



ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - LUẬT

PHÁP LUẬT

ỦY BAN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
BÁO PHÁP LUẬT THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

KỶ YẾU

HỘI THẢO KHOA HỌC QUỐC GIA
**30 NĂM CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC
VỀ LUẬT BIỂN CÓ HIỆU LỰC
TỪ CAM KẾT ĐẾN HÀNH ĐỘNG CỦA VIỆT NAM**



NHÀ XUẤT BẢN
ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

LỜI GIỚI THIỆU

Ngày 30/4/1982, Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982) được thông qua tại New York, mở cho các quốc gia ký tại Montego Bay, Jamaica ngày 10/12/1982 và có hiệu lực vào ngày 16/11/1994. Trong hệ thống pháp luật quốc tế, UNCLOS 1982 là điều ước quốc tế đầu tiên quy định toàn diện các vấn đề pháp lý về biển và đại dương, là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng nhất để các quốc gia xác lập, thực thi chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán; quyền, nghĩa vụ và các tự do khác trong quá trình quản trị, khai thác, sử dụng biển và đại dương vì mục đích hòa bình. Đồng thời, UNCLOS 1982 là khuôn khổ pháp lý quan trọng nhất để các tổ chức quốc tế liên chính phủ, đặc biệt là Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO), Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế (ICAO), Tổ chức Nông lương thực thế giới (FAO) ban hành các văn kiện chính trị, điều ước quốc tế về hàng hải, hàng không, thương mại quốc tế, an ninh biển, quản lý, bảo tồn, khai thác tài nguyên biển và bảo vệ môi trường biển; là cơ sở pháp lý để các quốc gia và vùng lãnh thổ có biển ban hành, hoàn thiện hệ thống pháp luật về biển. Vì lẽ đó, UNCLOS 1982 được coi là “Hiến pháp về biển và đại dương” của cộng đồng quốc tế, điều ước quốc tế toàn cầu có tầm quan trọng thứ hai sau Hiến chương Liên hợp quốc, là cơ sở pháp lý cho mọi hành động và hợp tác quốc tế ở cấp độ khu vực, liên khu vực, toàn cầu để giải quyết mọi vấn đề liên quan đến biển và đại dương.

Mặc dù vậy, trước sự thay đổi không ngừng của khoa học công nghệ, nhu cầu khai thác, sử dụng tài nguyên biển, biến đổi khí hậu và địa chính trị quốc tế... UNCLOS 1982 cũng cần phải thay đổi để tiếp tục hoàn thiện để phát huy giá trị pháp lý quốc tế phổ quát của nó trong hiện tại và tương lai.

Thực hiện sứ mạng đào tạo, nghiên cứu lĩnh vực kinh tế, kinh doanh, pháp luật và trách nhiệm xã hội của một tờ báo có uy tín trong lĩnh vực chính trị - pháp luật, ngày 15/11/2024, Trường Đại học Kinh tế-Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh đã phối hợp với Báo Pháp luật TP.HCM đồng tổ chức Hội thảo khoa học quốc gia “30

năm công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển có hiệu lực - Từ cam kết đến hành động của Việt Nam”. Hội thảo quy tụ hơn 200 đại biểu, chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý có uy tín trong lĩnh vực luật quốc tế và luật biển quốc tế của Việt Nam đến từ các cơ sở đào tạo, viện nghiên cứu, cơ quan quản lý nhà nước, lượng lượng vũ trang... là diễn đàn học thuật có ý nghĩa to lớn cả về thời sự, chính trị, pháp lý. Hội thảo đã bàn luận về giá trị phổ quát, vai trò, tầm quan trọng của UNCLOS 1982 cũng như quá trình phê chuẩn và thực hiện UNCLOS 1982 của Việt Nam sau hơn 30 năm kể từ ngày Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam phê chuẩn UNCLOS 1982 (23/6/1994) và tròn 30 ngày UNCLOS có hiệu lực (16/11/2024).

Sau thành công của Hội thảo, Ban tổ chức đã lựa chọn, bình duyệt, biên tập 22 bài tham luận xuất sắc thành Kỷ yếu khoa học “30 năm công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển có hiệu lực - Từ cam kết đến hành động của Việt Nam”, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc!

BAN TỔ CHỨC HỘI THẢO

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU

PHIÊN 1:

**UNCLOS 1982 HIẾN PHÁP VỀ BIỂN VÀ ĐẠI DƯƠNG
CỦA CỘNG ĐỒNG QUỐC TẾ 1**

**BÁO CHÍ GIẢI PHÁP NHÌN TỪ TRUYỀN THÔNG
UNCLOS 1982 3**

Báo Pháp Luật Thành phố Hồ Chí Minh

**GIÁ TRỊ PHÁP LÝ VÀ THÁCH THỨC HOÀN
THIỆN CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN
NĂM 1982..... 15**

PGS.TS. Ngô Hữu Phước

**GIÁ TRỊ PHÁP LÝ, VAI TRÒ CỦA UNCLOS 1982 TRONG
PHÂN ĐỊNH BIỂN VÀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP..... 45**

GS.TS. Nguyễn Bá Diên

**NGHĨA VỤ ĐỐI XỬ NHÂN ĐẠO TRÊN BIỂN THEO QUY
ĐỊNH CỦA CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT
BIỂN NĂM 1982 79**

PGS.TS. Trần Thăng Long

**QUYỀN TỰ DO HÀNG HẢI THEO CÔNG ƯỚC LUẬT
BIỂN 1982 VÀ THỰC TIỄN GIẢI THÍCH VÀ ÁP DỤNG. 101**

TS. Hồ Nhân Ái

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA QUỐC GIA VÀ CÁC TỔ CHỨC
QUỐC TẾ THEO QUY ĐỊNH CỦA UNCLOS 129

ThS. Trần Phú Vinh

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ, VAI TRÒ CỦA UNCLOS 1982
TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG ĐẢO,
CÔNG TRÌNH THIẾT BỊ NHÂN TẠO 157

TS. Mai Trọng An Vinh

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ CỦA UNCLOS 1982 TRONG LĨNH VỰC
KHAI THÁC TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN BIỂN 183

TS. Thái Thị Tuyết Dung, ThS. Nguyễn Văn Dương
CN. Nguyễn Văn Lâm

THỰC THI QUYỀN CỦA QUỐC GIA KHÔNG CÓ BIỂN
THEO UNCLOS 1982 TỪ THỰC TIỄN QUAN HỆ VIỆT
NAM-LÀO 213

ThS. Lê Đức Phương

GIÁ TRỊ Ý KIẾN TƯ VẤN TRONG VỤ VIỆC SỐ 31 CỦA
TÒA ÁN QUỐC TẾ VỀ LUẬT BIỂN (ITLOS) LIÊN QUAN
ĐẾN Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN - BÌNH LUẬN VÀ ĐỀ
XUẤT Ý KIẾN THAM VẤN 241

ThS. Nguyễn Minh Ngọc, CN. Phạm Linh Giang

BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI ĐI BIỂN – SỰ HỮU HẠN
CỦA CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN
1982 267

ThS. Nguyễn Đình Đức, ThS. Nguyễn Phương Quỳnh Chi

PHIÊN 2:

30 NĂM TỪ CAM KẾT ĐẾN THỰC THI UNCLOS 1982 CỦA VIỆT NAM 289

THỰC HIỆN UNCLOS 1982 THÔNG QUA QUẢN LÝ
TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG BIỂN
VÀ HẢI ĐẢO Ở VIỆT NAM 291

PGS.TS. Vũ Thanh Ca

UNCLOS VÀ VIỆT NAM – QUỐC GIA BA PHẦN BIỂN
MỘT PHẦN ĐẤT 311

GS.TS. Nguyễn Hồng Thao

CAM KẾT VÀ THỰC THI CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC
VỀ LUẬT BIỂN 1982 CỦA VIỆT NAM TRONG GIẢI
QUYẾT TRANH CHẤP Ở BIỂN ĐÔNG 329

TS. Nguyễn Toàn Thắng, ThS. Vũ Hồng Cường

MỐI QUAN HỆ CỦA CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC
VỀ LUẬT BIỂN VÀ HIỆP ĐỊNH CHUNG VỀ THUẾ QUAN
VÀ THƯƠNG MẠI TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP
CỦA WTO: KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM..... 361

TS. Vũ Kim Hạnh Dung

VAI TRÒ CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI NGĂN NGỪA
NGUỒN Ô NHIỄM CỦA TÀU THUYỀN Ở BIỂN ĐÔNG. 381

TS. Nguyễn Văn Trường, TS. Nguyễn Thành Lê

VẬN DỤNG UNLCOS 1982 TRONG ÛNG PHÓ
VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ NHỮNG TÁC ĐỘNG
ĐỐI VỚI VIỆT NAM 395

TS. Đỗ Quý Hoàng, ThS. Lê Thị Mai

QUYỀN TRUY ĐUỔI CỦA CẢNH SÁT BIỂN VIỆT NAM:
THỰC THI CAM KẾT VÀ MÔ HÌNH HỢP TÁC QUỐC TẾ
KHU VỰC..... 419

TS. Huỳnh Phạm Duy Anh, Nguyễn Phạm Minh Huyền,
Vũ Lê Như Quỳnh

QUYỀN TỰ DO QUÁ CẢNH HÀNG HÓA CỦA LÀO THEO
CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN NĂM 1982 -
CAM KẾT VÀ THỰC THI CỦA VIỆT NAM 447

ThS. Lê Đình Quang Phúc

CAM KẾT VÀ THỰC THI UNCLOS 1982 TRONG BẢO
TỒN NGUỒN LỢI SINH VẬT BIỂN TẠI VIỆT NAM - BẮT
CẬP VÀ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN 463

TS. Võ Trung Tín, CN. Nguyễn Hoàng Long,
Nguyễn Thị Thảo

HỌC THUYẾT VỀ QUYỀN ĐI QUA KHÔNG GÂY HẠI
TRONG LÃNH HẢI CỦA TÀU QUÂN SỰ THEO CÔNG
ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN 1982, QUAN ĐIỂM
CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA THÀNH VIÊN VÀ GIÁ TRỊ
THAM KHẢO CHO VIỆT NAM..... 489

ThS. Trần Thị Thu Ngân

THẨM DÒ, KHAI THÁC TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN
THEO QUY ĐỊNH CỦA UNLCOS VÀ VẤN ĐỀ THỰC THI
CỦA VIỆT NAM 507

TS. Nguyễn Thị Hồng Yến, Đinh Trọng Hiệp

PHIÊN 1:

UNCLOS 1982

**HIẾN PHÁP VỀ BIỂN VÀ ĐẠI DƯƠNG
CỦA CỘNG ĐỒNG QUỐC TẾ**

BÁO CHÍ GIẢI PHÁP NHÌN TỪ TRUYỀN THÔNG UNCLOS 1982

Báo Pháp Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Tóm tắt:

Biển Đông là vùng biển đang xảy ra tranh chấp giữa nhiều quốc gia, đồng thời cũng được xem là trung tâm cạnh tranh địa chiến lược, địa kinh tế giữa nhiều cường quốc trong đó có Mỹ và Trung Quốc. Trong bối cảnh ấy, để củng cố lợi ích, yêu sách và tìm kiếm sự ảnh hưởng của mình tại khu vực, các quốc gia triển khai các chính sách thông tin thông qua việc sử dụng báo chí – truyền thông như một loại vũ khí, thậm chí là một “mặt trận”. Bài viết này sẽ làm rõ thực trạng sử dụng truyền thông ở Biển Đông, chỉ ra những hạn chế, thách thức đồng thời gợi ý cách tiếp cận “báo chí giải pháp” nhìn từ việc áp dụng UNCLOS để sản xuất những tuyến bài phân tích, chuyên sâu, toàn diện, có giá trị xây dựng, góp phần kiến tạo hòa bình tại Biển Đông.

Từ khóa: báo chí giải pháp, Công ước Luật biển, UNCLOS

1. Báo chí - truyền thông và tranh chấp Biển Đông

Chiến lược Quốc phòng của Mỹ năm 2018 khẳng định một trong những thách thức đối với an ninh quốc gia của nước này đến từ những “mặt trận mới” do các quốc gia đối thủ tung ra, trong đó có mặt trận liên quan đến “chiến tranh thông tin” (information warfare).¹ Về vấn đề này, có học giả cho rằng việc áp dụng các giải pháp truyền thông quy mô lớn một cách hợp lý có khả năng giúp giảm thiểu việc huy động hoặc tìm kiếm các giải pháp về quân sự trong việc bảo vệ và củng cố chủ quyền.² Quan sát các chính sách đối ngoại của một số

¹ Clarke, M. (2019). China's Application of the 'Three Warfares' in the South China Sea and Xinjiang. *Orbis*, 63(2), 187-208.

