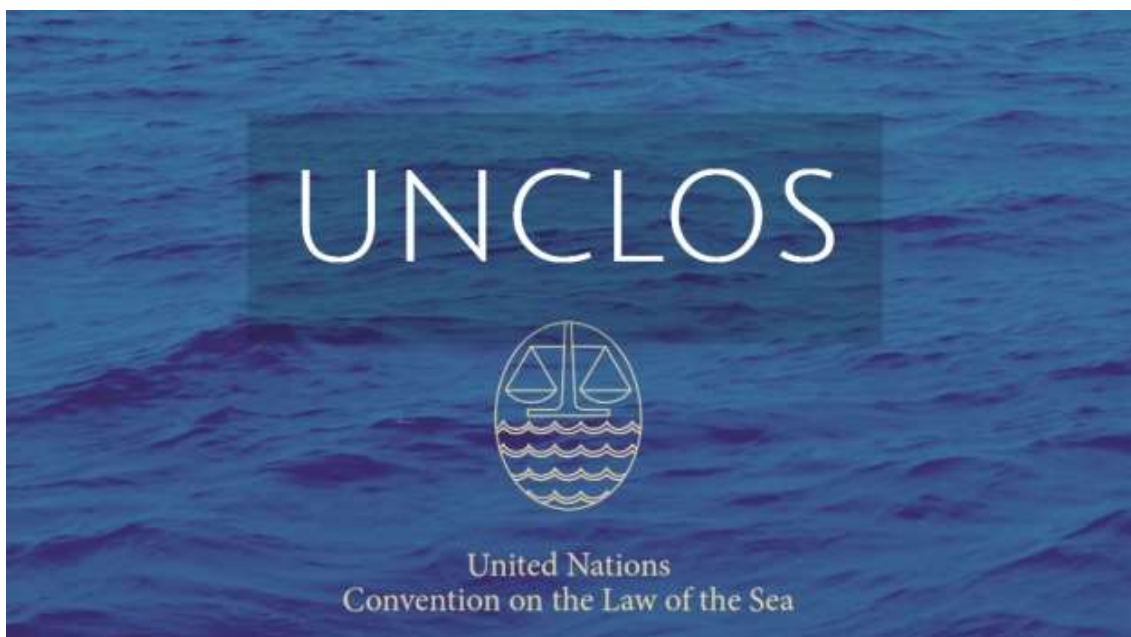


Công ước của LHQ về luật biển và 25 năm thực thi tại Việt Nam



Tác giả: Nguyễn Hồng Thao

Tóm tắt: Năm 2019 kỷ niệm 25 năm ngày Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) 1982 có hiệu lực. Công ước là một trong những thành tựu quan trọng nhất của luật pháp quốc tế và của Liên Hợp Quốc trong thế kỷ 20 và tiếp tục khẳng định vai trò là "hiến pháp về biển và đại dương" trong thế kỷ 21. Bài viết khái quát các đóng góp và phát triển của Công ước 1982 cũng như các thành quả thực thi Công ước của Việt Nam như một công cụ hữu hiệu trong phát triển kinh tế và giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông.

-o0o-

Ngày 16 tháng 11 năm 2019 thế giới kỷ niệm 25 năm ngày Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) 1982 có hiệu lực. Công ước là một trong những thành tựu quan trọng nhất của luật pháp quốc tế cũng như của Liên Hợp Quốc trong thế kỷ 20 và tiếp tục khẳng định vai trò "hiến pháp về biển và đại dương" của mình trong thế kỷ 21.

Hiến pháp về Biển và Đại dương

Công ước thể hiện cao nhất tính pháp điển hóa tập quán quốc tế và sự phát triển tiến bộ của luật quốc tế trong lĩnh vực biển, do đó nhận được sự thừa nhận rộng rãi và ủng hộ của cộng đồng quốc tế. Đến ngày

30/6/2019, công ước đã được phê chuẩn bởi 167 quốc gia và Liên minh châu Âu (EU), có 150 nước là thành viên của Thỏa thuận về Áp dụng Phần XI của Công ước ký năm 1994 và 90 nước gia nhập Công ước về Quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa năm 1995.[1]

Công ước bao trùm tất cả các không gian đại dương trên Trái đất, với tất cả các tài nguyên sinh vật, phi sinh vật, và tất cả các tiện ích trên biển. Từ nguyên tắc "Đất thống trị biển", Công ước cho phép các quốc gia ven biển mở rộng chủ quyền ra một vùng nước tiếp liền lãnh thổ với tên gọi lãnh hải, rộng 12 hải lý. Các quốc gia ven biển có quyền chủ quyền về mặt kinh tế và các quyền tài phán trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Vùng đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý tính từ đường cơ sở, còn thềm lục địa là sự kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền ra biển cho tới rìa ngoài của lục địa, hoặc cho tới khoảng cách 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính lãnh hải, nếu như rìa lục địa không mở rộng tới khoảng cách đó. Trong khi thực hiện các quyền và lợi ích của mình, quốc gia ven biển tôn trọng quyền qua lại không gây hại trong lãnh hải cũng như các quyền tự do biển cả trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa mà các quốc gia khác được hưởng. Công ước quy định một cách đầy đủ nhất chế độ pháp lý của các vùng biển trên cơ sở cân bằng sự mở rộng các quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển tại vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa với lợi ích chung của cộng đồng quốc tế tại Biển cả và Vùng đáy biển – di sản chung của loài người.

