

# Australia – Vi phạm MARPOL và những nguy cơ tiềm tàng

Ngày 7 tháng 1 năm 2014

*Bài viết sau đây của các luật sư Australia, Hãng Colin Biggers & Paisley, Sydney, được ủy thác bởi Hiệp hội Vận tải Australia và dự kiến sẽ được công bố trong tạp chí hàng năm số kế tiếp, phát hành vào đầu năm 2014.*

Như tất cả đều biết *Luật Bảo vệ Biển* (Luật Ngăn ngừa Ô nhiễm từ Tàu biển) năm 1983, Mục 9, quy định rằng nếu một tàu xả thải dầu hoặc hỗn hợp dầu xuống biển, cho dù đó là thuộc vùng lãnh hải, ngoài vùng lãnh hải, hoặc đặc khu kinh tế (EEZ), thì thuyền trưởng, người thuê tàu và chủ tàu đã vi phạm luật pháp và phải chịu mức hình phạt bằng tiền không quá 20.000 đơn vị phạt.

Những điều có lẽ ít được biết đến hơn là Mục 27A cũng của bộ luật này trao quyền cho Cơ quan An toàn Hàng hải Australia (AMSA) lưu giữ các tàu nước ngoài trong một số trường hợp nhất định. Những trường hợp này bao gồm:

"Mục 27A(1)

- a. Tàu tự nguyện vào một cảng và có căn cứ rõ ràng để tin rằng hành vi gây ô nhiễm đã xảy ra trong lãnh hải hoặc vùng EEZ, hoặc
- b. Tàu ở trong vùng lãnh hải và có căn cứ rõ ràng để tin rằng hành vi gây ô nhiễm đã xảy ra trong khi con tàu đang hành thủy trong lãnh hải, hoặc
- c. Tàu đang ở trong lãnh hải hoặc vùng EEZ và có bằng chứng khách quan rõ ràng rằng:
  - i. hành vi gây ô nhiễm đã xảy ra là hậu quả của những hành động hay thiếu sót liên quan đến con tàu trong đặc khu kinh tế, và
  - ii. những hành động dẫn đến việc xả thải từ một con tàu đã gây ra hoặc mối đe dọa gây thiệt hại lớn cho vùng bờ biển Australia, cho các lợi ích liên quan của Australia hay cho bất cứ nguồn tài nguyên nào của lãnh hải hay vùng EEZ."

Theo tiêu mục (4) của Mục 27A, tàu phải được giải phóng khỏi tình trạng lưu giữ nếu bảo lãnh được cấp. Tiêu mục này quy định rằng bảo lãnh phải:

- a. được cấp theo hình thức được Cơ quan AMSA chấp nhận, và:
- b. "là một số tiền, mà theo ý kiến của AMSA, tương đương với số tiền tối đa của tất cả các mức tiền phạt, các khoản tiền phải nộp khác, các chi phí và phí tổn mà thuyền trưởng và bất kỳ thành viên nào khác của thủy thủ đoàn của tàu và chủ tàu có thể phải trả đối với các hành vi gây ô nhiễm".

Từ lệnh lưu giữ tàu AMSA ban hành đầu năm nay dễ thấy là AMSA cho rằng họ không có quyền quyết định số tiền bảo lãnh đòi hỏi theo tiêu mục đó. AMSA thông báo cho các đại diện chủ tàu và Hội P&I của họ rằng việc này chỉ liên quan đến các khoản chưa biết rõ mà AMSA cần phải có ý kiến khi đánh giá số tiền bảo lãnh. Họ lập luận rằng, số tiền phạt tối đa mà các đối tượng phải nộp được đề cập đến trong tiêu mục 27A(4)(b), luôn luôn đã được biết và không thay đổi.

Do vậy số tiền bảo lãnh phải nộp liên quan đến vi phạm ô nhiễm là 20.400.000\$ tương đương với “số tiền tối đa của tất cả các mức hình phạt, các khoản tiền phải nộp khác, các chi phí và phí tổn mà thuyền trưởng và chủ tàu có thể phải trả nếu tàu bị phát hiện phải chịu trách nhiệm về hành vi gây ô nhiễm.

Việc tính toán được thực hiện trên cơ sở rằng 20.000 đơn vị phạt là hình phạt tối đa đối với một cá nhân và 100.000 đơn vị phạt là hình phạt tối đa đối với một công ty. Vì một đơn vị phạt tương đương với 170\$, số tiền đối với các cá nhân là 20.000 x 170\$ và 100.000 x 170\$ bằng 3.400.000\$ và 17.000.000\$, tổng cộng là 20.400.000\$.

Tại Hội nghị thường niên của Hiệp hội Luật Hàng hải Australia và New Zealand tổ chức mới đây ở Sydney, Clinton McKenzie, Trưởng Văn phòng Luật sư của AMSA xác nhận rằng theo ý kiến của AMSA, họ không có quyền quyết định việc thay đổi số tiền bảo lãnh so với số tiền tối đa đó.

