.

Quyền tự do hàng hải cho phép tàu của mọi quốc gia nào có quyền đi qua biển cả với sự can thiệp tối thiểu từ các quốc gia khác. Một trường hợp ngoại lệ quan trọng về quyền khám xét được quy định cụ thể trong Công ước. Điều 110 của Công ước đưa ra bốn trường hợp mà tàu chiến có quyền khám xét một tàu mang cờ nước khác bao gồm cướp biển, buôn bán nô lệ, phát sóng trái phép, hay khi có nghi vấn về quốc tịch của con tàu. Điều 111 cũng quy định quyền truy đuổi, vốn đã được ghi

¹⁸ UNCLOS, Điều 88.

nhận trong luật tập quán quốc tế. Theo đó, trên vùng biển cả, quốc gia ven biển được phép truy đuổi một con tàu đã vi phạm luật pháp của quốc gia đầy khi còn ở trong vùng nội thủy hoặc lãnh hải, với điều kiện việc truy đuổi phải liên tục và không gián đoạn.

Một con tàu vận hành dưới cờ của một quốc gia khi và chỉ khi có mối liên hệ thực tế giữa quốc gia và con tàu đầy. Chỉ có một số ít trường hợp ngoại lệ về đặc quyền tài phán của nước mà tàu mang cờ được quy định cụ thể trong Công ước. Tàu chiến và các tàu thuộc sở hữu hoặc được vận hành bởi nhà nước sử dụng vào mục đích phi thương mại là những trường hợp có quyền miễn trừ tuyệt đối đối với thẩm quyền tài phán của bất cứ quốc gia nào khác ngoài quốc gia mà tàu mang cờ. Bất cứ nỗ lực nào nhằm triển khai thẩm quyền thực thi pháp luật của một quốc gia lên tàu chiến của một quốc gia khác đều có thể cấu thành một hành động sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực đối với một phương tiện chủ quyền của quốc gia đầy.

Quyền đánh cá trong biển cả đã từ lâu được xem là một yếu tố cấu thành của quyền tự do biển cả. Cùng với sự hiểu biết ngày càng tăng và sự phát triển năng động của nghề cá, con người nhận thức được rằng các loài sinh vật ở biển cả, ngay cả các nguồn có thể tái tạo được, không phải là bất tận và cần được quản lý thích đáng. Do đó, theo Điều 116 của Công ước, quyền đánh cá phải tuân theo một số giới hạn và điều kiện nhất định. Cụ thể, việc đánh bắt cá phải thỏa mãn các điều khoản về bảo vệ và bảo tồn các nguồn tài nguyên sinh vật, bao gồm nghĩa vụ hợp tác với các quốc gia khác để thực hiện các biện pháp bảo tồn và phải tuân thủ các nghĩa vụ được quy định trong các điều ước liên quan khác.

Cuối cùng, người viết sẽ bàn về nguyên tắc di sản chung của nhân loại - nguyên tắc xác định quy chế pháp lý của đáy biển quốc tế (hay còn gọi là “Vùng” - Area) và được phản ánh trong Phần XI của Công ước. Điều khoản căn bản là Điều 136 đã nêu rõ “Vùng” và các tài nguyên của nó là “tài sản chung của nhân loại”. Các quốc gia thành viên của Công ước cũng nhất trí rằng nguyên tắc cơ bản này sẽ không có bất cứ điều chỉnh, sửa đổi nào và các bên sẽ không tham gia vào bất cứ điều ước nào đi ngược lại nguyên tắc này. Điều 137 của Công ước khẳng định không một yêu sách, hoạt động thực thi chủ quyền hay quyền chủ quyền lên Vùng hay lên các tài nguyên ở đây, cũng như không một hành động chiếm đoạt nào của quốc gia, tự nhiên nhân hay pháp nhân nào được thừa nhận.