Công ước quy định khuôn khổ pháp lý cho tất cả các hoạt động ở đại dương và biển, lần đầu tiên thiết lập một bộ quy tắc cho các đại dương và xây dựng trật tự pháp lý mới trên biển đầy tiềm năng. Công ước thiết lập và thúc đẩy chế độ pháp lý quản lý và bảo tồn tài nguyên biển, bảo vệ môi trường biển một cách đồng bộ và hiệu quả trên cơ sở tiếp cận tích hợp và lấy hệ sinh thái làm trung tâm. Sau Công ước, một loạt sáng kiến trong các lĩnh vực này đã được triển khai. Sau Chương 17 của Kế hoạch Hành động 21 Hội nghị LHQ về Môi trường và Phát triển năm 1992,[2] Đại hội đồng LHQ thông qua nghị quyết 66/288 ngày 27 tháng 7 năm 2012 về "Tương lai chúng ta mong muốn"[3] công nhận rằng đại dương, biển và vùng ven biển tạo thành một thành phần tích hợp và thiết yếu của hệ sinh thái Trái đất; công nhận Công ước UNCLOS đã cung cấp khung pháp lý cho việc bảo tồn và sử dụng bền vững các đại dương và tài nguyên của chúng, nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo tồn và sử dụng bền vững các đại dương, biển và tài nguyên biển để phát triển bền vững, xóa đói giảm nghèo, tăng trưởng kinh tế bền vững, bảo đảm an ninh lương thực và tạo sinh kế bền vững cũng như công việc tốt, đồng thời bảo vệ đa dạng sinh học, môi trường biển và giải quyết các tác động của biến đổi khí hậu. Nghị quyết 71/312 của ĐHĐ LHQ ngày 6/7/2017 "Đại dương của chúng ta, tương lai của chúng

ta”[4] kêu gọi hành động thực hiện Mục tiêu Phát triển bền vững 14: Bảo tồn và sử dụng bền vững các đại dương, biển và tài nguyên biển để phát triển bền vững. Các quốc gia cam kết hành động để giảm tỷ lệ và tác động của ô nhiễm đối với các hệ sinh thái biển, bao gồm thông qua việc thực thi hiệu quả các công ước có liên quan được thông qua trong khuôn khổ của Tổ chức Hàng hải Quốc tế và theo dõi các sáng kiến có liên quan, ví dụ như Chương trình Hành động toàn cầu Bảo vệ môi trường biển khỏi các hoạt động trên đất liền. Qua đó dựa trên dữ liệu khoa học thu thập được, phấn đấu đến năm 2025 có thể giảm đáng kể các mảnh vụn biển, đặc biệt là rác thải nhựa, chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy, kim loại nặng và các hợp chất nitơ có nguồn gốc từ đất liền cũng như từ quá trình vận chuyển trên biển.[5] Các nỗ lực đấu tranh khắc phục tình trạng mực nước biển dâng cao, bao gồm việc Ủy ban luật quốc tế trong năm 2019 đưa “Ảnh hưởng pháp lý của mực nước biển dâng cao” vào chương trình nghiên cứu của mình[6], vẫn đang được triển khai.

Ngăn chặn nạn đánh cá trái phép, không báo cáo và không theo quy định (IUU) cũng là một mục tiêu xuất phát từ thực thi UNCLOS. IUU ảnh hưởng tiêu cực đến nghề cá của thế giới và của mỗi quốc gia. IUU tác động đến an toàn thực phẩm, có liên quan tới các tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia như buôn bán ma túy, hạn chế và bóp nghẹt các hoạt động đánh bắt cá quy mô nhỏ của các quốc gia đang phát triển, tiếp sức cho tham nhũng, rửa tiền và gian lận thương mại. Lượng cá đánh bắt phi pháp hàng năm được ghi nhận khoảng từ 11 đến 26 triệu tấn, trị giá khoảng từ 11 đến 23,5 tỷ USD.[7] Trên cơ sở UNCLOS và Hiệp định Thực hiện các Điều khoản của Công ước Luật biển của Liên Hợp Quốc năm 1982 về Bảo tồn và quản lý Đàn cá xuyên biên giới và di cư xa (UNFSA-1995), Tổ chức Nông lương Thế giới (FAO) đã phát triển thêm nhiều văn bản mới như: Thỏa thuận Thúc đẩy việc tuân thủ các Biện pháp bảo tồn và quản lý do tàu cá thực hiện ở trên biển cả 1995; Bộ quy tắc ứng xử Nghề cá có trách nhiệm 1995; Kế hoạch Hành động quốc tế nhằm phòng ngừa, ngăn chặn và loại trừ nạn đánh cá trái phép, không báo cáo và không theo quy định (IPOA – IUU) 2001; Hiệp định của FAO về các Biện pháp Quản lý cảng nhằm phòng ngừa, ngăn chặn và loại trừ nạn đánh cá trái phép, không báo cáo và không theo quy định 2009, Bản Hướng dẫn tự nguyện về trách nhiệm của quốc gia có tàu treo cờ 2014, và nhiều kế hoạch hành động quốc tế khác.