Sự kiện đó khẳng định rằng những nhà bảo hiểm trách nhiệm dân sự của chủ tàu, các Hội P&I sẽ không sẵn sàng phát hành thư cam kết bảo lãnh của Hội P&I cho AMSA để thả con tàu bị lưu giữ khi AMSA đòi hỏi khoản tiền bảo lãnh lớn đến như vậy. Theo đó, bất cứ khi nào AMSA yêu cầu số tiền bảo lãnh đó, sẽ cần thiết phải có vụ án chuẩn làm tiền lệ để làm rõ vấn đề này, trừ khi AMSA hiểu ra sự thiếu thực tế trong việc giải thích luật của họ, và hoặc sửa đổi lại luật hoặc chấp nhận một giải thích luật thực tế hơn. Điều này đã không đạt được trong một vụ gần đây, theo đó AMSA đòi số tiền bảo lãnh là 20.400.000\$, vì nhiều lý do khác nhau AMSA đã dỡ bỏ lệnh giam giữ và tàu được phép ra khơi. Khi việc này không xảy ra trong tương lai, có thể đoán trước được rằng chậm trễ đáng kể sẽ xảy ra cho chủ tàu nước ngoài trong lúc đợi vụ án chuẩn được làm rõ

Có thể dễ dàng nhìn ra vấn đề với cách giải thích của AMSA, ví dụ, nếu một tàu cá nước ngoài bị lưu giữ trong những hoàn cảnh mà AMSA cho rằng ngay cả những sự cố tràn dầu nhỏ nhất xảy ra do hậu quả của các hoạt động trong vùng lãnh hải khi căn cứ theo Mục 27A(1)(b) chỉ là "hành vi gây ô nhiễm", mà AMSA cho rằng đã xảy ra trong vùng lãnh hải (và ngay cả khi đó không phải là một điều kiện tiên quyết của quy định này, khác với các hoạt động trong đặc khu kinh tế, là nó đã gây ra hoặc mối đe dọa gây "thiệt hại lớn cho vùng bờ biển Australia, cho các lợi ích liên quan của Australia hay bất cứ nguồn tài nguyên nào của vùng lãnh hải hay vùng đặc quyền kinh tế"). Trong những hoàn cảnh như vậy, theo giải thích của AMSA về Mục 27A(4), AMSA yêu cầu bảo lãnh tới số tiền phạt tối đa mà Thuyền trưởng và bất kỳ thành viên nào của thủy thủ đoàn của tàu và chủ tàu có thể phải trả cho sự vi phạm đó. Người ta tự hỏi có bao nhiêu tàu cá nước ngoài có thể có được khoản tiền bảo lãnh như vậy hoặc có mua bảo hiểm trách nhiệm cho các khoản tiền khổng lồ như vậy, và nếu vậy, liệu nhà bảo hiểm của họ có sẵn sàng cấp số tiền bảo lãnh đó ngay cả khi trong viễn cảnh tốt nhất có thể xảy ra, khoản tiền phạt và các

chi phí dọn sạch môi trường có khả năng không vượt quá vài ngàn, hoặc thậm chí vài trăm ngàn đô la.

Đáng chú ý là theo Quy tắc của một trong những Hội P&I, trong khi phạm vi bảo hiểm cho các chủ tàu bao gồm các hành vi "vô tình xả hoặc thoát dầu hoặc chất khác, hoặc mối đe dọa từ việc đó", Hội không bảo hiểm cho các khoản tiền phạt đối với "hành vi xâm phạm hoặc vi phạm hoặc không tuân thủ các quy định về đóng tàu, lắp đặt và trang thiết bị trên tàu nêu trong Công ước Quốc tế về Ngăn ngừa Ô nhiễm từ tàu biển năm 1973, được điều chỉnh hoặc sửa đổi bởi Nghị định thư 1978 và bất kỳ nghị định thư sau này, hoặc bất cứ những quy định nào như nêu trên được đưa vào luật pháp của bất kỳ quốc gia nào nhằm thi hành công ước đó hoặc nghị định thư đó." AMSA có thể nhầm khi tin rằng các Hội P&I sẽ tự động cấp những khoản tiền bảo lãnh lớn đến như vậy thay cho các Hội viên của họ. Sau đây là đoạn trích từ một thông báo Nhóm Hội P&I quốc tế đã ban hành vào thời điểm cao trào của các báo cáo về việc bỏ qua bộ lọc nước lần đầu:

*"Cần lưu ý rằng các Hội trong Nhóm Hội P&I quốc tế không bỏ qua cho việc vi phạm các quy định của MARPOL. Khác với trường hợp vô tình xả, bảo hiểm P&I đối với khoản tiền phạt do vi phạm các quy định MARPOL dựa trên cơ sở Hội xem xét và quyết định riêng. Trong những trường hợp như vậy, các Hội viên phải đáp ứng yêu cầu của các Giám đốc của Hội rằng họ đã thực hiện những biện pháp mà các Giám đốc cho là hợp lý để tránh vi phạm. Trong mọi trường hợp, các Hội P&I không bảo hiểm cho bất kỳ khoản tiền phạt hoặc các hình phạt khác được áp dụng khi các chủ tàu đã biết hoặc phải biết về hành vi vi phạm, và không có biện pháp thích hợp để ngăn chặn.*

*Điều này có nghĩa là các Hội P&I không bảo hiểm cho khoản tiền phạt hoặc các hình phạt được áp dụng trên cơ sở MARPOL, trong số những hình phạt khác, về việc sử dụng sai mục đích thiết bị nêu trên, hoặc phát sinh từ việc không tuân thủ các nghĩa vụ lưu giữ liên quan đến việc xử lý dầu thải và quản lý buồng máy và các chất thải khác, trừ khi các Giám đốc của Hội có toàn quyền xem xét, quyết định, đồng ý bồi hoàn. Nói chung, các Giám đốc của Hội sẽ chỉ xem xét có bồi hoàn bất cứ khoản tiền phạt nào hay không sau khi thủ tục tố tụng cuối cùng kết thúc.*

*Do đó, trong quá trình tiến hành thủ tục tố tụng, Hội sẽ yêu cầu nộp toàn bộ số tiền bảo lãnh đối ứng dưới hình thức tiền mặt hoặc bảo lãnh ngân hàng cho bất cứ bảo lãnh nào mà Hội cấp thay cho chủ tàu và, ngoài ra, cần thiết phải có bảo lãnh cho bất kỳ chi phí nào mà Hội đã thanh toán trong quá trình bào chữa những cáo buộc như vậy. Hội có thể cung cấp tên của các hãng luật và các chuyên gia khác, những người có thể tư vấn và hỗ trợ các Hội viên trong quá trình tố tụng như vậy.*

....

*Về phía bảo hiểm P&I, do vậy tình hình là, trong khi tố tụng đang được tiến hành, các Hội không thể cấp bảo lãnh (trừ khi Hội viên trao đổi thư bảo lãnh đối ứng dưới hình thức tiền mặt hoặc bảo lãnh ngân hàng) cho bất kỳ hành vi vi phạm nào bị cáo buộc gây ô nhiễm và, nếu Hội viên yêu cầu Hội hỗ trợ kinh phí phát sinh trong quá trình tố tụng hình sự hoặc dân sự, Hội sẽ yêu cầu nộp bảo lãnh bổ sung. Nhìn chung và ngoại trừ các*

*trường hợp vô tình xả thải, bảo hiểm liên quan đến các hành vi vi phạm được đề cập tới trong Thông báo này chỉ có Hội đồng quản trị toàn quyền xem xét, quyết định có lợi cho Hội viên vào lúc kết thúc vụ kiện khi đã biết được tất cả các sự việc".*

Do đó, tình hình dường như là ngay cả khi các Hội sẵn sàng nộp bảo lãnh thay cho các Hội viên của họ, Hội sẽ yêu cầu các Hội viên cung cấp thư bảo lãnh đối ứng cho Hội trong những trường hợp như vậy.

Cũng cần lưu ý là Điều 4(4) của Công ước MARPOL quy định rằng "các hình phạt được xác định theo luật của một nước thành viên theo quy định của điều này sẽ phải đủ nghiêm khắc để ngăn chặn những hành vi vi phạm Công ước và sẽ phải có mức độ nghiêm khắc tương tự không phân biệt vi phạm xảy ra ở đâu".

Hơn nữa Điều 7(1) quy định rằng " phải thực hiện mọi nỗ lực có thể để tránh cho tàu bị lưu giữ hoặc bị trì hoãn quá mức cần thiết theo Điều 4, 5 hoặc 6 của Công ước này và rằng "khi tàu đang bị lưu giữ hoặc bị trì hoãn quá mức theo Điều 4, 5 hoặc 6 của Công ước này, tàu có quyền đòi bồi thường cho bất kỳ tổn thất hoặc thiệt hại nào đã phải gánh chịu". Tương tự các quy định của Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển, Điều 226 1(b) quy định về việc điều tra các tàu nước ngoài:

*"Nếu việc điều tra cho thấy có sự vi phạm luật và các quy định hoặc quy tắc quốc tế và các tiêu chuẩn áp dụng cho việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển, việc giải phóng tàu phải được thực hiện kịp thời phụ thuộc vào các thủ tục thích hợp như nộp tiền thế thân, hoặc các hình thức bảo lãnh tài chính phù hợp khác".*