² Warren, T. C. (2014). Not by the sword alone: Soft power, mass media, and the production of state sovereignty. *International organization*, 68(1), 111-141.

quốc gia, vùng lãnh thổ, có thể thấy luôn tồn tại song song hai mặt trận, một là quân sự và mặt trận còn lại chính là báo chí - truyền thông.³

Trong các câu chuyện về tranh chấp chủ quyền, các sản phẩm báo chí - truyền thông không chỉ hướng đến công chúng trong nước, mà còn cả công chúng của các quốc gia đối thủ lẫn các nước thứ ba nhằm truyền đạt các thông tin, vấn đề góp phần củng cố nhận thức lẫn hành vi của các bên về chủ quyền quốc gia, dân tộc. Mỗi (nhóm) nước thường sẽ có những chiến lược, chính sách thông tin, truyền thông khác nhau nhưng nhìn chung trong bối cảnh toàn cầu hóa, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ mới trong lĩnh vực báo chí - truyền thông, có thể thấy “thông tin” đã trở thành một mặt trận quan trọng, củng cố cho các lập luận của các nước về tính pháp lý của các tuyên bố chủ quyền, tính chính nghĩa-chính danh khi tham gia vào các cuộc tranh chấp, tính hiệu quả của các chiến dịch quân sự trên thực địa, và trong nhiều trường hợp còn trở thành vũ khí để tăng cường sĩ khí của nội bộ, đồng thời đánh đòn tâm lý vào đối thủ.

Vì thế ở Biển Đông, vấn đề truyền thông cũng ngày càng được quan tâm và được xem xét đưa vào chính sách đối ngoại của các quốc gia nhiều hơn trong bối cảnh các nước dần ý thức được rằng nếu sử dụng các biện pháp quân sự thuần túy một cách cứng rắn, vượt quá ranh giới “vùng xám” (vùng va chạm, xung đột dưới mức chiến tranh), thì không có bên nào chiến thắng thực sự nếu không muốn nói tất cả các bên đều thất bại (lose-lose). Thuật ngữ “chiến tranh trên ba mặt trận” hay còn gọi là “tam chủng chiến pháp” (pháp lý, tâm lý và thông tin) đã được nhắc đến thường xuyên hơn trong thập niên qua, nhất là khi nhắc đến chính sách của Trung Quốc ở Biển Đông. Trong đó, chiến tranh thông tin trong các tranh chấp ở Biển Đông được một số chuyên gia nhìn nhận là một công cụ quan trọng không chỉ trong thời chiến, mà còn cả trong giai đoạn các nước xung đột hay ngay cả khi hòa bình.⁴

³ Price, M. E. (2002). *Media and sovereignty: The global information revolution and its challenge to state power*. MIT Press.

⁴ Clarke, M. (2019). China's Application of the 'Three Warfares' in the South China Sea and Xinjiang. *Orbis*, 63(2), 187-208.

2. Báo chí giải pháp và tranh chấp Biển Đông

Đứng ở góc độ tâm lý truyền thông, sở dĩ trong nhiều trường hợp, báo chí tạo ra sự lo lắng, hoang mang, hoặc rơi vào các trạng thái kích động, quá khích, thậm chí bùng nổ chủ nghĩa dân tộc cực đoan trước các vấn đề tranh chấp, mâu thuẫn (trong một nước hoặc giữa các quốc gia, vùng lãnh thổ với nhau) là bởi báo chí chưa thể đưa ra các giải pháp để giải quyết những vấn đề đó, thay vào đó chỉ tập trung mô tả thực trạng, hiện tượng và làm đậm những nội dung này với tần suất dày đặc, khiến người đọc-nghe-xem không thấy lối ra hoặc khiến họ cảm thấy bản thân là nạn nhân, quốc gia bị bắt nạt đến mức không còn cách nào ngoài các biện pháp cứng rắn. Trong bối cảnh đó, nhiều nhà báo đã tiếp cận “báo chí giải pháp” (solutions journalism).

Hiểu một cách đơn giản, báo chí giải pháp là việc đưa tin một cách thận trọng về những giải pháp ứng phó của con người trước các vấn đề/thách thức xã hội.⁵ Nói cách khác, báo chí giải pháp là loại hình đưa tin cùng lúc đạt hai yêu cầu: (i) Trình bày được “vấn đề” hay một “thách thức”, đồng thời (ii) Gợi ý những giải pháp hữu ích để có thể giải quyết hoặc chí ít làm giảm thiểu tác hại của các vấn đề ấy. Mục đích của báo chí giải pháp không chỉ dừng ở việc trấn an công chúng rằng “mọi chuyện dù đang tồi tệ, nhưng chúng tôi đã tìm ra giải pháp”, mà còn giúp nâng cao nhận thức, tăng sự đồng thuận và cùng hành động tích cực từ chính phủ, các cơ quan chức năng và công chúng.

Trong quan hệ quốc tế hay bối cảnh Biển Đông, có thể hiểu báo chí giải pháp là việc đưa tin một cách thận trọng về các giải pháp của các quốc gia nhằm ứng phó những thách thức mà tranh chấp ở khu vực có thể tạo ra. Theo quan sát của chúng tôi, báo chí giải pháp thường được ưa chuộng trong việc diễn giải và tìm ra đáp án cho các vấn đề bức xúc của xã hội về kinh tế, đời sống-văn hóa, thể chế hay các chính sách. Về Biển Đông, các nghiên cứu cho thấy báo chí phương Tây và cả ASEAN thường tập trung nhiều hơn vào các sự kiện nóng, các diễn biến an ninh thực địa, các tuyên bố yêu sách được đưa ra từ các chính phủ, sự cạnh tranh chiến lược giữa các cường quốc mà đứng đầu là Mỹ và Trung Quốc tại khu vực, so với việc mổ xẻ thường

⁵ Curry, A. L., & Hammonds, K. H. (2014). The power of solutions journalism. *Solutions Journalism Network*, 7, 1-14.

xuyên về các giải pháp hay các câu chuyện đa dạng ở Biển Đông nhằm tìm ra những lối ra khả dĩ cho tranh chấp khu vực.

Khía cạnh đầu tiên của báo chí giải pháp mà các cơ quan báo chí-truyền thông có thể xem xét chính là việc đa dạng hóa câu chuyện về Biển Đông. Nói cách khác, Biển Đông trên các phương tiện truyền thông không chỉ dừng hay được làm nổi bật quá mức sự khác biệt về yêu sách, các lo ngại về an ninh, những mâu thuẫn trong tìm kiếm các giải pháp giải quyết tranh chấp hay sự bi quan mơ hồ về một cuộc chiến quân sự. Trên thực tế, Biển Đông là câu chuyện phức tạp hơn nhiều so với những gì báo chí - truyền thông phương Tây và nhiều quốc gia đang mô tả một cách vắn tắt hay chú trọng vào những mối quan hệ đầy tính hấp dẫn và gay cấn như cạnh tranh Mỹ-Trung, nguy cơ xung đột hay thậm chí là chiến tranh sau những lần leo thang căng thẳng. Ở Biển Đông, hiện có 5 quốc gia là Brunei, Trung Quốc, Malaysia, Philippines và Việt Nam đang có các yêu sách lãnh thổ chồng lấn. Ngoài ra, các quốc gia lân cận như Indonesia, Nhật Bản, Đài Loan và Thái Lan cũng có lợi ích quốc gia cần bảo vệ trong khu vực. Ở xa hơn, ngoài Mỹ còn có nhiều nước ở Mỹ Latinh, châu Âu cũng đã lên tiếng về mối quan tâm của họ đối với vùng biển giàu tiềm năng bậc nhất thế giới này, tất nhiên không chỉ về an ninh, tranh chấp, xung đột mà còn về vấn đề hợp tác khai thác tài nguyên, tự do hàng hải, cảng biển, logistics, thậm chí là cướp biển, tội phạm xuyên quốc gia...

Ngoài ra, nhiều vấn đề vẫn rất quan trọng nhưng dường như ít được truyền thông quan tâm như làm sao để bảo vệ những ngư trường vốn đã từng rất đa dạng về giống loài hải sản, nay đang kêu cứu vì khai thác quá mức? Làm thế nào để giúp môi trường biển thoát khỏi ô nhiễm bởi các sự cố rò rỉ, tràn dầu hay rác thải sinh hoạt? Làm sao để giải quyết các bài toán về sinh kế cho ngư dân ở các quốc gia ven biển trong bối cảnh tài nguyên biển dần kiệt quệ? Cùng với đó là hàng ngàn câu hỏi khác về quản lý, khai thác, bảo tồn, phát triển... môi trường biển mà trên hết là câu hỏi về hợp tác đa quốc gia để tất cả đều có lợi.

3. Báo chí khai thác gì từ UNCLOS?

UNCLOS có nhiều giá trị to lớn. Thứ nhất, UNCLOS đã khắc phục được các điểm yếu của các Công ước về Luật biển thông qua tại Geneva năm 1958 và qua đó thiết lập một trật tự pháp lý mới trên biển

công bằng hơn. Thứ hai, Công ước là văn bản đầu tiên và duy nhất điều chỉnh tất cả các hoạt động trên biển và đại dương, từ 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 dựa trên hệ sinh thái tới các nghiên cứu khoa học biển, chuyển giao công nghệ biển, trấn áp cướp biển. Công ước là nguồn cảm hứng cho việc phát triển và hoàn thiện các văn bản pháp lý quản lý biển khác của các tổ chức quốc tế. Thứ ba, Công ước mở rộng quyền của các quốc gia ven biển ra ngoài các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia. Thứ tư, Công ước UNCLOS đã đưa ra các nguyên tắc công bằng giải quyết các vấn đề phân định biển và thiết lập cơ chế mới hữu hiệu về giải quyết các tranh chấp biển. Thứ năm, Công ước là nguồn cảm hứng cho các quốc gia ven biển xây dựng và thông qua hàng loạt các văn bản pháp luật quốc gia về biển phù hợp với nội dung và tinh thần của Công ước, góp phần thúc đẩy sự thống nhất luật pháp biển, phát triển và pháp điển hoá luật biển trong khu vực và trên thế giới.⁶

Như vậy, các phương tiện truyền thông có áp dụng tinh thần, nội dung và các định hướng mang tính hợp tác, giải pháp đa dạng và toàn diện từ UNCLOS để triển khai cho các tuyên thông tin khi viết về tranh chấp Biển Đông. Ngoài vấn đề tìm kiếm các giải pháp trực diện cho các tranh chấp, mâu thuẫn, xung đột thì việc tìm ra các giải pháp cho các vấn đề về an toàn, an ninh hàng hải cùng với phát triển kinh tế biển, bảo vệ môi trường biển, phát triển bền vững... hoàn toàn có thể nhìn từ UNCLOS. Ngoài việc áp dụng Công ước này cho các quốc gia ven biển, thì đây cũng là cơ sở để các quốc gia khác ngoài khu vực tham gia vào Biển Đông trên tinh thần hòa bình, hợp tác. Như vậy, UNCLOS có thể trở thành nguồn chất liệu phong phú để truyền thông khai thác, giải quyết các thách thức đang tồn tại nhiều năm qua một cách toàn diện ở Biển Đông.

Các vấn đề vốn được truyền thông làm nổi bật trong thời gian qua, như mâu thuẫn Mỹ-Trung Quốc hay giữa Trung Quốc với các quốc gia ven biển ở khu vực Biển Đông, theo cách tiếp cận theo chủ nghĩa hiện thực (realism), vốn tôn sùng quyền lực và cổ súy cho sự

⁶ GS.TS Nguyễn Hồng Thao (2024), *UNCLOS và Việt Nam – quốc gia ba phần biển một phần đất*, Hội thảo Ba mươi năm Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển UNCLOS có hiệu lực – Từ cam kết đến hành động của Việt Nam do Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh và Báo Pháp Luật TP Hồ Chí Minh tổ chức ngày 15-11-2024.

hoài nghi và chạy đua quân sự, thì việc xem xét thông tin đến công chúng từ góc nhìn của những người theo thuyết kiến tạo (constructivism) là rất cần thiết. Điều đó có nghĩa những người làm báo có thể hướng tới việc thúc đẩy việc thiết lập các chương trình nghị sự (setting agenda) và làm nổi bật (framing) các nội dung có tính định hướng lối ra cho vấn đề Biển Đông với trung tâm là các nội dung, tinh thần, định hướng, gợi ý và cả những nội dung phát sinh từ UNCLOS. Những bài viết phân tích một cách sâu sắc các yêu sách của các quốc gia dựa vào sự diễn ngôn hợp lý, được thừa nhận chung từ UNCLOS; các phân tích pháp lý về các vụ va chạm trên biển cũng như các gợi ý về cơ chế pháp lý đảm bảo các bên có thể kiềm chế do UNCLOS mở ra; các giải pháp hợp tác cùng khai thác tài nguyên, bảo vệ con người giữa các quốc gia trong khu vực từ nền tảng pháp lý mà UNCLOS mang lại; chấp nhận tính công bằng của UNCLOS thay vì hướng tới những giải pháp có chi phí cơ hội cao hơn, thậm chí phải trả giá đắt hơn; xây dựng các quy tắc hành xử dựa vào UNCLOS; cùng vô số nội dung mà báo chí có thể khai thác để chỉ ra giải pháp cho một khu vực Biển Đông tuy nhộn nhịp nhưng cũng đầy căng thẳng và phức tạp, dù trong nhiều trường hợp, tính khả dĩ của các giải pháp mà giới truyền thông đưa ra vẫn còn khá khiêm tốn, thậm chí còn bị chỉ trích là quá lạc quan.