UNCLOS cũng đặt ra vấn đề liên kết với Công ước Đa dạng sinh học và các văn bản pháp lý khác trong việc quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học biển, nhất là tại các vùng biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia (BBNJ). Theo quyết định X/2 của Hội nghị các bên tham gia Công ước Đa dạng sinh học lần thứ mười, đến năm 2020, 10% các khu vực ven biển và biển, nhất là các khu vực đặc biệt quan trọng đối với các dịch vụ hệ sinh thái và đa dạng sinh học, sẽ được bảo tồn thông

qua quản lý hiệu quả và công bằng.[8] Tuy nhiên, đa dạng sinh học tại các vùng biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia lại đang thiếu khung pháp lý điều chỉnh. Các nước phát triển, với năng lực khai thác vượt trội hơn so với các nước đang phát triển, đang thu được những khoản lợi khổng lồ từ việc khai thác các nguồn tài nguyên ở các vùng biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia, đặc biệt là các nguồn gen sinh vật biển và các nguyên liệu dùng để chế tạo các loại biệt dược. Trong khi việc khai thác và chia sẻ lợi ích từ tài nguyên khoáng sản ở các đáy biển quốc tế được quản lý bởi Cơ quan Quản lý Đáy biển Quốc tế (ISA), thì việc khai thác tài nguyên sinh vật ở Biển cả lại chưa có một cơ chế quản lý tương tự. Điều này là do về mặt nguyên tắc, vùng biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia là vùng biển quốc tế, là nơi mà tất cả các quốc gia đều có quyền như nhau trong sử dụng và khai thác tài nguyên theo quy định tại Điều 87 UNCLOS năm 1982: “*Biển cả được để ngỏ cho tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển*”. Để tiếp tục phát huy vai trò của UNCLOS, từ tháng 6/2004 vấn đề BBNJ bắt đầu được thảo luận tại Đại hội đồng Liên Hợp Quốc (ĐHĐ LHQ) trong khuôn khổ *Cuộc họp Tiến trình tư vấn không chính thức về đại dương và luật biển (ICP)*. Trên cơ sở kết quả thảo luận tại ICP và Báo cáo của Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, một Nhóm Công tác đặc biệt (thành lập 2005 – 2014) và Ủy ban Trù bị về BBNJ (thành lập năm 2016 – 2017)[9] đang xây dựng một dự thảo Công ước quốc tế mới về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia (BBNJ).

Công ước UNCLOS thiết lập chế độ nghiên cứu khoa học biển và chuyển giao công nghệ biển, nhấn mạnh tầm quan trọng của khoa học biển trong xóa đói giảm nghèo, góp phần đảm bảo an ninh lương thực, bảo tồn môi trường và tài nguyên biển của thế giới, giúp hiểu, dự đoán và ứng phó với các hiện tượng tự nhiên, thúc đẩy sự phát triển bền vững của đại dương và biển, thông qua nâng cao kiến thức biển, duy trì nỗ lực nghiên cứu và đánh giá kết quả giám sát, và áp dụng kiến thức đó vào quản lý và ra quyết định. Hệ thống thông tin địa sinh học đại dương đã ghi nhận 55 triệu hoạt động quan sát đối với hơn 120.000 loài sinh vật biển và mô tả 321 khu vực có ý nghĩa về mặt sinh thái và sinh học. Chương trình Đánh giá tổng hợp biển toàn cầu đầu tiên đã cung cấp kiến thức khoa học về tình trạng môi trường biển một cách tổng hợp, bao gồm các khía cạnh kinh tế xã hội.[10] Liên Hợp Quốc đã tuyên bố Thập kỷ Khoa học Đại dương vì Phát triển bền vững (2021-2030) nhằm hỗ trợ các nỗ lực đảo ngược chu kỳ suy giảm chất lượng biển và đặt ra một khuôn khổ chung cho các bên liên quan trên đại dương trên toàn thế giới, qua đó đảm bảo khoa học biển có thể hỗ trợ đầy đủ các quốc gia trong việc tạo ra các điều kiện để phát triển bền vững đại dương.

Công ước UNCLOS bảo vệ quyền tự do hàng hải, an toàn trên biển, cùng với Tổ chức Hàng hải quốc tế tạo ra môi trường thuận lợi cho giao

thông hàng hải quốc tế. Công ước là cơ sở đấu tranh chống các tội phạm trên biển, đặc biệt trấn áp cướp biển và cướp có vũ trang trên biển. Theo điều 100 của Công ước, tất cả các quốc gia được yêu cầu hợp tác ở mức độ tối đa nhất có thể trong việc trấn áp cướp biển. Sự hợp tác quốc tế đã được thể hiện trong việc trấn áp cướp biển Somalia, khu vực vịnh Guinea, cướp biển ở biển Đông Á và Đông Nam Á. *Thỏa thuận hợp tác khu vực về chống cướp biển và cướp có vũ trang ở châu Á (ReCAAP)* đã góp phần giảm 15% các sự cố cướp biển trong sáu tháng đầu năm 2018, so với cùng kỳ năm 2017.[11]

