

Ba điểm đáng chú ý trong Luật An toàn giao thông hàng hải mới của Trung Quốc

Tác giả: Hoàng Lan

12/9/2021



Ngày 1/9/2021, Luật An toàn giao thông hàng hải của Trung Quốc chính thức có hiệu lực (sau đây gọi là Luật 9/2021). Từ 53 điều với 3.539 ký tự trong bản Luật năm 1983 (sửa đổi năm 2016), Luật 9/2021 có độ dài gấp gần 6 lần với 18.322 ký tự và 122 điều khoản quy định những nội dung chi tiết trong việc quản lý và giám sát tàu thuyền trong vùng biển mà Trung Quốc gọi là khu vực thuộc “quyền tài phán” của nước này. Trong bối cảnh Luật Hải cảnh mới có hiệu lực đầu năm nay vẫn còn chưa hết gây tranh cãi, các quốc gia xung quanh lại nhanh chóng phải đặt tiếp câu hỏi: Luật 9/2021 có điểm gì mới? Bắc Kinh sẽ áp dụng Luật này như thế nào và ở đâu?

Điểm đáng chú ý thứ nhất: tàu thuyền nước ngoài bắt buộc phải khai báo và chịu sự giám sát khi đi qua lãnh hải của Trung Quốc

Theo Luật 9/2021, các tàu nước ngoài khi đi qua lãnh hải của Trung Quốc sẽ phải khai báo thông tin chi tiết và chấp nhận sự giám sát của Trung Quốc. Điều 54 Luật 2021 quy định:

Các loại tàu thuyền nước ngoài sau đây khi đi ra vào lãnh hải nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa cần phải khai báo với cơ quan quản lý hàng hải của Trung Quốc: i) tàu ngầm; ii) tàu

chạy bằng nhiên liệu hạt nhân; iii) tàu chở vật liệu phóng xạ hoặc những chất độc hại khác; iv) các loại tàu khác có thể đe dọa an toàn giao thông hàng hải của Trung Quốc theo quy định của pháp luật, quy định hành chính hoặc quy định của Quốc vụ viện Trung Quốc.

Cụ thể, Điều 54 cũng quy định:

Các tàu được đề cập ở trên phải có giấy chứng nhận liên quan khi đi qua lãnh hải của Trung Quốc, phải thực hiện các biện pháp phòng ngừa đặc biệt phù hợp với luật pháp, quy định hành chính và quy tắc của nước Cộng hòa Nhân dân (CHND) Trung Hoa đồng thời chấp nhận các hướng dẫn và giám sát của cơ quan quản lý hải sự Trung Quốc.

Dựa trên Luật mới ban hành, ngày 27/8/2021, Cục Hải sự Trung Quốc tiếp tục ra thông báo hướng dẫn về yêu cầu chi tiết đối với tàu thuyền nước ngoài khi ra vào lãnh hải Trung Quốc. Theo đó, ngoài các loại tàu kể trên, phạm vi đối tượng áp dụng của Luật 9/2021 cũng bao gồm các “tàu chở dầu thô, hóa chất, khí hóa lỏng đi qua lãnh hải của Trung Quốc”. Theo Điều 1 bản hướng dẫn của Cục Hải sự,

Các tàu thuyền nước ngoài khi ra vào lãnh hải của Trung Quốc sẽ phải khai báo với cơ quan chức năng của Trung Quốc những thông tin chi tiết sau: i) Tên tàu, ký hiệu, số IMO và mã nhận dạng dịch vụ thông tin di động hàng hải; ii) Các chi tiết ngày, giờ, vị trí tàu hiện tại; iii) Tên cảng xuất phát, ngày giờ khởi hành; iv) Tên cảng dự kiến đến, ngày giờ dự kiến đến; v) Số điện thoại vệ tinh của tàu; vi) Tên chính thức của hàng hóa nguy hiểm nếu có.