4. Báo chí Việt Nam khai thác UNCLOS

Đảng và Nhà nước Việt Nam đã, đang và sẽ tiếp tục theo đuổi đường lối nhất quán trong công tác bảo vệ chủ quyền biển, đảo với chủ trương và định hướng: “Kiên quyết, kiên trì đấu tranh bảo vệ chủ quyền và các lợi ích hợp pháp, chính đáng của quốc gia trên biển, đồng thời chủ động, tích cực giải quyết, xử lý các tranh chấp, bất đồng trên Biển Đông bằng các biện pháp hòa bình trên cơ sở luật pháp quốc tế, nhất là UNCLOS năm 1982; giữ gìn môi trường hòa bình, ổn định và hợp tác để phát triển”⁷.

Để hiện thực hóa chủ trương trên, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc tham gia vào các cam kết quốc tế, điển hình như chính thức phê chuẩn UNCLOS vào năm 1994 (Việt Nam trở thành thành viên thứ 63 của Công ước này); cùng với Đức khởi xướng và sáng lập nhóm

⁷ Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2018, tr. 104-105.

Bạn bè UNCLOS (hiện có hơn 100 thành viên) vào năm 2020; đàm phán văn kiện pháp lý quốc tế trong khuôn khổ UNCLOS về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển, Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc về Đại dương và Luật biển, Hiệp định về trợ cấp thủy sản; gia nhập một số điều ước quốc tế để thực thi UNCLOS và thực hiện bảo tồn, sử dụng bền vững nguồn tài nguyên sinh vật biển, như: Hiệp định năm 1994 về thực hiện phần XI của UNCLOS, Hiệp định thực thi các quy định của UNCLOS về bảo tồn và quản lý đàn cá lưỡng cư và di cư xa, Ủy ban Nghề cá Tây Trung Thái Bình Dương, Tổ chức đối tác về quản lý môi trường các biển Đông Á.⁸

Việt Nam cũng nỗ lực trong việc xây dựng hành lang pháp lý trong nước phù hợp với luật pháp quốc tế, nổi bật là UNCLOS sau khi trở thành thành viên thứ 63 của Công ước này, để tạo không gian cho hoạt động bảo vệ chủ quyền biển, đảo và các hoạt động khai thác, kinh tế, hợp tác quốc tế, bảo vệ môi trường... trên biển diễn ra hợp pháp, không chỉ đảm bảo quyền, lợi ích của quốc gia mà còn đảm bảo quyền, lợi ích của các quốc gia ven biển khác, các nước khác theo quy định của luật pháp quốc tế. Trong đó có thể nhắc đến Bộ Luật Hàng hải năm 1991, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 1991, Luật Dầu khí năm 1993, Pháp lệnh Bộ đội Biên phòng năm 1997, Pháp lệnh Lực lượng cảnh sát biển Việt Nam năm 1998, Luật Biên giới quốc gia năm 2003, Luật Thủy sản năm 2003, đặc biệt là Luật Biển Việt Nam năm 2012 cùng nhiều văn bản.⁹

Trên thực tế, việc thực hiện một cách trọn vẹn các chủ trương nói trên của Việt Nam gặp phải những thách thức to lớn. Thứ nhất, một số quốc gia có xu hướng gia tăng sức ép trên thực địa, không chỉ dừng ở các hoạt động cải tạo các thực thể ở các quần đảo đang tranh chấp mà còn quân sự hóa, biến nhiều nơi thành tiền đồn quân sự lẫn phát triển cơ sở dân sự; khiêu khích các quốc gia trong khu vực. Gần nhất, Việt Nam đã phải lên tiếng phản đối việc lực lượng Hải cảnh Trung

⁸ Lê Đức Hạnh (20/12/2022), Thực thi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và đóng góp của Việt Nam trong phát triển bền vững biển và đại dương, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, <http://tapchiquptd.vn/vi/bao-ve-to-quoc/thuc-thi-cong-uoc-lien-hop-quoc-ve-luat-bien-nam-1982-va-dong-gop-cua-viet-nam-trong-phat-/19639.html>, truy cập ngày 30-10-2024.

⁹ Đào Thị Tùng (28/10/2024), Chính sách, pháp luật của Việt Nam về bảo vệ chủ quyền biển, đảo và đấu tranh phản bác quan điểm sai trái, thù địch về vấn đề biển, đảo, *Tạp chí Đảng Cộng sản*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/991402/chinh-sach%2C-phap-luat-cua-viet-nam-ve-bao-ve-chu-quyen-bien%2C-dao-va-dau-tranh-phan-bac-quan-diem-sai-trai%2C-thu-dich-ve-van-de-bien%2C-dao.aspx>, truy cập ngày 30-10-2024.

Quốc bắt giữ trái phép tàu cá và ngư dân Việt Nam tại quần đảo Hoàng Sa¹⁰. Giới quan sát cho biết các sự việc tương tự có thể tiếp tục được Trung Quốc gia tăng nhằm duy trì và thúc đẩy chiến lược “vùng xám”. Trong bối cảnh đó, dư luận trong nước rất bức xúc, cùng với sự phát triển của truyền thông mạng xã hội, thuyết âm mưu và cả vấn nạn tin giả, sự lấn tới của Trung Quốc có thể kích động “chủ nghĩa dân tộc”, khơi dậy mạnh mẽ tâm lý quá khích, thù hận, thậm chí cô sù cho việc “trả đũa”, xung đột. Điển hình, không ít trường hợp người dùng mạng xã hội đề nghị Chính phủ trang bị vũ khí cho ngư dân nhằm tự vệ,... đó là chưa kể áp lực từ phía công chúng đối với Chính phủ trong việc thực thi các phản ứng “tương xứng”.

Khó khăn thứ hai là sự ảnh hưởng to lớn từ truyền thông phương Tây. Công chúng Việt Nam, dưới sự hỗ trợ của công nghệ dịch thuật tự động ngày càng tiệm cận đến hiệu quả bất ngờ, quan điểm từ các tờ báo phương Tây hàng đầu thế giới có thể làm sâu sắc hơn định kiến của công chúng trong nước và quốc tế về Trung Quốc không chỉ về Biển Đông mà còn cả các vấn đề tranh cãi khác, như sự ảnh hưởng về địa chính trị, thao túng kinh tế, chiếm lĩnh các thị trường công nghệ mới... Báo chí phương Tây cũng có xu hướng khắc họa hình ảnh của một số quốc gia ngoài khu vực như Mỹ, Úc, Nhật Bản, châu Âu khi đến Biển Đông để đối phó với Trung Quốc nhằm bảo vệ các giá trị của công lý, thượng tôn pháp luật, trong khi các động cơ mang tính cá biệt dựa vào lợi ích riêng của các quốc gia này thường mờ nhạt. Sự đối lập giữa hình ảnh của Trung Quốc và phương Tây trên các hãng truyền thông lớn của thế giới càng đưa công chúng đến các viễn cảnh bi quan trong giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp ở Biển Đông; thậm chí xuất hiện tâm lý “thân Mỹ - bài Trung”, công chúng có thể bị cuốn vào vòng xoáy cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, đề cao các giá trị “liên minh” hơn là kiên trì theo đuổi đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hoá, đa dạng hoá; chủ động và tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng, có hiệu quả; giữ vững môi trường hoà bình, ổn định, không ngừng nâng cao vị thế, uy tín quốc tế của Việt Nam mà Việt Nam đã theo đuổi suốt thời gian qua và trong tương lai, mang về nhiều thành quả tích cực.

¹⁰ Ngọc Diệp (21/10/2024), *Bộ Ngoại giao yêu cầu thả ngay ngư dân bị bắt trên Biển Đông*, <https://plo.vn/bo-ngoai-giao-yeu-cau-tha-ngay-ngu-dan-bi-bat-tren-bien-dong-post817674.html>, truy cập ngày 31-10-2024.

Trong bối cảnh đó, việc vận dụng UNCLOS vào các tuyến bài truyền thông giải pháp là rất quan trọng. Việc có những bài báo viện dẫn UNCLOS và các văn bản pháp lý liên quan là rất quan trọng nhằm lý giải yêu sách của Việt Nam là phù hợp luật pháp quốc tế; hành xử của Việt Nam là thượng tôn pháp luật; từ đó thuyết phục công chúng hiểu, chia sẻ và ủng hộ chính sách Việt Nam ở Biển Đông. Vì sao ngư dân Việt Nam không nên trang bị vũ khí? Vì sao Việt Nam chưa kiện ra tòa quốc tế? Các tuyên bố, yêu sách của Việt Nam nhìn từ UNCLOS? Liệu tranh chấp Biển Đông có thể được (tạm) gác lại để khóa lấp bằng các quan hệ hợp tác? Sử dụng vũ lực thì vi phạm pháp luật quốc tế ra sao và hậu quả thế nào? Những câu hỏi này và tương tự như thế này cần được giải thích tường tận, cặn kẽ và kịp thời đến công chúng nhìn từ luật quốc tế và UNCLOS chính là báo chí giải pháp, góp phần đảm bảo tính hiệu quả trong công tác đối ngoại và quản lý tranh chấp một cách hòa bình, bền vững, không đẩy công chúng vào trạng thái bức xúc hay ngăn cản sự lan rộng của các giải pháp bạo lực và thuyết âm mưu.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Clarke, M. (2019). China's Application of the 'Three Warfares' in the South China Sea and Xinjiang. *Orbis*, 63(2), 187-208.
2. Curry, A. L., & Hammonds, K. H. (2014). The power of solutions journalism. *Solutions Journalism Network*, 7, 1-14.
3. Đào Thị Tùng (28/10/2024), Chính sách, pháp luật của Việt Nam về bảo vệ chủ quyền biển, đảo và đấu tranh phản bác quan điểm sai trái, thù địch về vấn đề biển, đảo, *Tạp chí Đảng Cộng sản*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/991402/chinh-sach%2C-phap-luat-cua-viet-nam-ve-bao-ve-chu-quyen-bien%2C-dao-va-dau-tranh-phan-bac-quan-diem-sai-trai%2C-thu-dich-ve-van-de-bien%2C-dao.aspx>.
4. Gildore, P. J., & Syting, C. J. O. (2022). Media Representation of States Involved in the South China Sea Dispute: International News in Context. *Gildore, PJ, & Syting, CJ (2022). Media Representation of States Involved in the South China Sea Dispute:*

5. GS.TS Nguyễn Hồng Thao (2024), *UNCLOS và Việt Nam – quốc gia ba phần biển một phần đất*, Hội thảo Ba mươi năm Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển UNCLOS có hiệu lực – Từ cam kết đến hành động của Việt Nam do Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh và Báo Pháp Luật TP Hồ Chí Minh tổ chức ngày 15-11-2024.
6. Lê Đức Hạnh (20/12/2022), Thực thi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và đóng góp của Việt Nam trong phát triển bền vững biển và đại dương, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, <http://tapchiquptd.vn/vi/bao-ve-to-quoc/thuc-thi-cong-uoc-lien-hop-quoc-ve-luat-bien-nam-1982-va-dong-gop-cua-viet-nam-trong-phat-/19639.html><http://tapchiquptd.vn/vi/bao-ve-to-quoc/thuc-thi-cong-uoc-lien-hop-quoc-ve-luat-bien-nam-1982-va-dong-gop-cua-viet-nam-trong-phat-/19639.html>.
7. Lough, K., & McIntyre, K. (2021). Transitioning to solutions journalism: one newsroom's shift to solutions-focused reporting. *Journalism Studies*, 22(2), 193-208.
8. Media reporting on the South China Sea dispute, *Sovereign Data* Vol 1. No. 5, (November 2015), truy cập: https://pure.royalholloway.ac.uk/ws/portalfiles/portal/25594868/SD_2015_11_PUBLIC_.pdf.
9. Ngọc Diệp (21/10/2024), *Bộ Ngoại giao yêu cầu thả ngay ngư dân bị bắt trên Biển Đông*, <https://plo.vn/bo-ngoai-giao-yeu-cau-tha-ngay-ngu-dan-bi-bat-tren-bien-dong-post817674.html>.
10. Price, M. E. (2002). *Media and sovereignty: The global information revolution and its challenge to state power*. MIT Press.
11. Siregar, A. R., Harahap, A., Abadi, T. W., & Bustami, B. (2024, September). Media and Politics Identify The New Threat in the South China Sea. In *1st International Conference Da'wah and*

Communication Disruptios Era 5.0 (ICDCDE 2024) (pp. 94-98). Atlantis Press.

12. Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2018, tr. 104 -105.
13. Warren, T. C. (2014). Not by the sword alone: Soft power, mass media, and the production of state sovereignty. *International organization*, 68(1), 111-141.