Công ước UNCLOS thiết lập cơ chế mới hữu hiệu về giải quyết các tranh chấp biển. Lần đầu tiên cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc thông qua hòa giải và cơ chế trọng tài bắt buộc đã được thông qua và áp dụng trên thực tế. Tòa trọng tài được thiết lập theo Phụ lục VII của Công ước đã góp phần giải quyết tranh chấp về giải thích và áp dụng điều 121.3 của Công ước tại Biển Đông năm 2016.[12] Một Tòa tương tự đã được triển khai năm 2018 trong vụ Ucraina và Nga.[13] Hòa giải bắt buộc theo Phụ lục V của Công ước lần đầu tiên được áp dụng thành công trong vụ tranh chấp thềm lục địa giữa Đông Timor và Australia, từ đó đưa đến *Thỏa thuận biên giới biển* giữa hai nước ký tháng 3/2018.[14] Các vụ việc giải quyết tranh chấp trước Tòa trọng tài của Công ước (ITLOS) ngày càng đa dạng từ đánh cá, bảo vệ môi trường biển, đến phân định biển. Đã có gần 30 vụ việc Tòa ITLOS đưa ra phán quyết.[15]

Ngoài Tòa Trọng tài quốc tế về Luật biển, các tổ chức quốc tế riêng về biển như Ủy ban Ranh giới thềm lục địa và Cơ quan Quản lý Đáy biển Quốc tế do Công ước thiết lập đã góp phần duy trì sự tuân thủ các quy định của Công ước trên các vùng biển đặc thù. Tới năm 2019, Cơ quan Quản lý Đáy biển Quốc tế đã phê duyệt 29 kế hoạch thăm dò tài nguyên khoáng sản biển và đã ký kết hợp đồng 15 năm với 27 nhà thầu để thăm dò các quặng đa kim, quặng sunfua và các lớp vỏ ferromanganese giàu coban.[16] Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa đã đưa ra 30 khuyến nghị cho các hồ sơ đệ trình của một số quốc gia ven biển.[17] Các bản tóm tắt các khuyến nghị này được công bố công khai theo mục 11.3 của Phụ lục III của Quy tắc tố tụng của Ủy ban.

Công ước đã khuyến khích hợp tác khu vực và quốc tế trong quản lý, sử dụng biển, bảo tồn và khai thác các tài nguyên biển, bảo vệ môi trường biển, bảo đảm an toàn hàng hải và các lĩnh vực khác. Hội nghị hàng năm của các nước thành viên Công ước Luật biển là cơ chế xem xét phối hợp các phát triển ở cấp độ toàn cầu theo một chương trình nghị sự hợp nhất về đại dương và luật biển. Tiến trình tư vấn không chính thức mở rộng của Liên Hợp Quốc về Đại dương và Luật biển tạo điều kiện trao đổi quan điểm giữa nhiều bên liên quan và cải thiện sự phối

hợp và hợp tác giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền.[18]

Thực thi UNCLOS tại Việt Nam

UNCLOS đã góp phần tạo nên một hình dạng mới của Việt Nam, quốc gia có chiều dài bờ biển hơn 3200km hướng ra biển. Theo nguyên tắc "Đất thống trị biển", chiều dài hướng ra biển sẽ cho phép quốc gia ven biển mở rộng các vùng biển của mình được nhiều nhất. Việt Nam là nước có tỷ lệ chiều dài bờ biển/diện tích biển hơn nhiều so với trung bình của thế giới. Việt Nam là nước đầu tiên tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý và thềm lục địa trong khu vực Đông Nam Á, phê chuẩn UNCLOS ngày 23/6/1994 trước khi Công ước có hiệu lực. Việt Nam không chỉ giới hạn trong hình dạng hình chữ S của đất liền và đã trở thành một quốc gia 2 phần biển 1 phần đất với hơn 700.000 km² vùng biển (chưa tính đến vùng biển ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa).

Công ước UNCLOS đã thúc đẩy việc phát triển và hoàn thiện hệ thống pháp luật biển của Việt Nam. Luật Biển Việt Nam 2012 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013. Tính đến thời điểm hiện tại, đây là văn bản quy định đầy đủ nhất các vấn đề liên quan đến biển Việt Nam như: cách xác định, quy chế pháp lý các vùng biển của Việt Nam, vấn đề thực thi quyền tài phán trên biển, vấn đề phát triển kinh tế biển... Về cơ bản, những quy định của Luật Biển Việt Nam 2012 khá phù hợp và tương thích với các quy định của UNCLOS. Trên cơ sở UNCLOS và Luật Biển Việt Nam 2012, Việt Nam công bố và điều chỉnh hàng loạt các luật chuyên ngành như Bộ Luật Hàng hải 1980, sửa đổi 2005, 2015; Luật Dầu khí 1993 sửa đổi 2000, 2008, 2014; Luật Bảo vệ môi trường 1993, sửa đổi 2014; Bộ luật Hình sự năm 2015, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015 quy định về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo, Luật Thủy sản 2003, sửa đổi 2017, Luật Cảnh sát biển Việt Nam 2018, Luật Dân quân tự vệ 2009...và một loạt các văn kiện liên quan như: Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06/3/2009 của Chính phủ về Quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo; Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Chính phủ Quy định về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; Nghị định số 104/2012/NĐ-CP ngày 5/12/2012 của Chính phủ về Quy định đối với Tàu quân sự nước ngoài đến nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Nghị định số 102/2012/NĐ-CP quy định về Tổ chức và hoạt động của lực lượng kiểm ngư, Nghị định số 146/2013/NĐ-CP ngày 30/10/2013 về việc Công bố tuyến hải hành và phân luồng giao thông trong lãnh hải Việt Nam; Nghị định số 58/2017/NĐ-CP ngày 10/5/2017 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Bộ luật Hàng hải Việt Nam về quản lý hoạt động hàng hải; Nghị định số 142/2017/NĐ-CP ngày 11/12/2017 của Chính