Tại Điều 2, Hướng dẫn quy định,

Sau khi tàu thuyền nước ngoài đi vào lãnh hải của Trung Quốc, nếu thiết bị hệ thống nhận dạng tự động của tàu đang sử dụng vận hành tốt thì không cần báo cáo tiếp. Còn nếu thiết bị hệ thống nhận dạng tự động của tàu không thể sử dụng bình thường thì tàu nước ngoài sẽ phải tiếp tục báo cáo 2 giờ/ lần các chi tiết sau cho đến khi rời hãn khỏi lãnh hải của Trung Quốc: i) tên tàu, ký hiệu, IMO và mã nhận dạng dịch vụ thông tin di động hàng hải; ii) ngày, giờ và vị trí tàu hiện tại; iii) hướng đi và tốc độ trung bình của tàu.

So sánh với phiên bản Luật năm 1983 (sửa đổi năm 2016) có thể thấy đây là những nội dung được bổ sung mới. Trong Luật năm 1983 và bản sửa đổi năm 2016 đều không có quy định cụ thể đối với tàu thuyền nước ngoài khi đi vào khu vực lãnh hải của Trung Quốc, Luật cũ chỉ quy định tàu thuyền nước ngoài khi cập cảng của Trung Quốc cần “có giấy xuất nhập cảnh” (Điều 12, Luật năm 1983) và sau đó sửa đổi thành “thông báo cho cơ quan chủ quản biết về hải trình, trạng thái tàu, thuyền viên, hành khách, hàng hóa và một số thông tin cơ bản khác” (Điều 12 Luật sửa đổi năm 2016).

Theo cách lý giải của Trung Quốc, chính quyền Bắc Kinh phải sửa đổi bổ sung và ban hành Luật An toàn giao thông hàng hải mới là do môi trường giao thông hàng hải đang thay đổi quá nhanh chóng, trong khi những quy định hiện hành của Trung Quốc lại chỉ cung cấp nguyên tắc chung chung, các biện pháp đưa ra đều khó thực hiện và giám sát. Ngoài ra, nhu cầu và bối cảnh vận tải biển quốc tế hiện nay cũng đặt ra các vấn đề mới về thực thi pháp luật biển cũng như các nghĩa vụ trong quá trình các nước tham gia vào hệ thống vận tải hàng hải quốc tế. Do đó, Trung Quốc phải ban hành hệ thống quy định, chính sách mới phù hợp hơn với bối cảnh và tình hình vận tải biển hiện nay để chứng tỏ khả năng và vai trò cường quốc giao thông hàng hải của mình.

Tuy nhiên, truyền thông Đài Loan cho rằng mục đích chính của Trung Quốc đối với các điều khoản liên quan đến tàu thuyền nước ngoài là nhằm vào Mỹ. Trong số 5 nhóm tàu nước ngoài được liệt kê trong quy định mới, truyền thông tập trung sự chú ý vào hai đối tượng: tàu lặn và tàu chạy bằng năng lượng hạt nhân. Theo báo chí Hong Kong, trên thế giới hiện nay chỉ có duy nhất Mỹ và Pháp sở hữu tàu chạy bằng năng lượng hạt nhân. Do đó, truyền thông quốc tế có cơ sở để nhận định Luật mới của Trung Quốc là nhằm vào Mỹ và phương Tây. Tương tự, Phó Giáo sư Fu Wei (Đại học Tế Nam, Trung Quốc) cũng cho rằng “khi đối tượng áp dụng Luật là các tàu ngầm, tàu chạy bằng năng lượng hạt nhân và các tàu có thể gây nguy hiểm cho an toàn giao thông hàng hải Trung Quốc... rất khó để mọi người không liên tưởng đến các tàu quân sự của Mỹ, Anh, Nhật Bản trên Biển Đông, Hoa Đông và eo biển Đài Loan”.

Nhận xét của ông Fu Wei cũng phản ánh cái nhìn chung của giới truyền thông Trung Quốc hiện nay. Theo báo cáo của trang Sáng kiến Minh bạch tình hình chiến lược Biển Đông (SCSPI), chỉ tính riêng trong nửa đầu năm 2021, có 161/181 ngày (chiếm 89%) trong khu vực Biển Đông có ít nhất một tàu của Hải quân Mỹ xuất hiện, và mỗi lần các tàu này xuất hiện thì sẽ duy trì hiện diện ở khu vực ít nhất là 10 ngày và dài nhất là 40 ngày. Bên cạnh Mỹ, các nước như Úc, Anh, Pháp, Đức cũng gia tăng hiện diện tàu hải quân trên Biển Đông thời gian qua. Từ các dấu hiệu này có thể thấy, Luật 9/2021 là động thái nhằm vào các hoạt động gần đây của Mỹ và phương Tây trên Biển Đông trong bối cảnh Mỹ và các đồng minh của Hoa Kỳ đang gia tăng các hoạt động quân sự trên Biển Đông bất chấp sự phản đối, lên án của Trung Quốc.