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ VÀ THÁCH THỨC HOÀN THIỆN CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN NĂM 1982

PGS.TS. Ngô Hữu Phước¹

Tóm tắt:

Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (UNCLOS²) được thông qua ngày 30/4/1982 và mở cho các quốc gia ký vào ngày 10/12/1982. UNCLOS có hiệu lực vào ngày 16/11/1994. Về nội dung, UNCLOS quy định toàn diện các vấn đề pháp lý quốc tế về biển và đại dương, là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng nhất để các quốc gia xác lập, thực thi chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán; quyền, nghĩa vụ và các tự do khác trong quá trình khai thác, quản trị, sử dụng biển và đại dương vì mục đích hòa bình. Vì lẽ đó, UNCLOS được coi là “Hiến pháp về biển và đại dương” của cộng đồng quốc tế, điều ước quốc tế toàn cầu có tầm quan trọng thứ hai sau Hiến chương Liên hợp quốc, là cơ sở pháp lý cho mọi hành động và hợp tác ở cấp độ quốc gia, khu vực, toàn cầu để “giải quyết mọi vấn đề liên quan đến luật biển” và “thiết lập một trật tự pháp lý trên biển”.² Mặc dù vậy, trước sự thay đổi không ngừng của khoa học công nghệ, nhu cầu khai khác, sử dụng tài nguyên biển, biến đổi khí hậu, địa chính trị quốc tế... UNCLOS cần tiếp tục hoàn thiện để phát huy giá trị pháp lý quốc tế phổ quát của nó trong hiện tại và tương lai.

Xuất phát từ thực tiễn nói trên, bài viết này sẽ nghiên cứu và làm sáng tỏ giá trị pháp lý và thách thức hoàn thiện UNCLOS trong tương lai.

Từ khóa: *UNCLOS, Hiến pháp về biển và đại dương, thách thức hoàn thiện UNCLOS, Việt Nam*

¹ Phó Trưởng khoa phụ trách Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

² Lời nói đầu của UNCLOS

1. Tổng lược sự hình thành và phát triển của UNCLOS

Về phương diện lịch sử, hoạt động ký kết điều ước quốc tế để quản trị, khai thác, sử dụng biển và đại dương đã được các quốc gia thực hiện từ thời kỳ chiếm hữu nô lệ.³ Tuy nhiên, đến năm 1930, Hội nghị quốc tế về biển lần đầu tiên mới được Hội quốc liên⁴ tổ chức tại La Haye, Hà Lan từ ngày 13/3/1930 đến ngày 12/4/1930, với sự tham gia của 47 quốc gia. Mục đích của Hội nghị này là xây dựng một “Bộ luật về biển” của cộng đồng quốc tế nhưng do bất đồng quan điểm của các quốc gia về xác định chiều rộng và chế độ pháp lý của lãnh hải; xác định đường cơ sở; nguyên tắc tự do hàng hải; quyền đi qua không gây hại và chế độ pháp lý của vùng tiếp giáp lãnh hải nên Hội nghị đã không thông qua được bất kỳ điều ước quốc tế nào.

Năm 1958, dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc, Hội nghị quốc tế về luật biển lần thứ nhất được tổ chức tại Ginevơ, Thụy Sĩ từ ngày 24/02 đến ngày 29/4 đã thông qua 04 công ước gồm: Công ước về lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải (có hiệu lực ngày 10/9/1964, có 48 quốc gia thành viên); Công ước về biển cả (có hiệu lực ngày 30/9/1966, có 36 quốc gia thành viên); Công ước về đánh cá và bảo tồn các tài nguyên sinh vật của biển cả (có hiệu lực ngày 20/3/1966, có 36 quốc gia thành viên) và Công ước về thềm lục địa (có hiệu lực ngày 10/6/1964, có 54 quốc gia thành viên). Đồng thời, Hội nghị cũng đã thông qua 01 Nghị định thư không bắt buộc về giải quyết tranh chấp (có hiệu lực từ ngày 30/9/1962). Tuy nhiên, do phân tán trong 4 công ước khác nhau; không có sự tham gia đồng đảo của các quốc gia trên thế giới nên hiệu lực pháp lý và hiệu quả điều chỉnh của bốn công ước này chưa đáp ứng kỳ vọng của cộng đồng quốc tế. Chính vì vậy, tiếp tục hợp tác để xây dựng một bản “Hiến pháp” về biển và đại dương của cộng đồng quốc tế vẫn là ý nguyện của nhân loại.

Năm 1960, Liên hợp quốc tiếp tục tổ chức Hội nghị về Luật Biển lần thứ 2 tại Ginevơ. Tuy nhiên, sau sáu tuần đàm phán từ ngày

³ Theo các tài liệu lịch sử, từ năm 406 trước Công nguyên, La Mã và Tuynidi đã ký kết điều ước quốc tế về biển. Tàu thuyền của La Mã không được đi quá mũi phía bắc vịnh Tuynidi, trừ trường hợp bị tai nạn hoặc bị kẻ địch đuổi bắt, nhưng không được buôn bán, trừ những vật dụng cần thiết cho việc sửa chữa tàu thuyền và không được đậu lại quá 5 ngày. Xem thêm: Phòng Bảo đảm hàng hải (1982), *Một số vấn đề về Luật Biển*, Bộ tư lệnh Hải quân, tr.11.

⁴ League of Nations - Hội quốc liên là một tổ chức liên chính phủ, tiền thân của Liên hợp quốc, được thành lập vào ngày 10/01/1920.

17/3 đến 26/4/1960, các quốc gia đã không đạt được thỏa thuận nào mới so với bộ công ước Ginevơ năm 1958 do không tìm được tiếng nói chung về chiều rộng của lãnh hải, quy chế pháp lý của tàu quân sự.

Hội nghị quốc quốc tế về luật biển lần thứ 3, sau 5 năm trì hoãn (1968-1973), 09 năm đàm phán chính thức (1973-1982) với 11 khóa họp, ngày 30/4/1982 UNCLOS đã được thông qua tại New York và mở cho các quốc gia ký tại Montego Bay, Jamaica vào ngày 10/12/1982. Với 17 Phần, 320 Điều, 09 Phụ lục, 04 Nghị quyết và hơn 1.000 quy phạm, UNCLOS là điều ước quốc tế đồ sộ nhất, là khung pháp lý quốc tế mới, thống nhất, toàn diện về biển và đại dương. UNCLOS có hiệu lực vào ngày 16/11/1994 sau một năm kể từ ngày Guyana, quốc gia thứ 60 phê chuẩn.⁵

Cho đến nay (10/2024), UNCLOS đã có 168 quốc gia thành viên, trong đó có 164 quốc gia thành viên của Liên hợp quốc; 14 quốc gia thành viên của Liên hợp quốc đã ký nhưng chưa phê chuẩn gồm: Afghanistan, Bhutan, Burundi, Campuchia, Cộng hòa Trung Phi, Columbia, El Salvador, Ethiopia, Iran, Cộng hòa Dân chủ nhân dân Triều Tiên, Libya, Liechtenstein, Rwanda, Các Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất. 15 quốc gia chưa ký UNCLOS gồm: Andorra, Eritrea, Mỹ, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Nam Sudan, Peru, San Marino, Syria, Tajikistan, Thổ Nhĩ Kỳ, Turkmenistan, Uzbekistan, Venezuela.

Việt Nam đã tham gia vào quá trình đàm phán UNCLOS và là một trong 107 quốc gia ký ngày 10/12/1982. Ngày 23/6/1994, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam đã phê chuẩn UNCLOS và nộp văn kiện phê chuẩn cho Tổng thư ký Liên hợp quốc ngày 14/7/1994. Tại điểm 2 Nghị quyết phê chuẩn UNCLOS của Việt Nam đã nêu rõ, “Bằng việc phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982, nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam biểu thị quyết tâm cùng cộng đồng quốc tế xây dựng một trật tự pháp lý công bằng, khuyến khích sự phát triển và hợp tác trên biển”.⁶

⁵ Theo quy định tại Điều 308, UNCLOS sẽ có hiệu lực sau 12 tháng kể từ ngày quốc gia thứ 60 phê chuẩn.

⁶ Xem toàn văn Nghị quyết tại địa chỉ website của Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam: <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=2273>

2. Giá trị pháp lý của UNCLOS

2.1. UNCLOS đã xây dựng một trật tự pháp lý quốc tế thống nhất, toàn diện về biển và đại dương

Cụ thể, với 17 Phần, 320 Điều, 09 Phụ lục, 04 Nghị quyết và hơn 1.000 quy phạm, UNCLOS là văn kiện pháp lý quốc tế đồ sộ nhất, quy định bao quát, thống nhất, toàn diện nhất về biển và đại dương. Theo đó, lần đầu tiên trong lịch sử pháp lý quốc tế, UNCLOS đã phân định biển và đại dương thành ba khu vực với ba chế độ pháp lý khác nhau, gồm: (i) không gian biển là lãnh thổ quốc gia (nội thủy, vùng nước quần đảo và lãnh hải); (ii) không gian biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia (vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa) và (iii) không gian biển chung của nhân loại (biển quốc tế) và đáy đại dương (la zone). Theo quan điểm của chúng tôi, đây chính là thành quả pháp lý quốc tế lớn nhất sau hàng nghìn năm quản trị, khai thác, sử dụng biển và đại dương cộng đồng quốc tế mới xác lập được. Trong đó, không gian biển thuộc chủ quyền quốc gia bao gồm nội thủy (với các quốc gia quần đảo là vùng nước quần đảo) và lãnh hải. Theo UNCLOS, nội thủy là “các vùng nước phía bên trong đường cơ sở của lãnh hải”⁷, là lãnh thổ thuộc chủ quyền hoàn toàn và tuyệt đối của quốc gia.⁸ Pháp luật quốc gia là cơ sở pháp lý điều chỉnh trực tiếp chế độ pháp lý của nội thủy. Trên thực tế, pháp luật các của quốc gia ven biển đều quy định, tàu thuyền nước ngoài muốn vào, ra, hoạt động trong nội thủy phải xin phép trước. Mọi hành vi vi phạm pháp luật đều bị xử lý theo quy định của pháp luật quốc gia ven biển; tàu quân sự và tàu nhà nước phi thương mại được hưởng miễn trừ tài phán. Lãnh hải là vùng biển tiếp liền với nội thủy, thuộc chủ quyền hoàn toàn và đầy đủ của quốc gia.⁹ Mọi quốc gia đều có quyền ấn định chiều rộng lãnh hải của mình; chiều rộng của lãnh hải không vượt quá 12 hải lý kể từ đường cơ sở.¹⁰ Điểm khác biệt về chủ quyền của lãnh hải so với nội thủy là, ở lãnh hải, tàu thuyền của mọi

⁷ Khoản 1 Điều 8 của UNCLOS

⁸ Điều 9 Luật Biển Việt Nam năm 2012 quy định, “Nội thủy là vùng nước tiếp giáp với bờ biển, ở phía trong đường cơ sở và là bộ phận lãnh thổ của Việt Nam. Đồng thời, Nhà nước thực hiện chủ quyền hoàn toàn, tuyệt đối và đầy đủ đối với nội thủy như trên lãnh thổ đất liền”.

⁹ Điều 2 của UNCLOS

¹⁰ Điều 3 của UNCLOS. Cụ thể hoá tinh thần của UNCLOS, Điều 11 Luật Biển Việt Nam năm 2012 quy định, “Lãnh hải là vùng biển có chiều rộng 12 hải lý tính từ đường cơ sở ra phía biển. Ranh giới ngoài của lãnh hải là biên giới quốc gia trên biển của Việt Nam”.

quốc gia có biển hay không có biển đều được hưởng “quyền đi qua không gây hại”. Tuy nhiên, “quyền đi qua không gây hại” chỉ áp dụng đối với phương tiện bơi, không áp dụng đối với phương tiện bay.

Không gian biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia bao gồm vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Trong đó, tiếp giáp lãnh hải, là vùng biển nằm bên ngoài lãnh hải là không gian biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia, chiếm khoảng 36% diện tích của biển và đại dương bao gồm, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Theo quy định tại khoản 2 Điều 33 UNCLOS, vùng tiếp giáp lãnh hải không mở rộng quá 24 hải lý kể từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng của lãnh hải.¹¹ Ở vùng biển này, quốc gia ven biển thi hành sự kiểm soát cần thiết, nhằm ngăn ngừa những phạm vi đối với các luật và quy định hải quan, thuế khóa, y tế hay nhập cư trên lãnh thổ hay trong lãnh hải của mình; trừng trị những vi phạm đối với các luật và quy định nói trên xảy ra trên lãnh thổ hay trong lãnh hải của mình.¹²

Đặc quyền kinh tế là vùng biển nằm phía ngoài lãnh hải và tiếp liền với lãnh hải, đặt dưới chế độ pháp lý riêng bao gồm, quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển và các quyền tự do của các quốc gia khác.¹³ Vùng đặc quyền kinh tế không được mở rộng quá 200 hải lý kể từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải.¹⁴ Vùng đặc quyền kinh tế ra đời như một nỗ lực bảo vệ các đặc quyền kinh tế của các nước đang phát triển và các nước mới giành được độc lập trong phong trào giải phóng dân tộc vào đầu những năm 1960 của thế kỷ XX. Đây là quy định pháp lý đầu tiên có tính đến đặc thù của sự phân bố tự nhiên của các nguồn tài nguyên sinh vật biển ra ngoài phạm vi 200 hải lý và thiết lập bình đẳng cho tất cả các quốc gia, ngoại trừ các

¹¹ Điều 13 Luật Biển Việt Nam năm 2012 khẳng định, “Vùng tiếp giáp lãnh hải là vùng biển tiếp liền và nằm ngoài lãnh hải Việt Nam, có chiều rộng 12 hải lý tính từ ranh giới ngoài của lãnh hải”.