phủ Quy định Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải; Nghị định số 05/2017/NĐ-CP ngày 16 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ Quy định Xử lý tài sản chìm đắm trên tuyến đường thủy nội địa, vùng nước cảng biển và vùng biển Việt Nam; Nghị định 67/2014/NĐ-CP ngày 7/7/2014 về Một số chính sách phát triển ngành thủy sản; Nghị định số 162/2003/NĐ-CP ngày 12/11/2013 về Xử phạt vi phạm hành chính trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Nghị định 71/2015/NĐ-CP ngày 3/9/2015 về Quản lý hoạt động trong khu vực biên giới biển, Nghị định 41/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 về Cấp phép nghiên cứu khoa học trong vùng biển Việt Nam; Quyết định số 103/2007/QĐ-TTg ngày 12/7/2007 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phối hợp tìm kiếm, cứu nạn trên biển, Quyết định 1690/QĐ-TTg ngày 16/9/2010 về việc Phê duyệt Chiến lược phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2020, Quyết định số 1037/QĐ-TTg ngày 24/06/2014 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt điều chỉnh quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030... Công ước cũng là động lực để Việt Nam tham gia vào các Công ước quốc tế về biển. Việt Nam phê chuẩn *Thỏa thuận về thi hành phần XI của Công ước Luật biển* ngày 27/4/2006 và là nước thứ 90 phê chuẩn *Công ước về quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa* ngày 18/12/2018. Việt Nam đã tham gia 11 Công ước của Tổ chức hàng hải quốc tế, nhất là các công ước IMO IMO-SOLAS (Công ước về An toàn sinh mạng con người trên biển, Luân Đôn 1/11/1974), Công ước về Đường mớm nước, Công ước MARPOL ngày 2/11/1973 về Phòng chống ô nhiễm biển, Công ước về Giới hạn trách nhiệm dân sự của chủ tàu CLC 1992, Công ước về tạo thuận lợi trong giao thông hàng hải quốc tế (FAL 65), Công ước về Tìm kiếm, cứu nạn (SAR 79).

Công ước UNCLOS tạo cơ sở cho Việt Nam xây dựng chiến lược biển cho riêng mình. Nếu Đại hội Đảng lần thứ IV năm 1976 chỉ đề cập một nền kinh tế mới – kinh tế miền biển[19] thì Đại hội lần thứ VI của Đảng đã xác định phát triển kinh tế biển là ngành kinh tế mũi nhọn của đất nước: “Từng bước khai thác toàn diện các tiềm năng to lớn của kinh tế biển, phát triển kinh tế ở hải đảo, làm chủ lãnh hải và thềm lục địa, thực hiện chủ quyền đối với vùng đặc quyền kinh tế.”[20] Ngày 9/2/2007, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X đã ban hành Nghị quyết số 09-NQ/TW về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 với mục tiêu tổng quát là đến năm 2020, phần đầu đưa nước ta trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển, bảo đảm vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền quốc gia trên biển, đảo, góp phần quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, làm cho đất nước giàu, mạnh. Sau 10 năm thực hiện, ngày 22/10/2018 Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII ban hành Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.[21] Việt Nam bước vào thời kỳ xây dựng và thực thi Chiến lược biển một cách bài bản, nhằm mục tiêu sử

dụng bền vững và bảo vệ tốt tài nguyên môi trường biển. Chiến lược 2030 – 2045 đưa ra các mục tiêu tổng quát: “Đưa Việt Nam trở thành quốc gia biển mạnh; đạt cơ bản các tiêu chí về phát triển bền vững kinh tế biển; hình thành văn hoá sinh thái biển; chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng; ngăn chặn xu thế ô nhiễm, suy thoái môi trường biển, tình trạng sạt lở bờ biển và biển xâm thực; phục hồi và bảo tồn các hệ sinh thái biển quan trọng. Những thành tựu khoa học mới, tiên tiến, hiện đại trở thành nhân tố trực tiếp thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển.” Mục tiêu cụ thể của Chiến lược là:

– Các chỉ tiêu tổng hợp: Các chỉ tiêu về quản trị biển và đại dương, quản lý vùng bờ theo chuẩn mực quốc tế đạt mức thuộc nhóm nước trung bình cao trở lên trên thế giới. Hầu hết các hoạt động phát triển kinh tế – xã hội liên quan đến biển, đảo được thực hiện theo nguyên tắc quản lý tổng hợp phù hợp với hệ sinh thái biển.