Điểm đáng chú ý thứ hai: “lãnh hải của Trung Quốc” – phạm vi khu vực áp dụng mơ hồ

Vấn đề đáng quan tâm thứ hai là phạm vi áp dụng của Luật mới. Điều 2 Luật 9/2021 quy định phạm vi áp dụng đối với luật này là các hoạt động trong “khu vực biển thuộc quyền tài phán của Trung Quốc”. So với Luật năm 1983 sửa đổi năm 2016, thuật ngữ này có sự điều chỉnh song nội hàm không thay đổi. Điều 2 Luật năm 1983 sửa đổi năm 2016 quy định phạm vi áp dụng Luật là các hoạt động trong “vùng nước ven biển của Trung Quốc”. Theo cách diễn giải tại Khoản 1 Điều 50 (Phụ lục) Luật 1983, “vùng nước ven biển của Trung Quốc dùng để chỉ các cảng biển dọc bờ biển của Trung Quốc, vùng nội thủy, lãnh hải và toàn bộ các vùng biển khác thuộc quyền tài phán của Trung Quốc”.

Như vậy, nội hàm phạm vi áp dụng của Luật mới không thay đổi. Tuy nhiên, như đã nhắc tới ở trên, Luật 9/2021 mở rộng đối tượng áp dụng đối với các loại tàu thuyền nước ngoài có khả năng đe dọa đến an toàn, an ninh hàng hải của Trung Quốc. Điều này có nghĩa là các tàu nước ngoài này giờ đây cũng phải chịu sự giám sát và quản chế của Trung Quốc khi hoạt động trong “vùng lãnh hải” của nước này (Điều 54). Yêu cầu này có thể không đáng bàn cãi nếu nội hàm của cái gọi là “lãnh hải” của Trung Quốc quy định trong Luật này không liên quan đến khu vực Biển Đông, đặc biệt là các vùng biển quanh khu vực Hoàng Sa và Trường Sa đang tranh chấp. Trong bối cảnh Trung Quốc lập lờ không xác định rõ phạm vi áp dụng của

Luật 9/2021, dự luật lại buộc phải “tự diễn giải” Luật mới này dựa trên các văn bản Luật và thực tiễn hành xử của Trung Quốc.

Nếu xét theo Luật Lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải của Trung Quốc ban hành năm 1992, “lãnh hải của Trung Quốc là vùng nước nằm tiếp giáp với lãnh thổ Trung Quốc”. Cũng theo Luật này, lãnh thổ của Trung Quốc bao gồm đất liền và các đảo ngoài khơi xa, Đài Loan và các quần đảo钓鱼台, 黄岩岛, 东沙, 西沙 và 南沙”.

Như vậy, nếu phạm vi áp dụng của Luật mới là vùng lãnh hải của các đảo ở Biển Đông thì chưa nói đến vấn đề chủ quyền vẫn còn tranh chấp, Luật 9/2021 có khả năng đã vi phạm “quyền qua lại vô hại” được quy định trong Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS) năm 1982. Quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong vùng lãnh hải vừa là quy định của UNCLOS, vừa là tập quán quốc tế lâu đời. Đây là một trong những quyền hàng hải quan trọng hàng đầu của các quốc gia hoạt động trên biển.[1]

Theo quy định của UNCLOS, qua lại vô hại được hiểu là tàu thuyền của các quốc gia khác có quyền đi ngang qua lãnh hải của quốc gia ven biển mà không vào nội thủy, không đậu lại tại các công trình cảng ở bên ngoài nội thủy.[2] Việc đi qua này phải được tiến hành liên tục, nhanh chóng và “không phương hại đến hòa bình, trật tự hoặc an ninh của các quốc gia ven biển”. Nếu một tàu, thuyền nước ngoài đang thực hiện việc di chuyển không gây hại, các quốc gia ven biển sẽ không được phép cản trở, trừ khi chiếc tàu đó có hành động gây phương hại như đe dọa dùng vũ lực hoặc sử dụng vũ lực chống lại chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ hoặc nền chính trị độc lập của nước sở tại.[3]