¹² Khoản 1 Điều 33 UNCLOS. Theo quy định của Luật Biển Việt Nam năm 2012, Nhà nước Việt Nam thực hiện quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia và các quyền khác quy định tại khoản 1 Điều 16.¹² Đồng thời, Nhà nước Việt Nam thực hiện kiểm soát trong vùng tiếp giáp lãnh hải nhằm ngăn ngừa và trừng trị hành vi vi phạm pháp luật về hải quan, thuế, y tế, xuất nhập cảnh xảy ra trên lãnh thổ hoặc trong lãnh hải Việt Nam.¹² Các quy định này phù hợp với quy định tại Điều 33 của UNCLOS. Tuy nhiên, đáng tiếc là Luật Biển Việt Nam năm 2012 không có quy định nào quy định về thẩm quyền đối với hoạt động trực vớt hiện vật khảo cổ, lịch sử trong vùng tiếp giáp lãnh hải theo quy định tại Điều 303 UNCLOS.

¹³ Điều 55 UNCLOS.

¹⁴ Điều 57 UNCLOS. Điều 15 của Luật Biển Việt Nam năm 2012 quy định, vùng đặc quyền kinh tế là vùng biển tiếp liền và nằm ngoài lãnh hải Việt Nam, hợp với lãnh hải thành một vùng biển có chiều rộng 200 hải lý tính từ đường cơ sở.

quy định dựa trên quyền đánh bắt cá truyền thống và lịch sử được các quốc gia có công nghệ tiên tiến thiết lập trước khi phê chuẩn Công ước. Vùng đặc quyền về kinh tế đặt dưới chế độ pháp lý riêng bao gồm các quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển và các quyền tự do của các quốc gia khác.¹⁵ Theo đó, quốc gia ven biển có các quyền thuộc chủ quyền về việc thăm dò và khai thác, bảo tồn và quản lý các tài nguyên thiên nhiên, sinh vật hay không sinh vật, của vùng nước bên trên đáy biển, của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển, cũng như về những hoạt động khác nhằm thăm dò và khai thác vùng này vì mục đích kinh tế, như việc sản xuất năng lượng từ nước, hải lưu và gió.¹⁶ Đồng thời, UNCLOS cũng quy định rõ, quyền thuộc chủ quyền của quốc gia ven biển về tài nguyên sinh vật¹⁷ được cụ thể hóa bằng các quyền thăm dò, khai thác, bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật của vùng nước bên trên đáy biển, của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển trong vùng đặc quyền kinh tế¹⁸; quyền ấn định khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận đối với tài nguyên sinh vật¹⁹; quyền thi hành các biện pháp thích hợp để bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật²⁰; xác định khả năng đánh bắt của mình để ấn định số dư của khối lượng cho phép đánh bắt²¹; cho phép các quốc gia không có biển và bất lợi về địa lý khai thác cá dư trong vùng đặc quyền kinh tế của mình²²; quy định các biện pháp nhằm bảo tồn nguồn lợi thủy sản.²³ Bên cạnh đó, quốc gia ven biển có quyền tài phán đối với các hoạt động lắp đặt và sử dụng các đảo nhân tạo, các thiết bị công trình; nghiên cứu khoa học về biển; bảo vệ và giữ gìn môi trường biển; các quyền và các nghĩa vụ khác do Công ước quy định. Khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình theo Công ước, quốc gia ven biển phải tính đến các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác và hành động phù hợp với Công ước.²⁴

Bên cạnh thừa nhận quyền chủ quyền, quyền tài phán của quốc gia ven biển, Điều 58 UNCLOS quy định, các quốc gia có biển hay

¹⁵ Điều 55 UNCLOS.

¹⁶ Điểm a khoản 1 Điều 56 UNCLOS.

¹⁷ Đối với các loại tài nguyên không sinh vật, UNCLOS không quy định bất kỳ hạn chế nào đối với quốc gia ven biển

¹⁸ Điểm a khoản 1 Điều 56 UNCLOS.

¹⁹ Khoản 1 Điều 61 UNCLOS.

²⁰ Khoản 2 Điều 61 UNCLOS.

²¹ Khoản 2 Điều 62 UNCLOS.

²² Khoản 3 Điều 62 UNCLOS.

²³ Khoản 4 Điều 62 UNCLOS.

²⁴ Khoản 2 Điều 56 UNCLOS.

không có biển đều được hưởng quyền tự do hàng hải; tự do hàng không; tự do đặt dây cáp và ống dẫn ngầm; tự do sử dụng biển vào những mục đích khác hợp pháp về mặt quốc tế và gắn liền với việc thực hiện các quyền tự do này và phù hợp với các quy định khác của Công ước, nhất là trong khuôn khổ việc khai thác các tàu thuyền, phương tiện bay và dây cáp, ống dẫn ngầm. Các quốc gia khác muốn nghiên cứu khoa học trong vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển phải được sự đồng ý của quốc gia ven biển. Đồng thời, khi hoạt động trong vùng đặc quyền kinh tế các quốc gia khác phải tôn trọng luật pháp của quốc gia ven biển và luật pháp quốc tế. Đặc biệt, UNCLOS đã dành cho các quốc gia không có biển hoặc bất lợi về địa lý²⁵ được quyền tham gia vào việc khai thác số cá dư trong các vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển cùng phân khu vực hoặc khu vực. Tuy nhiên, quyền này chỉ được thực hiện khi quốc gia ven biển không có khả năng khai thác hết sản lượng cá, và cho phép nước ngoài vào đánh bắt số cá thừa theo những điều kiện được các bên hữu quan thỏa thuận.

Thềm lục địa, theo khoản 1 Điều 76 UNCLOS, “Thềm lục địa của một quốc gia ven biển bao gồm đáy biển và lòng đất dưới đáy biển bên ngoài lãnh hải của quốc gia đó, trên toàn bộ phần kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền của quốc gia đó cho đến bờ ngoài của rìa lục địa, hoặc đến cách đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải 200 hải lý, khi bờ ngoài của rìa lục địa của quốc gia đó ở khoảng cách gần hơn”.²⁶ Cũng như vùng đặc quyền kinh tế, ở thềm lục địa tồn tại song song quyền và nghĩa vụ của quốc gia ven biển và quyền, nghĩa vụ của các quốc gia khác. Theo Điều 77 UNCLOS, quốc gia ven biển thực hiện các quyền thuộc chủ quyền đối với thềm lục địa về mặt thăm dò

²⁵ Theo khoản 2 Điều 70 UNCLOS: “...quốc gia bất lợi về địa lý” có nghĩa là các quốc gia ven biển, kể cả các quốc gia ở ven bờ một biển kín hoặc nửa kín, mà vị trí địa lý của họ làm cho họ phải lệ thuộc vào việc khai thác những tài nguyên sinh vật ở các vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia khác trong phân khu vực hoặc khu vực để có đủ cá dùng làm thực phẩm cung cấp cho dân cư hay một bộ phận dân cư của họ, cũng như các quốc gia ven biển không thể có một vùng đặc quyền kinh tế riêng”.

²⁶ Tuyên bố của Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam về lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Việt Nam ngày 12/5/1977 khẳng định, “Thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bao gồm đáy biển và lòng đất dưới đáy biển thuộc phần kéo dài tự nhiên của lục địa Việt Nam mở rộng ra ngoài lãnh hải Việt Nam cho đến bờ ngoài của rìa lục địa; nơi nào bờ ngoài của rìa lục địa cách đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam không đến 200 hải lý thì thềm lục địa nơi ấy mở rộng ra 200 hải lý kể từ đường cơ sở đó... Các đảo và quần đảo thuộc lãnh thổ Việt Nam ở ngoài vùng lãnh hải nói ở Điều 1 có lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng như đã quy định trong các điều 1, 2, 3, và 4 của Tuyên bố này”. Tinh thần nội dung của Tuyên bố này tiếp tục được luật hóa tại Điều 17 Luật Biển Việt Nam năm 2012.

và khai thác tài nguyên thiên nhiên. Các quyền này có tính chất đặc quyền, nghĩa là các quốc gia ven biển không thăm dò thêm lục địa hay không khai thác tài nguyên thiên nhiên của thềm lục địa, thì không ai có quyền tiến hành các hoạt động như vậy, nếu không có sự thỏa thuận rõ ràng của quốc gia đó và không phụ thuộc vào sự chiếm hữu thực sự hay danh nghĩa, cũng như vào bất cứ tuyên bố rõ ràng nào. Đồng thời, quốc gia ven biển có tiến hành đặt và cho phép đặt các đảo nhân tạo, các thiết bị, công trình thềm lục địa; tài phán về nghiên cứu khoa học biển; tài phán về việc khoan ở thềm lục địa; tài phán trong lĩnh vực bảo vệ và giữ gìn môi trường biển; tài phán trong lĩnh vực bảo vệ và giữ gìn môi trường biển ở thềm lục địa tương tự như trong vùng đặc quyền kinh tế nhằm ngăn ngừa, hạn chế, chế ngự ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán quốc gia.²⁷ Bên cạnh các quyền chủ quyền và quyền tài phán nói trên, quốc gia ven biển phải đóng góp bằng tiền hoặc hiện vật về việc khai thác tài nguyên thiên nhiên không sinh vật của thềm lục địa nằm ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng của lãnh hải.²⁸

Không gian biển chung của nhân loại gồm biển quốc tế (biển cả²⁹) và đáy đại dương chiếm 40% bề mặt trái đất và 64% bề mặt của các đại dương và gần 95% thể tích của nó.³⁰ Theo quy định tại Điều 86 UNCLOS, biển quốc tế là những vùng biển không nằm trong vùng đặc quyền kinh tế, lãnh hải hay nội thủy của một quốc gia cũng như vùng nước quần đảo của quốc gia quần đảo. Trọng tâm chế độ pháp lý của

²⁷ Điều 214, Điều 216 UNCLOS.

²⁸ Khoản 1 Điều 82 UNCLOS. Điều 18 Luật Biển Việt Nam năm 2012 quy định: “1. Nhà nước thực hiện quyền chủ quyền đối với thềm lục địa về thăm dò, khai thác tài nguyên.

2. Quyền chủ quyền quy định tại khoản 1 Điều này có tính chất đặc quyền, không ai có quyền tiến hành hoạt động thăm dò thềm lục địa hoặc khai thác tài nguyên của thềm lục địa nếu không có sự đồng ý của Chính phủ Việt Nam.

3. Nhà nước có quyền khai thác lòng đất dưới đáy biển, cho phép và quy định việc khoan nhằm bất kỳ mục đích nào ở thềm lục địa.

4. Nhà nước tôn trọng quyền đặt dây cáp, ống dẫn ngầm và hoạt động sử dụng biển hợp pháp khác của các quốc gia khác ở thềm lục địa Việt Nam theo quy định của Luật này và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, không làm phương hại đến quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia và lợi ích quốc gia trên biển của Việt Nam. Việc lắp đặt dây cáp và ống dẫn ngầm phải có sự chấp thuận bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam.

5. Tổ chức, cá nhân nước ngoài được tham gia thăm dò, sử dụng, khai thác tài nguyên, nghiên cứu khoa học, lắp đặt thiết bị và công trình ở thềm lục địa của Việt Nam trên cơ sở điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, hợp đồng ký kết theo quy định của pháp luật Việt Nam hoặc được phép của Chính phủ Việt Nam”.

²⁹ Tên tiếng Pháp là: La haute mer - Biển cả

³⁰ Xem thêm: <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/areas-beyond-national-jurisdiction#:~:text=Marine%20Areas%20Beyond%20National%20Jurisdiction,95%20percent%20of%20its%20volume> (truy cập 10h ngày 18/4/2023).

biển quốc tế là các tự do biển cả (freedoms of high seas).³¹ Theo nguyên tắc này, biển cả được để ngỏ cho tất cả các quốc gia có biển hay không có biển đều bình đẳng và tự do trong việc sử dụng biển. Các tự do trên biển cả bao gồm các quyền: tự do hàng hải; tự do hàng không; tự do đặt dây cáp và ống dẫn ngầm với điều kiện tuân thủ phần VI của UNCLOS; tự do xây dựng các đảo nhân tạo và các thiết bị khác được pháp luật quốc tế cho phép, với điều kiện tuân thủ phần VI của UNCLOS; tự do đánh bắt hải sản; tự do nghiên cứu khoa học, với điều kiện tuân thủ các phần VI và phần XIII của UNCLOS.