– Về kinh tế biển: Các ngành kinh tế thuần biển đóng góp khoảng 10% GDP cả nước; kinh tế của 28 tỉnh, thành phố ven biển ước đạt 65 – 70% GDP cả nước. Các ngành kinh tế biển phát triển bền vững theo các chuẩn mực quốc tế; kiểm soát khai thác tài nguyên biển trong khả năng phục hồi của hệ sinh thái biển.

– Về xã hội: Chỉ số phát triển con người (HDI) của các tỉnh, thành phố ven biển cao hơn mức trung bình của cả nước; thu nhập bình quân đầu người của các tỉnh, thành phố ven biển gấp từ 1,2 lần trở lên so với thu nhập bình quân của cả nước. Các đảo có người dân sinh sống có hạ tầng kinh tế – xã hội cơ bản đầy đủ, đặc biệt là điện, nước ngọt, thông tin liên lạc, y tế, giáo dục.

– Về khoa học, công nghệ, phát triển nguồn nhân lực biển: Tiếp cận, tận dụng tối đa thành tựu khoa học, công nghệ tiên tiến và thuộc nhóm nước dẫn đầu trong ASEAN, có một số lĩnh vực khoa học và công nghệ biển đạt trình độ tiên tiến, hiện đại trên thế giới. Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực biển, hình thành đội ngũ cán bộ khoa học và công nghệ biển có năng lực, trình độ cao.

– Về môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng:

Đánh giá được tiềm năng, giá trị các tài nguyên biển quan trọng. Tối thiểu 50% diện tích vùng biển Việt Nam được điều tra cơ bản về tài nguyên, môi trường biển ở tỉ lệ bản đồ 1: 500.000 và điều tra tỉ lệ lớn ở một số vùng trọng điểm. Thiết lập bộ cơ sở dữ liệu số hoá về biển, đảo, bảo đảm tính tích hợp, chia sẻ và cập nhật.

Ngăn ngừa, kiểm soát và giảm đáng kể ô nhiễm môi trường biển; tiên phong trong khu vực về giảm thiểu chất thải nhựa trên biển. Ở các tỉnh,

thành phố ven biển, 100% chất thải nguy hại, chất thải rắn sinh hoạt được thu gom và xử lý đạt quy chuẩn môi trường; 100% khu kinh tế, khu công nghiệp và khu đô thị ven biển được quy hoạch, xây dựng theo hướng bền vững, sinh thái, thông minh, thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng, có hệ thống xử lý nước thải tập trung, đáp ứng các quy chuẩn, tiêu chuẩn về môi trường.

Quản lý và bảo vệ tốt các hệ sinh thái biển, ven biển và hải đảo; tăng diện tích các khu bảo tồn biển, ven biển tới tối thiểu 6% diện tích tự nhiên vùng biển quốc gia; phục hồi diện tích rừng ngập mặn ven biển tối thiểu bằng mức năm 2000.

Năng lực dự báo, cảnh báo thiên tai, động đất, sóng thần, quan trắc, giám sát môi trường biển, biến đổi khí hậu, nước biển dâng, bao gồm cả thông qua việc ứng dụng công nghệ vũ trụ và trí tuệ nhân tạo, đạt trình độ ngang tầm với các nước tiên tiến trong khu vực. Có biện pháp phòng, tránh, ngăn chặn, hạn chế tác động của triều cường, xâm nhập mặn, xói lở bờ biển.

Tới năm 2045, Việt Nam sẽ trở thành quốc gia biển mạnh, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh, an toàn; kinh tế biển đóng góp quan trọng vào nền kinh tế đất nước, góp phần xây dựng nước ta thành nước công nghiệp hiện đại theo định hướng xã hội chủ nghĩa; tham gia chủ động và có trách nhiệm vào giải quyết các vấn đề quốc tế và khu vực về biển và đại dương.

Công ước UNCLOS đưa ra các yêu cầu thay đổi tổ chức bộ máy quản lý và lực lượng thực thi pháp luật trên biển của Việt Nam. Từ năm 1998, nhiệm vụ xây dựng kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng cứu sự cố tràn dầu được chuyển từ Bộ Khoa học, công nghệ và môi trường sang Ủy ban quốc gia về Tìm kiếm, cứu nạn trên không và trên biển, giúp Ủy ban này kiện toàn và mở rộng các hoạt động của mình trên khắp vùng biển Việt Nam, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mới. Từ 2007 các nhiệm vụ của Bộ Thủy sản đã được tích hợp vào Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Tổng cục Biển và hải đảo Việt Nam ra đời trong biên chế của Bộ Tài nguyên và môi trường nhằm tăng cường thống nhất quản lý đa ngành, đa chức năng. Việt Nam là quốc gia đầu tiên trong khu vực xây dựng lực lượng Cảnh sát biển từ năm 1998. Trải qua các Pháp lệnh 1998, 2008 và Luật Cảnh sát biển 2018, lực lượng này lớn mạnh đủ sức vươn ra thực thi pháp luật trên các vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Việt Nam.[22] Bên cạnh Cảnh sát biển, Việt Nam đã tái phục hồi lực lượng Kiểm ngư và Dân quân tự vệ biển, hỗ trợ cho Hải quân và Cảnh sát biển trong nhiệm vụ đấu tranh bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán trên biển.[23] Chủ trương này đã thể hiện tính đúng đắn của mình trong việc phối hợp các lực lượng trên biển nhằm ngăn cản các hoạt động phi pháp của tàu thuyền và dàn khoan nước ngoài

xâm phạm vùng biển Việt Nam, đặc biệt trong các sự kiện dàn khoan HD 981 năm 2014[24] và tàu Địa chất Hải dương 8 năm 2019[25] xâm phạm các vùng biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam theo quy định của UNCLOS.