Ngoài ra, Công ước còn quy định nguyên tắc không thừa nhận đối với bất cứ yêu sách hay sự chiếm đoạt nào do nhà nước hay cá nhân thực hiện. Hơn nữa, điều khoản đó tạo ra nghĩa vụ cho tất cả các quốc gia, không chỉ riêng với các quốc gia thành viên của Công ước, và vì thế đã tạo thành một quy chế pháp lý khách quan. Một đặc điểm chủ chốt trong quy chế pháp lý của đáy biển quốc tế “Vùng” là việc nó chỉ được sử dụng vì các mục đích hòa bình. Tuy nhiên, Vùng chỉ có thể được xác định một cách chính xác về mặt địa lý khi Ủy ban ranh giới ngoài về thềm lục địa (CLCS) hoàn thành việc đưa ra khuyến nghị cho tất cả đệ trình ranh giới ngoài thềm lục địa của các quốc gia ven biển. Với khối lượng công việc lớn như hiện nay, có thể phải mất hai thập kỷ nữa công việc của CLCS mới hoàn thành. Dù vậy, dự kiến đáy đại dương nằm ngoài thẩm quyền tài phán quốc gia sẽ bao phủ khoảng 50% diện tích bề mặt trái đất.

Tuy nhiên, quy chế pháp lý của vùng nước phía trên đáy biển quốc tế “Vùng” và khoảng không gian phía trên vùng nước đáy không bị ảnh hưởng. Các quy định của luật quốc tế liên quan đến biển cả và khoảng không gian bên trên, do đó, vẫn được giữ nguyên. Dù vậy, việc thực thi các quyền tự do trên biển cả phải tính đến các quyền được quy định trong Công ước liên quan đến các hoạt động ở Vùng.

Thuật ngữ “tài nguyên” của Vùng được định nghĩa trong Điều 133 của Công ước là “tất cả các tài nguyên khoáng sản ở thể rắn, lỏng hoặc khí trong Vùng, nằm ở đáy biển hay lòng đất dưới đáy biển này, kể cả các khối đa kim”¹⁹. Khi được khai thác từ Vùng, các tài nguyên được gọi là “khoáng sản”²⁰. Điều khoản này dựa trên nhận thức rằng tài nguyên khoáng sản còn bao gồm cả những tài nguyên phi sinh vật khác, ví dụ như dầu khí. Tất cả các quyền đối với những nguồn tài nguyên này được trao cho toàn thể nhân loại và Cơ quan Quyền lực Đáy đại dương (ISA) thay mặt nhân loại để thực hiện các quyền này. Một yếu tố có tính cách mạng đã được đưa vào luật biển là các quốc gia thành viên của Công ước phải quản lý vùng đáy đại dương thông qua một đơn vị uỷ thác thay mặt cho nhân loại là Cơ quan Quyền lực Đáy đại dương ISA (quốc gia thành viên UNCLOS mặc nhiên là thành viên của ISA). Cơ quan có nghĩa vụ phân chia công bằng các lợi ích tài chính và các lợi ích kinh tế khác bắt nguồn từ các hoạt động trong khu vực đáy biển quốc tế “Vùng”, cân nhắc cụ thể đến lợi ích và nhu cầu của các nước đang phát triển. Tuy

¹⁹ UNCLOS, Điều 133(a).

²⁰ UNCLOS, Điều 133(b).

nhiên, ở thời điểm hiện tại, gần như không thể dự báo khi nào điều khoản này sẽ được áp dụng và tiêu chí nào sẽ được sử dụng để phân chia các lợi ích kinh tế.

Một câu hỏi vẫn chưa có lời giải đó là: bên cạnh các khoáng sản, liệu nguồn tài nguyên gene ở đáy biển trong Vùng - thứ được xem là sẽ có vai trò kinh tế đặc biệt quan trọng trong tương lai - có được coi là một phần di sản chung của nhân loại - như quan điểm của các nước đang phát triển hay không? Các nước công nghiệp lại cho rằng Công ước rõ ràng chỉ quy định về các tài nguyên khoáng sản và do đó quyền tiếp cận các nguồn tài nguyên gene thuộc nhóm các quyền tự do biển cả. Quan điểm này cho thấy có một khoảng trống pháp lý cần được lấp đầy bằng một hiệp định thực thi Công ước, tạo ra một quy chế mới cho sự đa dạng sinh học biển và tài nguyên gene nằm bên ngoài thẩm quyền tài phán quốc gia - như đã được đề xuất bởi Liên minh Châu Âu và các quốc gia thành viên.