Đáy đại dương (la zone-Vùng), là đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nằm bên ngoài giới hạn quyền tài phán quốc gia.³² Về phạm vi, vùng là toàn bộ đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nằm phía ngoài thềm lục địa của tất cả các quốc gia. Tuy nhiên, không phải tất cả phần đáy biển và lòng đất dưới đáy biển của biển quốc tế đều là vùng đáy đại dương. Bởi lẽ, đối với những quốc gia có thềm lục địa rộng hơn 200 hải lý tính từ đường cơ sở, thì một phần đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nằm dưới biển quốc tế là thềm lục địa của quốc gia đó (phần thềm lục địa vượt quá 200 hải lý tính từ đường cơ sở). Theo quy định của UNCLOS, vùng và tài nguyên³³ ở vùng là di sản chung của loài người.³⁴ Để quản trị, sử dụng có hiệu quả vùng và tài nguyên của vùng, năm 1994, các quốc gia đã ký kết Thỏa thuận thực thi quy chế pháp lý của vùng theo quy định tại Phần XI của UNCLOS. Mặc dù là “Thỏa thuận thực thi” nhưng thực chất Thỏa thuận này đã sửa đổi một số quy định của Phần XI của UNCLOS.³⁵ Năm 1996, Thỏa thuận này bắt đầu có hiệu lực và từ đó, quy chế pháp lý của vùng được điều chỉnh bởi hai điều ước quốc tế là UNCLOS và Thỏa thuận thực thi năm 1994. Đến nay, Thỏa thuận đã có 150 quốc gia thành viên. Việt Nam đã gia nhập và trở thành thành viên của Thỏa thuận này vào năm 2006.³⁶ Về nội dung, Thỏa thuận thực thi năm 1994 tập trung vào bốn vấn đề quan

³¹ Tự do biển cả là nguyên tắc mà Hugo Grotius (người Hà Lan), người được coi là cha đẻ của luật biển quốc tế khởi xướng trong cuốn sách kinh điển *Mare Liberum* (1609).

³² Điều 1 UNCLOS.

³³ Điều 133 UNCLOS chỉ rõ: “Tài nguyên” (ressources) là tất cả các tài nguyên khoáng sản ở thềm rạn, lòng hoặc khí in situ (ở ngay tại chỗ) trong Vùng, nằm ở đáy biển hay lòng đất dưới đáy biển này, kể cả các khối đá kim (nodules polymétalliques); Các tài nguyên, một khi đã được khai thác từ Vùng, được gọi là “các khoáng sản” (minéraux).

³⁴ Điều 136 UNCLOS.

³⁵ Tanaka Yoshifumi: *The International Law of the Sea* (CUP 2012), tr.179.

³⁶ Xem thêm tại địa chỉ website: http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm# Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention.

trọng: (1) nhấn mạnh hiệu quả về chi phí, (2) ghi nhận cách tiếp cận định hướng thị trường, (3) điều chỉnh lại cơ chế ra quyết định của Cơ quan quyền lực quốc tế về đáy biển (ISA), và (4) điều chỉnh cơ chế hội nghị xem xét lại tình hình thực thi.³⁷

Bên cạnh việc xác lập ba không gian biển và chế độ pháp lý riêng biệt của chúng, UNCLOS đã quy định tổng thể và toàn diện các vấn đề pháp lý về eo biển; đảo, quốc gia quần đảo; các thực thể địa lý trên biển; hoạt động hàng hải, hàng không; khai thác, sử dụng, quản lý, bảo tồn tài nguyên biển; bảo vệ và giữ gìn môi trường biển; chống cướp biển và an ninh biển; hợp tác quốc tế về biển; phân định biển và giải quyết tranh chấp.³⁸ Đồng thời, UNCLOS đã xây dựng các thiết chế để thực thi và hợp tác quốc tế về biển gồm: Cơ quan quyền lực quốc tế về đáy biển³⁹, Viện giải quyết các tranh chấp liên quan đến đáy biển, Ủy ban ranh giới thềm lục địa, Tòa án quốc tế về luật biển được thành lập theo Phụ lục VI, Trọng tài được thành lập theo Phụ lục VII và Trọng tài đặc biệt được thành lập theo Phụ lục VIII. Chính vì vậy, có thể khẳng định rằng, UNCLOS là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng

³⁷ Tanaka Yoshifumi: *The International Law of the Sea* (CUP 2012), tr.179-181.

³⁸ UNCLOS đã dành 93 điều quy định về phân định biển (Điều 15, 74 và 83); Phần XV và 04 Phụ lục quy định về giải quyết tranh chấp gồm: Phụ lục V. Việc hòa giải; Phụ lục VI. Quy chế của Tòa án quốc tế về luật biển; Phụ lục VII. Trọng tài; Phụ lục VIII. Trọng tài đặc biệt. Theo đó, UNCLOS đã xây dựng một cơ chế giải quyết các tranh chấp biển “tích hợp” nhiều biện pháp, thủ tục linh hoạt, hiện đại bao gồm các biện pháp chính trị-ngoại giao và các biện pháp pháp lý (tài phán). Đặc trưng tiêu biểu của hệ thống giải quyết tranh chấp của UNCLOS là UNCLOS đã “pha trộn” các biện pháp và thủ tục giải quyết tranh chấp truyền thống với các thủ tục giải quyết tranh chấp mới, lần đầu được UNCLOS quy định, là thủ tục của ITLOS, Trọng tài và Trọng tài đặc biệt. Đồng thời, UNCLOS đã thiết lập cơ chế “mặc định” để giải quyết tranh chấp liên quan đến giải thích hay áp dụng UNCLOS đó là thủ tục Trọng tài được thành lập theo Phụ lục VII của UNCLOS. Theo đó, một bên tranh chấp có thể đơn phương yêu cầu giải quyết tranh chấp theo thủ tục bắt buộc, dẫn đến quyết định bắt buộc để giải quyết các tranh chấp liên quan đến giải thích hay áp dụng UNCLOS mà không cần sự đồng ý của bên kia. Quy định này nhằm mục đích “lấp khoảng trống” khi một bên hoặc các bên trong vụ tranh chấp không có tuyên bố nào về việc lựa chọn thủ tục giải quyết tranh chấp hoặc các bên đã tuyên bố lựa chọn các thủ tục để giải quyết tranh chấp, nhưng khác nhau theo quy định tại Điều 287 UNCLOS.

Từ khi UNCLOS có hiệu lực đến nay, ITLOS đã thụ lý, giải quyết 33 vụ việc, trong đó có 02 yêu cầu ITLOS cho ý kiến tư vấn (Xem nội dung các vụ việc (cases) mà ITLOS đã thụ lý và giải quyết tại địa chỉ website: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/>, truy cập 11h ngày 24/9/2024); ICJ đã thụ lý và giải quyết 18 vụ (Xem nội dung các vụ việc (cases) mà ICJ đã thụ lý và giải quyết tại địa chỉ website: <https://www.icj-cij.org/list-of-all-cases>, truy cập 11h30 ngày 24/9/2023); Trọng tài đã thụ lý và giải quyết 14 vụ liên quan đến giải thích và áp dụng UNCLOS (Xem danh sách Tuyên bố chọn Trọng tài được thành lập theo Phụ lục VII để giải quyết tranh chấp liên quan đến giải thích và áp dụng UNCLOS tại địa chỉ website: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm). Từ khi UNCLOS có hiệu lực, Trọng tài thường trực quốc tế (Permanent Court of Arbitration-PCA) đã đóng vai trò là cơ quan đăng ký cho 14 vụ Trọng tài. (Xem danh sách các vụ việc tại địa chỉ website: <http://www.pcacases.com>, truy cập ngày 24/9/2024).

³⁹ Cơ quan quyền lực quốc tế về đáy biển có tên tiếng Pháp là Autorité Internationale des Fonds marins, viết tắt là AIF; tên tiếng Anh là International Seabed Authority, viết tắt là ISA.

nhất để các quốc gia xác lập và thực thi chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán cũng như các quyền, nghĩa vụ và tự do khác nhằm quản trị, khai thác, sử dụng biển và đại dương vì mục đích hòa bình; vì sự phát triển bền vững, thịnh vượng của nhân loại.

Là “hiến pháp về biển và đại dương” của cộng đồng quốc tế, UNCLOS không phải là “văn bản chết”, có giá trị pháp lý vĩnh cửu và bất biến mà luôn được cập nhật, bổ sung để “hệ thống UNCLOS” ngày càng hoàn thiện. Cụ thể, sau khi UNCLOS có hiệu lực, Liên hợp quốc đã thông qua Thỏa thuận năm 1994 về thực hiện Phần XI (Vùng) của UNCLOS; Hiệp định năm 1995 về áp dụng các điều khoản liên quan đến bảo tồn và quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa. Đặc biệt, sau 15 năm đàm phán, ngày 19/6/2023 Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Hiệp ước về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ngoài vùng tài phán quốc gia (Hiệp ước về Biển cả). Hiệp ước này có tầm quan trọng đặc biệt trong việc củng cố hệ thống UNCLOS, đảm bảo sự phát triển bền vững, thịnh vượng cho tất cả các quốc gia.

2.2. UNCLOS là khung pháp lý quốc tế cơ bản để các quốc gia, vùng lãnh thổ, tổ chức quốc tế xây dựng, hoàn thiện pháp luật

Cụ thể, trên cơ sở UNCLOS, các quốc gia, vùng lãnh thổ đã hoàn thiện pháp luật, đặc biệt là pháp luật về biển. Điển hình là Việt Nam, sau khi phê chuẩn UNCLOS, ngày 23/6/1994, Quốc hội đã ban hành nhiều đạo luật quan trọng liên quan đến biển để xác lập, thực thi chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam trên biển, đặc biệt là Luật Biên giới quốc gia năm 2003; Bộ luật Hàng hải năm 2005 (sửa đổi bổ sung năm 2015), Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí năm 2000, 2008; Luật Thủy sản năm 2003 (sửa đổi bổ sung năm 2017); Luật Biển năm 2012.

Đồng thời, trên cơ sở UNCLOS, Việt Nam đã ký kết các điều ước quốc tế về phân định biển với các quốc gia trong khu vực. Cụ thể là Hiệp định phân định ranh giới biển trong vịnh Thái Lan với Vương

quốc Thái Lan năm 1997⁴⁰; Hiệp định phân định lãnh hải, đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong vịnh Bắc bộ⁴¹ và Hiệp định hợp tác nghề cá giữa Việt Nam và Trung Quốc năm 2000; Hiệp định phân định thềm lục địa giữa Việt Nam và Indonesia năm 2003; Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế giữa Việt Nam và Indonesia năm 2022. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng đã ký kết hơn 20 thỏa thuận và điều ước quốc tế về vận tải biển với các quốc gia trong khu vực và thế giới.

Đối với các tổ chức quốc tế đặc biệt là Liên hợp quốc, Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO) Tổ chức Lao động thế giới (ILO), Tổ chức Nông lương thực quốc tế (FAO), thì trên cơ sở UNCLOS, các tổ chức này đã ban hành nhiều điều ước quốc tế, văn kiện quốc tế nhằm phát triển UNCLOS và quản trị, khai thác biển và đại dương vì mục đích hòa bình như:

- Thỏa thuận năm 1994 về thực hiện Phần XI (Vùng) của UNCLOS;

- Hiệp định về áp dụng các điều khoản liên quan đến bảo tồn và quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa năm 1995;

- Bộ quy tắc ứng xử của FAO về nghề cá có trách nhiệm năm 1995;

- Công ước về phòng chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia năm 2000;

- Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm từ dầu nhiên liệu, năm 2001;

- Công ước lao động hàng hải 2006;

⁴⁰ Đây là hiệp định phân định biển đầu tiên trong vịnh Thái Lan, và cũng là hiệp định phân định biển đầu tiên được ký kết tại khu vực Đông Nam Á sau khi UNCLOS có hiệu lực. Đồng thời, đây cũng là Hiệp định về phân định toàn bộ các vùng biển đầu tiên trong khu vực. Đối với Việt Nam, đây là hiệp định phân định biển đầu tiên chúng ta ký kết với các nước láng giềng.

⁴¹ Hiệp định phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa được ký kết giữa Việt Nam và Trung Quốc ngày 25/12/2000 là hiệp định mang tính chất tổng thể đầu tiên Việt Nam ký với nước láng giềng nhằm phân định rõ ràng đường biên giới trên biển và đường phân định chung cho cả vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa của Việt Nam và Trung Quốc trong vịnh Bắc bộ.

- Hiệp định về Biện pháp quốc gia có cảng nhằm ngăn chặn, chống lại khai thác thủy sản bất hợp pháp, không khai báo và không theo quy định năm 2009;

- Hiệp ước về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ngoài vùng tài phán quốc gia (Hiệp ước về Biển cả) năm 2023.