Công ước UNCLOS làm cho Việt Nam không còn xa lạ với những vấn đề quản lý biển thời sự, được cộng đồng thế giới quan tâm như IUU, BBNJ hay xây dựng các khu bảo tồn biển, đấu tranh chống rác thải nhựa. Chiến lược phát triển nghề cá xa bờ của Việt Nam phải đi đôi với việc tôn trọng các quy định của FAO về quản lý và phát triển nghề cá biển bền vững. Tháng 10/2017 Việt Nam trở thành nước thứ hai trong khu vực bị EU “rút thẻ vàng” cảnh báo đối với hải sản khai thác từ các hành vi đánh cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU). Tàu cá Việt Nam cũng liên tục bị các nước Indonesia, Malaysia, Thái Lan áp dụng những biện pháp cứng rắn, tiêu hủy tàu, bắt người, phạt tiền, gây căng thẳng cho công tác bảo hộ ngoại giao và quan hệ khu vực. Việt Nam cũng đối mặt với tình trạng đánh bắt bất hợp pháp của tàu thuyền nước ngoài trong vùng biển của mình. Luật Thủy sản 2017 với những quy định mới về đấu tranh chống IUU được kỳ vọng giúp Việt Nam khắc phục những khó khăn này.[26] Công ước 1982 đã mở rộng quyền lợi của Việt Nam ra cả ngoài Biển Đông. Việt Nam có cơ hội và cần tích cực tham gia xây dựng Công ước về Bảo tồn và sử dụng bền vững Đa dạng sinh học biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia. Việt Nam cũng cần chuẩn bị sẵn sàng cho việc đăng ký và gia nhập nhóm các nước khai thác đáy đại dương. Việt Nam đã có kế hoạch xây dựng 15 khu bảo tồn biển và cần tích cực thúc đẩy mở rộng thêm các khu vực bảo tồn biển khác. Việt Nam là quốc gia đứng đầu thế giới về rác thải nhựa và đứng thứ năm về chịu tác động của mực nước biển dâng cao, do đó càng cần hợp tác mạnh mẽ với các nước trong khu vực và thế giới để giảm thiểu các rủi ro này.

Công ước UNCLOS 1982 là công cụ pháp lý hữu hiệu để Việt Nam đấu tranh bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền và các quyền tài phán trên biển. Cơ chế giải quyết tranh chấp mà Công ước trù định ngày càng cho thấy tính ưu việt của mình. Tuân thủ nghiêm túc các quy định của Công ước, Việt Nam là nước thành công nhất trong khu vực giải quyết các tranh chấp biển với các công cụ đa dạng nhất. Việt Nam đã áp dụng sáng tạo nguyên tắc công bằng trong phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa với Thái Lan năm 1997, Vịnh Bắc Bộ với Trung Quốc 2000, phân định thềm lục địa với Indonesia năm 2003; phương thức hợp tác cùng phát triển và hợp tác khai thác chung về nghề cá với Trung Quốc trong Vịnh Bắc Bộ 2004, với Malaysia năm 1995, Campuchia năm 1982 và đang tiếp tục đàm phán giải quyết phân định biển ở khu vực ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ hay phân định đặc quyền kinh tế với Indonesia. Việt Nam ủng hộ quyền tài phán của Tòa trọng tài thành lập theo Phụ lục VII của Công ước trong vụ Philippin kiện Trung Quốc ở

Biển Đông năm 2016 và thể hiện sẵn sàng áp dụng mọi biện pháp giải quyết hòa bình đối với các tranh chấp trên biển ở Biển Đông với các nước láng giềng. Các quy định và tinh thần của Công ước 1982 cũng được thể hiện rõ trong quá trình xây dựng và thực thi Tuyên bố về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông và quá trình đàm phán Bộ quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông.

Công ước UNCLOS tăng cường cơ hội cho Việt Nam mở rộng năng lực hợp tác từ nghiên cứu khoa học biển, đánh giá tài nguyên, bảo vệ môi trường biển đến tổ chức các chuyến tuần tra chung trong Vịnh Bắc Bộ, Vịnh Thái Lan hay phối hợp trấn áp cướp biển. Việt Nam cũng nâng cao năng lực tìm kiếm cứu nạn của mình, trợ giúp các nước bạn như vụ tìm kiếm máy bay MH 370 của Malaysia bị mất tích 2014 hoặc cứu trợ 22 thủy thủ Philippines bị đắm chìm tại Trường Sa năm 2019 và ngược lại được các nước trợ giúp trong tìm kiếm ngư dân tàu thuyền bị bão tại Biển Đông hay mất tích máy bay **Su-30 và CASA** năm 2016.