Đánh giá về điều này, ông June Teufel Dreyer, chuyên gia về chính sách đối ngoại và quân sự của Trung Quốc và quan hệ Trung-Mỹ (Đại học Miami, Mỹ), cho rằng các quy định mới trong Luật 9/2021 không phù hợp với UNCLOS và chỉ phản ánh những nỗ lực đơn phương nhằm điều chỉnh luật quốc tế của Trung Quốc. Đồng quan điểm, chuyên gia Aristyo Rizka Darmawan (Đại học Indonesia) cũng nhận xét rằng luật mới của Trung Quốc có thể vi phạm “quyền đi lại không gây hại” được quy định trong UNCLOS 1982.

Điểm đáng chú ý thứ ba: phạm vi áp dụng mơ hồ nhưng lại cho phép các lực lượng Trung Quốc truy đuổi và thậm chí sử dụng vũ lực đối với các đối tượng “vi phạm”

Vấn đề thứ ba gây tranh cãi trong Luật 9/2021 liên quan đến cơ chế giám sát và thực thi các quy định mới mà Trung Quốc đề ra. Điều 92 Luật 9/2021 quy định:

Nếu tàu nước ngoài có khả năng đe dọa đến sự an toàn trong vùng nội thủy và lãnh hải của nước CHND Trung Hoa thì cơ quan hành chính hàng hải có quyền ra lệnh cho tàu đó rời đi. Nếu tàu nước ngoài vi phạm pháp luật và các quy định hành chính của nước CHND Trung Hoa về an toàn giao thông hàng hải hoặc phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm tàu biển, cơ quan hành chính hàng hải có thể thực hiện quyền truy nã nóng theo quy định của pháp luật.

Như vậy, dựa theo quy định của Luật mới, khi tàu thuyền nước ngoài vi phạm quy định và điều luật của Trung Quốc sẽ bị các lực lượng chức năng nước này yêu cầu rời đi hoặc tiến hành xua đuổi. Điểm đáng lưu ý ở đây là khả năng tích hợp thực thi giữa Luật hàng hải mới và Luật Hải cảnh đã được thông qua và có hiệu lực trước đó từ đầu năm 2021. Theo Điều 16 Luật Hải cảnh 2021 “đối với tàu nước ngoài bị nghi ngờ vi phạm pháp luật, cơ quan cảnh sát biển của Trung Quốc có quyền thực hiện các biện pháp như theo dõi, giám sát”. Điều 22 của Luật này cũng quy định “cảnh sát biển của Trung Quốc có quyền thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết theo quy định của Luật hải cảnh và các luật định có liên quan, trong đó bao gồm cả sử dụng vũ khí để ngăn chặn các hành vi vi phạm”.

Như vậy, theo các quy định mới của Luật Hải cảnh và Luật hàng hải 2021, các loại tàu thuyền khi đi vào “lãnh hải” của Trung Quốc mà không khai báo sẽ không chỉ bị yêu cầu rời đi, rượt đuổi, truy nã nóng mà còn có thể trở thành đối tượng “sử dụng vũ lực” của lực lượng hải cảnh nước này. Tuy nhiên, cũng như sự mập mờ về phạm vi áp dụng đã phân tích ở trên, Luật 9/2021 cũng cho thấy mập mờ vô tình hoặc cố ý khi đề cập các hoạt động có thể coi là “vi phạm” quy định của Trung Quốc. Ví dụ, không rõ các tàu thuyền khác, ngoài những tàu thuyền được liệt kê trong Điều 54, nếu không khai báo có bị coi là “đe dọa đến an toàn” của Trung Quốc hay không, hay những hoạt động của tàu thuyền như thế nào bị coi là “mối đe dọa” đến sự an toàn của Trung Quốc?