3. Thách thức của UNCLOS trong hiện tại và tương lai

Cùng với thay đổi nhanh chóng, không ngừng của khoa học công nghệ, nhu cầu quản trị, khai thác tài nguyên biển và đại dương, địa chính trị và quan hệ quốc tế đã đặt ra ba thách thức lớn cho cộng đồng quốc tế nhằm hoàn thiện UNCLOS đó là (i) thách thức do biến đổi khí hậu; (ii) thách thức về an ninh hàng hải và (iii) thách thức về bảo vệ quyền con người trên biển.

3.1. Thách thức do biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu đã, đang và sẽ tác động rất lớn lên các hệ thống tự nhiên và con người cũng như làm trầm trọng thêm các thách thức về an ninh hàng hải. Biến đổi khí hậu, nước biển dâng là nguyên nhân dẫn đến sự dịch chuyển dân cư⁴², thay đổi hệ sinh thái biển, dịch chuyển, sụt giảm nguồn tài nguyên thủy sản, nghèo đói và bất bình đẳng xã hội ngày càng gia tăng. Biến đổi khí hậu, nước biển dâng sẽ “làm suy yếu các sinh kế ven biển hợp pháp và có thể tạo ra mảnh đất màu mỡ cho sự phát triển của các tội phạm”.⁴³ Đặc biệt, Bắc Cực là khu vực mà biến đổi khí hậu có thể có những tác động lớn đến an ninh hàng hải. Bởi lẽ, các vùng cực trước đây được coi là an toàn, các quốc gia không phải lo lắng nhiều về an ninh hàng hải. Tuy nhiên, hiện tượng băng tan đã dẫn đến sự tập trung của tàu thuyền và con người hoạt động ở Bắc Cực, điều này làm dấy lên những lo ngại về “đánh bắt cá bất hợp pháp, an ninh và an toàn của con người, và ô nhiễm biển”.⁴⁴ Hiện đã có những tranh chấp, bất đồng về việc quốc gia nào sẽ được

⁴² Ngân hàng Thế giới ước tính, hơn 200 triệu người có thể phải di dời do tác động của biến đổi khí hậu vào năm 2050. Xem: The World Bank, “Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration” (2021), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248> (truy cập ngày 23/9/2024).

⁴³ Xem thêm thông tin tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40818/html/> (truy cập ngày 23/9/2024).

⁴⁴ Xem thêm thông tin tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/2958/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

hưởng quyền đối với các phần của Bắc Băng Dương vốn trước đây bị băng bao phủ nhưng sẽ ngày càng trở thành vùng biển mở.

Trong quá trình đàm phán UNCLOS vào thập niên 70, 80 của thế kỷ XX, biến đổi khí hậu chưa được đặt ra. Chính vì vậy, UNCLOS “đường như không đề cập đến biến đổi khí hậu”.⁴⁵ Điều này đặt ra một loạt các thách thức trong thế kỷ XXI, khi các tác động của biến đổi khí hậu, bao gồm cả mực nước biển dâng, đã trở thành hiện thực vì UNCLOS “không đủ cơ sở” để giải quyết các tác động của biến đổi khí hậu.

Báo cáo đánh giá lần thứ sáu của Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC⁴⁶) đã cho rằng, “mực nước biển trung bình toàn cầu đã tăng nhanh hơn kể từ năm 1900 so với bất kỳ thế kỷ nào trước đó trong ít nhất 3000 năm qua”.⁴⁷ Theo kịch bản phát thải khí nhà kính trung gian, mực nước biển trung bình toàn cầu có khả năng sẽ tăng từ 0,44 đến 0,76m vào năm 2100 và có thể tăng tới 1,01m theo kịch bản phát thải là rất cao.

Mực nước biển dâng cao đặt ra thách thức đối với các quy định về quyền hàng hải được quy định trong UNCLOS. Hiện tại, các vùng biển được tính toán từ các đường cơ sở và đường cơ sở được sử dụng phổ biến nhất là “đường cơ sở thông thường” được xác định theo mực nước thấp nhất dọc theo bờ biển của một quốc gia. Theo quan điểm truyền thống, các đường cơ sở di chuyển theo đường ranh giới nước thấp, nghĩa là chúng là “di động” nên khi mực nước biển dâng cao, đường ranh giới của mực nước thấp của nhiều bờ biển sẽ di chuyển vào bên trong, điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia ven biển, các quốc đảo nhỏ và các quốc gia thấp hơn mực nước biển như Hà Lan sẽ đối mặt với “mối đe dọa hiện hữu” do mực nước biển dâng cao. Do vậy, nếu kịch bản biến đổi khí hậu, mực nước biển dâng

⁴⁵ Xem thêm thông tin tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40883/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

⁴⁶ Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu, tiếng Anh: The Intergovernmental Panel on Climate Change, viết tắt là IPCC, là một cơ quan khoa học chịu trách nhiệm đánh giá rủi ro về biến đổi khí hậu do hoạt động con người gây ra. IPCC được thành lập năm 1988 bởi Tổ chức Khí tượng Thế giới và Chương trình Môi trường Liên hợp quốc.

⁴⁷ Xem: Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2021): https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf.

không được kiểm soát thì các quốc đảo, các quốc gia trũng thấp sẽ bị nhấn chìm; vị thế của quốc gia theo quy định của UNCLOS và các tiêu chí của Công ước Montevideo năm 1933 sẽ bị mất đi. Bởi lẽ, quốc gia là thực thể có đầy đủ 04 yếu tố: lãnh thổ xác định, dân cư ổn định, có chính phủ và khả năng tham gia vào các mối quan hệ với các quốc gia khác.⁴⁸ Về lý thuyết, việc mất lãnh thổ vùng đất sẽ mất tư cách chủ thể của luật quốc tế của quốc gia hoặc sẽ ảnh hưởng đến các quyền lợi hàng hải của một quốc gia vì các quyền lợi về hàng hải bắt nguồn từ đất liền. Bởi lẽ, theo nguyên tắc “Đất thống trị biển”, nguyên tắc chủ đạo của luật biển quốc tế, các quốc gia, vùng lãnh thổ chỉ có thể xác lập chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán trên biển nếu có lãnh thổ đất liền tiếp giáp với biển. Ngay cả khi đất liền không bị ngập hoàn toàn do mực nước biển dâng cao, việc thu hẹp đường cơ sở có nghĩa là lãnh thổ của một quốc đảo có thể được phân loại lại và mất các quyền lợi hàng hải.

Theo quy định tại Điều 121 của UNCLOS, đảo là “một vùng đất được hình thành tự nhiên, bao quanh bởi nước biển, nằm trên mặt nước biển khi thủy triều lên”. Các đảo được hưởng các vùng biển (lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa) như các lãnh thổ đất liền khác. Nếu đảo không thể duy trì sự sinh sống của con người hoặc đời sống kinh tế, nó được phân loại là “đá” và không được hưởng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Nếu thực thể địa lý nào chỉ nằm trên mặt nước khi thủy triều xuống thì chúng được phân loại là bãi cạn lúc nổi lúc chìm khi thủy triều xuống và không có quyền hàng hải.⁴⁹

Đề ứng phó với vấn đề này, tháng 8/2021, Diễn đàn Quần đảo Thái Bình Dương (PIF⁵⁰), đại diện cho nhiều quốc đảo chịu ảnh hưởng nặng nề nhất do mực nước biển dâng cao, đã ban hành tuyên bố xác nhận ý định duy trì ranh giới và vùng biển ở vị trí hiện tại (để “sửa” đường cơ sở của chúng). Tuyên bố lưu ý rằng, UNCLOS “dựa trên cơ sở, việc xác định các vùng biển, bờ biển và các đặc điểm trên biển nói chung được coi là ổn định”, điều này đã không được chứng minh là đúng. Cần lưu ý rằng, UNCLOS “không áp đặt nghĩa vụ khẳng định

⁴⁸ Điều 1 Công ước Montevideo năm 1933.

⁴⁹ Điều 13 UNCLOS.

⁵⁰ Diễn đàn Quần đảo Thái Bình Dương, tên tiếng Anh: Pacific Islands Forum, viết tắt là PIF, là một tổ chức liên chính phủ nhằm mục đích tăng cường sự hợp tác giữa các quốc gia độc lập tại Thái Bình Dương.

nào để duy trì đường cơ sở và ranh giới ngoài của các vùng biển đang được xem xét cũng như không cập nhật bản đồ hoặc danh sách tọa độ địa lý sau khi đã gửi cho Tổng thư ký Liên hợp quốc”, và như vậy “các vùng biển của chúng tôi sẽ tiếp tục áp dụng, không bị thu hẹp, bất chấp bất kỳ sự thay đổi vật lý nào liên quan đến mực nước biển dâng do biến đổi khí hậu”.⁵¹

Tuyên bố PIF đã thể hiện rõ quan điểm của các quốc gia ven biển, không chỉ 17 quốc gia đã thông qua tuyên bố này vì nó “tránh được việc thu hẹp dần dần các khu vực mà các quốc gia hiện đang thực hiện chủ quyền và quyền tài phán... trong khi các quốc gia khác không mất gì vì nó”.⁵² Liên quan đến vấn đề này, UNCLOS không yêu cầu các quốc gia phải cập nhật bản đồ của họ do đó có thể duy trì các ranh giới và vùng biển mà họ đã ký gửi trước đó với Liên hợp quốc. Theo Công ước Viên về Luật Điều ước năm 1969, “các thỏa thuận như vậy không thể bị chấm dứt hoặc rút lại” nếu hoàn cảnh thay đổi.⁵³ Chính vì vậy, tuyên bố PIF là quan trọng và sẽ có ảnh hưởng lớn để đảm bảo rằng, việc thực hành các đường cơ sở cố định có tính ràng buộc đối với tất cả các quốc gia đối với UNCLOS. Các quốc gia của Diễn đàn PIF ủng hộ việc đàm phán một thỏa thuận bổ sung cho UNCLOS, tương tự như Thỏa thuận về đàn cá, để “bảo đảm tính hợp pháp của các đường cơ sở cố định trong bối cảnh mực nước biển dâng cao”. Vấn đề này đã được Ủy ban Luật Quốc tế của Liên hợp quốc (ILC) xem xét kể từ phiên họp năm 2021.⁵⁴ Về nguyên tắc, các quốc gia phải phản hồi bất kỳ khuyến nghị nào từ Ủy ban Luật pháp Quốc tế, theo cách cân bằng giữa nhu cầu ổn định và an ninh trong luật biển với mục tiêu thúc đẩy công bằng trong ứng phó với biến đổi khí hậu và “cần cân nhắc nghiêm túc” đối với cơ chế thay đổi để tránh nếu có thể việc sửa đổi Công ước để bảo vệ tính toàn vẹn của UNCLOS.⁵⁵ Tháng 10/2022, Việt Nam cùng với 15 nước khác giới thiệu sáng kiến về việc xin ý

⁵¹ Pacific Islands Forum, “Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise”, (6 August 2021): <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise> (truy cập ngày 25/9/2024).

⁵² Xem thêm thông tin tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40693/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

⁵³ Xem thêm Điều 62 Công ước Viên về Luật Điều ước năm 1969.

⁵⁴ Xem thông tin tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40742/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

⁵⁵ Xem thêm thông tin tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40763/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

kiến tư vấn của Tòa án Công lý quốc tế để làm rõ trách nhiệm và nghĩa vụ của các nước về biến đổi khí hậu trên cơ sở các điều ước quốc tế liên quan, bao gồm cả UNCLOS. Trong bối cảnh tác động của biến đổi khí hậu ngày càng rõ rệt và nghiêm trọng đối với nhiều nước, trong đó có Việt Nam, việc thúc đẩy sáng kiến sẽ có ý nghĩa quan trọng, góp phần cùng cộng đồng quốc tế tăng cường ứng phó với biến đổi khí hậu, bao gồm thông qua việc sử dụng và quản lý biển và đại dương một cách bền vững.⁵⁶

3.2. Thách thức về an ninh hàng hải

Thế kỷ 21 đã chứng kiến sự phát triển như vũ bão của khoa học công nghệ trong nhiều lĩnh vực, bao gồm cả lĩnh vực hàng hải trong đó có các phương tiện hàng hải tự hành trên biển (tàu không người lái - MAV⁵⁷). Những công nghệ này sao chép nhiều chức năng của tàu truyền thống và cung cấp các khả năng mới cho người vận hành.⁵⁸ Phần lớn sự phát triển của các công nghệ như vậy được sử dụng vào mục đích quân sự. Sự xuất hiện của các MAV đã đặt ra một thách thức mới đối với an ninh hàng hải quốc tế. Bởi lẽ, UNCLOS được soạn thảo vào thời điểm các phương tiện hàng hải truyền thống phải có thủy thủ đoàn thực tế để vận hành. Nhiều điều khoản của UNCLOS đề cập và đặt nghĩa vụ cho thủy thủ đoàn của tàu. Ví dụ, Điều 94 của UNCLOS yêu cầu “Tàu thuyền nào cũng phải được giao cho một thuyền trưởng và các sĩ quan có trình độ chuyên môn cần thiết, đặc biệt là việc điều động, hàng hải, thông tin liên lạc và điều khiển các máy, thủy thủ có trình độ chuyên môn cần thiết và đủ số so với loại tàu thuyền, kích thước, máy móc và trang bị của tàu thuyền” (khoản 3). Trong khi đó, MAV không cần thủy thủ đoàn thực tế để vận hành và một số thậm chí không cần thủy thủ đoàn từ xa. Theo quy định của IMO, MAV có 04 mức độ tự động. Mức độ 1 là tàu có một số hệ thống tự động nhưng vẫn có người trên tàu; mức độ 2 là khả năng có

⁵⁶ Xem: <https://baotintuc.vn/thoi-su/dai-su-dang-hoang-giang-unclos-co-y-nghia-rat-lon-doi-voi-moi-truong-hoa-binh-on-dinh-phat-trien-lau-dai-cua-viet-nam-20221209171209471.htm#:~:text=Vi%E1%BB%2087t%20Nam%20l%E1%BB%AD%20d%E1%BB%A5ng%20bi%E1%BB%83n> (truy cập ngày 25/10/2024).