Phần III. Kết luận

Tóm lại, người viết cho rằng UNCLOS 1982 đã đặt ra khuôn khổ pháp lý mà tất cả các hoạt động trên biển và đại dương phải tuân theo. Công ước đại diện cho sự thỏa hiệp giữa một bên là quyền, nghĩa vụ của quốc gia ven biển và bên kia là quyền, nghĩa vụ của cộng đồng quốc tế, và bằng cách đó, giảm bớt các quyền tự do truyền thống trên biển. Sự cân bằng lợi ích này đang bị sức ép trước cách giải thích khá rộng đối với một số điều khoản của Công ước của một số quốc gia ven biển muốn mở rộng thẩm quyền đến các vùng biển rộng lớn hơn. Một số quốc gia ven biển đang cố gắng mở rộng tầm ảnh hưởng của họ trong vùng EEZ bằng cách thực thi quyền kiểm soát lên các hoạt động không liên quan đến khai thác tài nguyên. Các bằng chứng còn cho thấy vùng EEZ và thềm lục địa đang ngày càng trở thành đối tượng của yêu sách chủ quyền, không còn đơn thuần là yêu sách đối với tài nguyên.

Quyền tự do hàng hải tiếp tục là một yếu tố cốt lõi của các quyền tự do trên biển. Tuy nhiên, phạm vi quyền tự do này chắc chắn ngày càng giảm đi trong những năm gần đây. Có lẽ không còn chính xác khi nói rằng quyền tự do hàng hải trong vùng EEZ có cùng mức độ với quyền này trong vùng biển cả. Cụ thể, sức ép tăng cường kiểm soát đi lại của tàu bè do các bệnh dịch lớn liên quan đến ô nhiễm trên diện rộng đang ngày càng tăng. Vì thế, quyền tự do hàng hải sẽ tiếp tục bị ảnh hưởng bởi các mối quan ngại về môi trường - điều có thể ảnh hưởng đến việc khai

thác tài nguyên khoáng sản từ biển, cả bên trong lẫn bên ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia. Quyền tự do biển cả vì thế có thể bị xói mòn nếu số lượng các quốc gia đòi hỏi quyền thực thi các biện pháp bên ngoài lãnh hải nhằm bảo vệ an ninh và các lợi ích khác tiếp tục gia tăng.

Khi xem xét các quyền tự do trên biển đang ngày càng suy giảm, chúng ta cần nhớ rằng hệ thống pháp lý liên quan đến biển và đại dương mà UNCLOS 1982 đã xây dựng nên cần được phát triển thêm để có thể đương đầu với những thách thức mới mà cộng đồng quốc tế đang gặp phải. Việc tăng cường bảo vệ môi trường, bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên, tăng cường an ninh trước hàng loạt nguy cơ về bạo lực trên biển là lợi ích của toàn thể nhân loại nói chung. Chừng nào các biện pháp gây ảnh hưởng đến các quyền tự do trên biển được tiến hành dựa trên các thỏa thuận đa phương và/hoặc có sự tham gia của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền thì chúng chắc chắn sẽ được chấp nhận. Tuy nhiên, nếu các biện pháp đó được tiến hành trên cơ sở song phương hoặc đơn phương, chúng sẽ gây quan ngại từ góc độ một khuôn khổ pháp lý cân bằng lợi ích giữa các quốc gia mà UNCLOS đã xây dựng.

Đại sứ. Tiến sỹ. Helmut Tuerk, nguyên Thẩm phán và Phó Chủ tịch Tòa án Luật Biển quốc tế, Áo. Bài viết được trình bày tại Hội thảo **Các vấn đề Biển và Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS): Chia sẻ cách Tiếp cận của Châu Âu và Châu Á đối với Tranh chấp Lãnh Thổ** do Học viện Ngoại giao tổ chức với sự hỗ trợ của Liên minh Châu Âu.