Trong một phần tư thế kỷ qua, Công ước UNCLOS đã cung cấp một khung pháp lý toàn diện cho việc hợp tác sử dụng hòa bình và bền vững các vùng biển, đại dương và tài nguyên biển. Công ước khẳng định các vấn đề của biển và đại dương có liên quan chặt chẽ với nhau và phải được giải quyết một cách tổng thể. Thực thi hiệu quả và toàn diện các quy định của Công ước sẽ đưa nhân loại vượt qua các thách thức, xây dựng một hành tinh xanh, hòa bình và thịnh vượng. Công ước là công cụ pháp lý không thể thiếu cho các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam trong cuộc đấu tranh vì một trật tự pháp lý biển công bằng và phát triển bền vững.

(Bài viết phản ánh quan điểm riêng của tác giả.*

[1] United Nations, "Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements," *Ocean & Law of the Sea Division*, April 8, 2019, https://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

[2] United Nations, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, Sales No. E.93.I.8 and corrigendum), vol. I, *Resolutions Adopted by the Conference* resolution 1, annex II.

[3] United Nations, "The future we want," *A/RES/66/288*, paragraph 158,

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E

[4] United Nations, "Our Ocean, Our Future : Call for Action," *A/RES/71/312*, paragraph 7,

<https://digitallibrary.un.org/record/1291421>.

[5] United Nations, "Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities," <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/1995-gpa.pdf>.

[6] General Assembly, *Official Records of the General Assembly, Seventy-first Session, Supplement No. 25 (A/71/25)*, annex.

[7] EU Parliament, "Illegal, unreported and unregulated fishings: sanctions in EU," *Study 2014*, 19; FAO, "Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)", 2016, <http://www.fao.org/3/a-i6069e.pdf>

[8] United Nations Environment Programme, *The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets (target 11)*, document UNEP/CBD/COP Decision X/2 (18-19 October, 2010), <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>.

[9] General Assembly resolution 69/292, *Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, A/RES/69/292 (19 June 2015), available from <https://undocs.org/A/RES/69/292>.

[10] United Nations Environment Programme, *The first Global Integrated Marine Assessment: World Ocean Assessment I*, available from https://www.un.org/Depts/los/global_reporting/WOA_RegProcess.htm.

[11] General Assembly, Report of the Secretary-General, *Oceans and the law of the sea*, A/73/368, (5 September 2018), para.26.

[12] Permanent court of arbitration, "The South China Sea Arbitration", *PCA-CPA*, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>; Nguyễn Hồng Thao, "Những khía cạnh pháp lý của phán quyết trọng tài Phụ lục VII về Biển Đông – Philippin kiện Trung Quốc", *Nhà nước và Pháp luật*, 8/2016.

[13] International Tribunal for the Law of the Sea, "Case No.26", *ITLOS*, <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/case-no-26/>.

[14] Permanent Court of Arbitration, "Conciliation between The Democratic Republic of Timor-Leste and Australia", *PCA-CPA*, <https://pca-cpa.org/en/cases/132/>; Nguyen Hong Thao, "Joint Development or Permanent Maritime Boundary: The Case of East Timor and Australia", *Maritime Awareness Project*, January 24, 2017, <http://maritimeawarenessproject.org/2017/01/24/joint-development-or-permanent-maritime-boundary-the-case-of-east-timor-and-australia/>.

[15] International Tribunal for the Law of the Sea, <http://www.itlos.org>.

[16] International Seabed Authority, "Exploration Areas", *International Seabed Authority*, <https://www.isa.org.jm/contractors/exploration-areas>.

[17] Commission on Limits of Continental Shelves (CLCS), https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.

[18] Ibid, para. 81.

[19] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IV*, 12 /1976, tr. 4.

[20] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới*, (Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia, 2005), 353, 271.

[21] "Vietnam set to become a powerful marine nation by 2030", *Vietnam Law & Legal Forum*, 31/12/2018, <http://vietnamlawmagazine.vn/vietnam-set-to-become-a-powerful-marine-nation-by-2030-6513.html>.

[22] Nguyễn Hồng Thao, "Luật Cảnh sát biển năm 2018 – bước phát triển mới của Lực lượng chấp pháp biển Việt Nam", *Nghiên cứu lập pháp*, số 2+3 (378-378) (2019): 56-80.

[23] Nguyen Hong Thao and Ton Nu Thanh Binh, "Maritime Militias in the South China Sea", *Maritime Awareness Project*, 13 June 2019, <http://maritimeawarenessproject.org/2019/06/13/maritime-militias-in-the-south-china-sea/>.

[24] Nguyen Hong Thao, "HYSY cancellation and consequences", *Vietnam Law and Legal Forum*, Vol 20, No 238 (June 2014).

[25] Khanh Vu, "Chinese ship leaves Vietnam's waters after disputed South China Sea surveys", *Reuters*, 25 October 2019, <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-southchinasea/chinese-ship-heads-away-from-vietnam-after-disputed-surveys-in-south-china-sea-idUSKBN1X30EK>

[26] Nguyen Hong Thao, "Luật Thủy sản năm 2017 và việc đấu tranh phòng chống đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo, không theo quy định (IUU)", *Nghiên cứu lập pháp*, số 3+4 (355+356) (2/2018): 56-63.

Nguồn: Nghiên cứu Biển Đông

www.vietnamvanhien.org