Chính bởi sự mơ hồ này, nhiều chuyên gia cho rằng rất ít khả năng các nước sẽ “tuân thủ” Luật mới này của Trung Quốc ở những khu vực biển đang có tranh chấp. Như chuyên gia Thời Ân Hoằng (Đại học Nhân dân Trung Quốc) đánh giá, việc thực thi Luật 9/2021 của Trung Quốc sẽ “gặp nhiều khó khăn”, đặc biệt là “các quốc gia có tranh chấp với Trung Quốc trên Biển Đông và Biển Hoa Đông cùng với các nước phương Tây như Anh, Mỹ, vốn bác hầu hết yêu sách chủ quyền trên biển của Trung Quốc, sẽ không tuân thủ yêu cầu này”. Nhà nghiên cứu Singapore Collin Koh (Trường Nghiên cứu quốc tế S. Rajaratnam) cũng nhận định các nước khác, đặc biệt là Mỹ, sẽ không tuân thủ theo quy định trong Luật mới có hiệu lực của Trung Quốc.

Truyền thông Đài Loan còn so sánh việc đưa ra Luật 9/2021 với bước đi năm 2013 khi Trung Quốc đơn phương tuyên bố thiết lập vùng nhận diện phòng không (ADIZ) ở Biển Hoa Đông. Vào thời điểm tuyên bố ADIZ ở Biển Hoa Đông tháng 11/2013, Trung Quốc đã yêu cầu máy bay các nước ngoài, bao gồm cả những máy bay di chuyển trong không phận quốc tế, phải thông báo cho chính quyền Trung Quốc các thông tin chi tiết về lịch trình bay. Tuy nhiên, sau khi Trung Quốc thiết lập ADIZ này, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mỹ, Úc đều lên tiếng phản đối với lý do rằng vùng nhận diện bay mới của Trung Quốc gây căng thẳng cho an ninh và ổn định khu vực.

Thay cho lời kết

Có thể thấy, tương tự như khi Trung Quốc thông qua Luật hải cảnh có hiệu lực từ ngày 1/2/2021 lần đầu tiên cho phép lực lượng hải cảnh sử dụng “mọi biện pháp cần thiết” để quản chế các tàu cá nước ngoài hoạt động trong “vùng biển của Trung Quốc”, các ý kiến đánh giá bước đầu đối với Luật 9/2021 đều tiêu cực, cho rằng động thái này của Trung Quốc thể hiện tham vọng kiểm soát Biển Đông ngày càng rõ ràng và khiến tình hình khu vực trở nên phức tạp hơn. Thông qua Luật mới này, Trung Quốc đã tự tạo thêm cho mình công cụ và nội quy để tiến hành xua đuổi, bắt bớ các tàu thuyền nước ngoài cả dân sự và quân sự nếu đi vào “vùng cấm trên biển” của Trung Quốc. Điều này đặt ra cho các nước ven biển bài toán mới trong việc ứng phó với ý đồ của Trung Quốc thông qua Luật hàng hải 9/2021 để cản trở

tự do hàng hải trên Biển Đông, ngăn cản sự can dự của Mỹ và các nước phương Tây vào khu vực, và tiến đến buộc tất cả các “cổ đông” ở Biển Đông phải thừa nhận quyền kiểm soát của Trung Quốc đối với các tuyến đường giao thương hàng hải quốc tế trọng yếu tại vùng biển này.

Hoàng Lan, nghiên cứu viên Viện Biển Đông, Học viện Ngoại giao. Bài viết chỉ thể hiện quan điểm của tác giả. Không đại diện cho đơn vị, cơ quan nơi tác giả công tác.

— — — — —

[1] Theo trang Facebook Nghiên cứu Biển Đông, Luật An toàn giao thông hàng hải sửa đổi của Trung Quốc ẩn chứa những toan tính riêng và trái với UNCLOS 1982, đăng ngày 4/9/2021.

[2] Trần Thăng Long, Hà Thị Hạnh, Quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong lãnh hải theo Công ước Liên hợp quốc về luật biển 1982 và Luật biển Việt Nam 2012, Tạp chí Khoa học Pháp lý 03(82)/2014, trang 64-74.

[3] Nt.

Nguồn: Nghiên cứu Biển Đông