Và Điều 232 của Công ước này quy định:

*"Các quốc gia sẽ phải chịu trách nhiệm về thiệt hại hoặc tổn thất quy cho họ phát sinh từ các biện pháp được thực hiện theo mục 6 khi những biện pháp như vậy là trái luật hoặc vượt quá những yêu cầu hợp lý sau khi xem xét thông tin có sẵn. Các quốc gia sẽ chuẩn bị sự trợ giúp trong các tòa án của họ cho việc tố tụng liên quan tới thiệt hại hoặc tổn thất đó". [1]*

Các yêu cầu thông tin của hãng luật hàng đầu Reed Smith được thực hiện ở Pháp và Anh, đã xác định chắc chắn rằng theo luật pháp hiện hành ở Pháp để thi hành Công ước MARPOL, Công tố viên xác định số tiền bảo lãnh được yêu cầu để giải phóng tàu. Số tiền tùy theo quyết định của Công tố viên và có tính đến số tiền phạt có thể được áp đặt và số tiền thiệt hại có thể được Tòa quyết định để sửa chữa những hậu quả của việc xả thải bất hợp pháp.

Tại Anh, Mục 35(2)(a) của Bộ luật Thương Vận (Ngăn ngừa Ô nhiễm Dầu) 1996 (luật của Anh điều chỉnh dựa theo MARPOL) nói rằng "[t]rong bất kỳ trường hợp nào khi có nghi ngờ tàu vi phạm các yêu cầu của luật, tàu sẽ phải chịu trách nhiệm bị lưu giữ." Đối với bảo lãnh, Mục 37(3) quy định rằng một "người thực hiện thẩm quyền lưu giữ tàu theo quy định của Điều 35(2)(a) khi có sự vi phạm bị cáo buộc theo quy định của Điều 12, 13 hoặc 16, sẽ giải phóng tàu ngay lập tức nếu:

- i. số tiền bảo lãnh 255.000£ được trao cho Bộ trưởng Ngoại giao, hoặc
- ii. số tiền bảo lãnh mà theo ý kiến của Bộ trưởng Ngoại giao, là thỏa đáng và một khoản tiền không dưới 255.000£ được thuyền trưởng hoặc chủ tàu hoặc người thay mặt trao cho Bộ trưởng Ngoại giao".

Người thực hiện thẩm quyền lưu giữ tàu cũng phải làm như trên nếu thủ tục tố tụng không được khởi tố trong thời hạn bảy ngày, nếu tố tụng kết thúc mà không có xử phạt, hoặc nếu đã nộp phạt.

Lực lượng Bảo vệ bờ biển Hoa Kỳ được trao quyền rộng trong việc xác định số tiền bảo lãnh và các điều khoản và điều kiện đối với việc giải phóng tàu bị lưu giữ do vi phạm MARPOL. <sup>[2]</sup>

Có lẽ ít nhất là đối với trường hợp của Anh, Hoa Kỳ và Pháp, luật của Australia (và việc giải thích luật của AMSA) là hết sức thái quá, đáng ngạc nhiên khi xem xét mức độ của những sự cố tràn dầu xảy ra xung quanh bờ biển của ba quốc gia này so với Australia.

Nếu Australia, cũng giống như Anh, muốn đặt ra một số tiền bảo lãnh áp dụng đối với mọi sự cố ô nhiễm có khả năng xảy ra và không trao cho AMSA bất kỳ quyền quyết định nào, có thể thấy rằng họ cần phải hợp lý hơn trong việc xác định số tiền bảo lãnh cần thiết. Tuy nhiên, nếu họ muốn có được số tiền bảo lãnh đủ để bảo đảm cho sự cố tồi tệ nhất có thể xảy ra, họ phải trao cho AMSA quyền quyết định để AMSA tuân thủ các nghĩa vụ hiệp ước khác của Australia và không tìm cách thu những khoản tiền bảo lãnh quá lớn và thiếu hợp lý, điều mà có khả năng dẫn đến việc lưu giữ kéo dài và khiến cho Australia đối mặt với những khiếu nại bồi thường thiệt hại.



Stuart Hetherington

Partner, Colin Biggers and Paisley,

Sydney, Melbourne and Brisbane, Australia.

---

[1] Tôi cảm ơn Linda Howlett, Phòng Vận tải Quốc tế đã lưu ý tôi tới những thông báo của các Hội P&I thuộc Nhóm Hội P&I quốc tế và các quy định nêu trên của Công ước.

[2] Tôi biết ơn Luc Grellet và Andrew Taylor của Hãng Reed Smith, văn phòng Paris và London, và John Kimball, Blank Rome LLP của New York về việc cung cấp thông tin liên quan đến thẩm quyền xét xử tại khu vực của mình.