⁵⁷ Viết tắt từ cụm từ: Maritime Autonomous Vehicles

⁵⁸ Xem: Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin - evidence (UNC0003), *Main Maritime Security Challenges arising under UNCLOS in relation to Maritime Autonomous Vehicles (MAV)* tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40691/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

thể vận hành từ xa nhưng vẫn có người trên tàu; mức độ 3 là vận hành tàu từ xa nhưng không có người trên tàu; mức độ 4 là hoàn toàn tự động, có nghĩa là tàu có khả năng tự đưa ra quyết định.⁵⁹

Về phương diện pháp lý, MAV có thể được coi là “tàu”, là “tàu chiến” hay chỉ đơn giản là thiết bị hoặc trang thiết bị? Câu hỏi này rất quan trọng vì nó liên quan đến các quyền được quy định trong UNCLOS trong đó có “quyền đi qua không gây hại” ở lãnh hải, áp dụng cho “tàu”. Nếu MAV được coi là tàu thì quốc gia mà tàu mang cờ phải chịu trách nhiệm như thế nào? Chúng tôi cho rằng, cần phải có quy định và hướng dẫn mới để trả lời những câu hỏi này vì công nghệ hiện tại phát triển nhanh hơn sự phát triển của luật pháp quốc tế. IMO đang có ý định tạo ra cơ sở pháp lý nhằm lấp đầy những khoảng trống này và cung cấp hướng dẫn cụ thể. Tuy nhiên, điều này có thể sẽ không được công bố cho đến năm 2028.⁶⁰

Mặt khác, các MAV được quân đội sử dụng có thể được xem là “tàu chiến” hay không? Theo Luật Chiến tranh Hải quân, chỉ có tàu chiến mới được sử dụng vũ lực để tấn công hợp pháp trong xung đột vũ trang. Quyền này được gọi là “quyền tham chiến”, bao gồm quyền “tấn công, khám xét và bắt giữ, rải mìn, hoạt động đổ bộ chống lại bờ biển do đối phương chiếm giữ, và thực thi lệnh phong tỏa bờ biển”.⁶¹ Theo UNCLOS 1982, tàu chiến được hưởng “quyền miễn trừ”, nghĩa là các quốc gia khác không được thực hiện quyền tài phán đối với chúng. Cụ thể, Điều 29 của UNCLOS định nghĩa tàu chiến là: “mọi tàu thuyền thuộc lực lượng vũ trang của một quốc gia và mang dấu hiệu bên ngoài đặc trưng của các tàu thuyền quân sự thuộc quốc tịch nước đó; do một sĩ quan hải quân phục vụ quốc gia đó chỉ huy, người chỉ huy này có tên trong danh sách các sĩ quan hay trong một tài liệu tương đương; và đoàn thủy thủ phải tuân theo các điều lệnh kỷ luật quân sự”. Như vậy, không thể khẳng định một MAV là tàu chiến hay vì nó không có sĩ quan hoặc thủy thủ đoàn. Do vậy, về nguyên tắc, chúng không được hưởng quyền tham chiến. Ngoài ra, hiện nay tội

⁵⁹ Xem: International Relations and Defence Committee, Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose in the 21st century? tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/3000/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

⁶⁰ Xem: International Relations and Defence Committee, tldd, tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/3000/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

⁶¹ Xem: Ministry of Defence - evidence (UNC0018) tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40830/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

phạm đã phát triển rất nhanh bằng việc sử dụng công nghệ hiện đại. Do vậy, các MAV được sử dụng cho mục đích tội phạm, như việc phiến quân Houthis sử dụng bom thuyền không người lái trong cuộc xung đột ở Yemen, hoặc sử dụng chúng để vận chuyển hàng hóa bất hợp pháp. Điều này gây ra mối đe dọa rất lớn cho an ninh hàng hải.

Về phương diện pháp lý, UNCLOS chỉ cung cấp “điểm khởi đầu để thiết lập các quyền và nghĩa vụ của Nhà nước trong việc ứng phó với hoạt động bất hợp pháp trên biển”.⁶² Theo đó, quốc gia ven biển có thể thực hiện quyền tài phán hình sự đối với hành vi tội phạm được thực hiện trên các vùng biển là lãnh thổ quốc gia (nội thủy, vùng nước quần đảo, lãnh hải) của mình”. Trong vùng tiếp giáp lãnh hải, quốc gia ven biển chỉ có thể thi hành sự kiểm soát cần thiết, nhằm: Ngăn ngừa những vi phạm đối với các luật và quy định hải quan, thuế khóa, y tế hay nhập cư trên lãnh thổ hay trong lãnh hải của mình; trừng trị những vi phạm đối với các luật và quy định nói trên xảy ra trên lãnh thổ hay trong lãnh hải của mình”.⁶³

Bên cạnh đó, các điều ước quốc tế khác như Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia năm 2000 (UNTOC⁶⁴), Công ước của Liên hợp quốc năm 1988 về chống buôn bán bất hợp pháp ma túy và chất hướng thần nêu rõ các trách nhiệm và quyền bổ sung của các quốc gia. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền tài phán hình sự phụ thuộc vào khả năng của các quốc gia trong việc xác định tội phạm khi xảy ra hành vi phạm tội. Đây chính là thách thức khi tội phạm sử dụng MAV vì “mức độ tự chủ và mức độ tham gia của con người có ý nghĩa đối với việc mô tả tàu, cũng như để xác định trách nhiệm đối với hành vi trên biển, bao gồm cả việc xác định bên nào phải chịu trách nhiệm”.⁶⁵ Do đó, thực thi quyền tài phán của quốc gia đối với MAV hiện nay là một thách thức vì rất khó để xác định ai là người sở hữu MAV. Trên thực tế, MAV “có thể được đăng ký vào sổ

⁶² Xem: Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin - evidence (UNC0003), *Main Maritime Security Challenges arising under UNCLOS in relation to Maritime Autonomous Vehicles (MAV)*, tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40691/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

⁶³ Điều 33 UNCLOS 1982.

⁶⁴ Công ước này có hiệu lực ngày 29/9/2003.

⁶⁵ Xem: Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin- evidence (UNC0003), *Main Maritime Security Challenges arising under UNCLOS in relation to Maritime Autonomous Vehicles (MAV)*, tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40691/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

đăng ký quốc gia, mang cờ và ở quốc gia nhưng được điều khiển từ xa từ một quốc gia khác”. Vấn đề này hiện vẫn chưa có câu trả lời rõ ràng vì chắc chắn rằng, công nghệ đã phát triển nhanh hơn luật pháp quốc tế. Chính vì vậy, trong tương lai, cộng đồng quốc tế cần thống nhất để xây dựng quy định quốc tế nhằm đảm bảo trong pháp luật quốc gia có các điều luật chế tài về việc sử dụng các phương tiện tự hành trên biển cho mục đích phạm tội.

Bên cạnh mục đích quân sự, các MAV có thể được sử dụng cho mục đích phi quân sự. Trên thực tế, các công ty vận tải quốc tế vẫn tiếp tục đầu tư phát triển tàu tự hành cho mục đích thương mại. Tuy nhiên, họ phải đối mặt với những vấn đề tương tự như sử dụng cho mục đích quân sự. Bởi lẽ, UNCLOS 1982 và các điều ước quốc tế liên quan đều quy định, tàu phải có thủy thủ đoàn trên tàu. Ví dụ, công ước SOLAS⁶⁶ và MARPOL⁶⁷, trong đó có “các điều khoản đề cập rõ ràng đến thực tế là trên tàu có là thuyền trưởng và có thủy thủ đoàn đủ tiêu chuẩn” và “các điều khoản liên quan đến cabin hoặc các khu vực khác mà thủy thủ đoàn sử dụng”.⁶⁸ Mặt khác, một trong những câu hỏi đặt ra là, những người điều khiển phương tiện tự hành từ bờ biển có được coi là “thuyền viên” và được trao quyền của người đi biển theo cách mà thuyền viên của một con tàu có người lái, người điều khiển, vận hành hay không?.

Những vấn đề trên đã đặt ra cho tổ chức Hàng hải quốc tế IMO, trong tương lai cần có quy định để điều chỉnh việc sử dụng MAV mà cụ thể là các vấn đề liên quan khái niệm thuật ngữ và định nghĩa, bao gồm làm rõ ý nghĩa của thuật ngữ “thuyền trưởng”, “thuyền viên” hoặc “người chịu trách nhiệm”, đặc biệt là đối với cấp độ tự động ba và bốn của MAV.

⁶⁶ Tên tiếng Anh: International Convention for the Safety of Life at Sea, viết tắt là: SOLAS. SOLAS được thông qua ngày 01/11/1974, có hiệu lực ngày 25/5/1980.

⁶⁷ Tên tiếng Anh: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, viết tắt là MARPOL. Công ước này được IMO thông qua năm 1973, có hiệu lực năm 1978 và được sửa đổi tháng 5/2005.

⁶⁸ Xem: International Relations and Defence Committee, Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose in the 21st century? tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidenc e/3000/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

3.3. Thách thức về bảo vệ quyền con người trên biển và đại dương

Trong khi quyền tài phán có tính chất đặc quyền của quốc gia treo cờ là một nguyên tắc quan trọng của luật biển quốc tế thì việc sử dụng rộng rãi cờ tiện lợi - FOC⁶⁹ đã, đang và sẽ đặt ra một thách thức lớn đối với việc thực thi pháp luật nhằm bảo vệ quyền con người trên biển. Tàu treo cờ tiện lợi là tàu treo cờ của một quốc gia khác ngoài quốc gia mà cá nhân, pháp nhân sở hữu chúng mang quốc tịch. Do đó, một số quốc gia trở thành “cơ quan đăng ký mở” và chào đón bất kỳ tàu nước ngoài nào miễn là họ phải trả phí. Hay nói cách khác là cho phép tàu thuyền nước ngoài thuê quyền đi thuyền dưới cờ của họ, điển hình là Panama, Liberia, Malta và Quần đảo Marshall. Theo dữ liệu của CIA, khoảng 56,6% tàu buôn trên thế giới được gắn cờ của một trong bốn quốc gia này, mặc dù thực tế là các quốc gia đó chiếm 0,12% dân số thế giới. Ngay cả Bolivia và Mông Cổ cũng tham gia vào lĩnh vực kinh doanh FOC béo bở, mặc dù không có biển.⁷⁰ Một số quốc gia khác không hoạt động công khai dưới dạng sở đăng ký mở, nhưng luật doanh nghiệp cho phép hoặc thực thi lỏng lẻo, dẫn đến đội tàu đã đăng ký của họ trên thực tế, có thể thuộc sở hữu nước ngoài. Đó chính là một trong những cách FOC tạo điều kiện giữ bí mật trong việc sở hữu tàu có lợi. Để đăng ký FOC, một công ty có thể thành lập một “công ty vỏ bọc” hoặc thông qua công ty khác để đăng ký quốc tịch cho tàu. Điều này phục vụ cho việc che giấu danh tính của các chủ sở hữu hưởng lợi, loại trừ việc nhận dạng và các biện pháp trừng phạt khi tàu của họ tham gia vào các hoạt động bất hợp pháp. Những cấu trúc công ty bí mật tương tự này làm cho các cuộc điều tra của cơ quan thuế và các cơ quan có thẩm quyền của quốc gia không hiệu quả.

Trên thực tế, FOC rất hấp dẫn đối với những chủ tàu quan tâm đến lợi nhuận ròng của họ hơn là phúc lợi của những người đi biển vì nó giúp họ tiết kiệm chi phí. Trên thực tế, sở đăng ký FOC cung cấp cho chủ tàu phí đăng ký rẻ và thuế thấp hoặc không phải nộp thuế. Sau khi một con tàu được đăng ký theo FOC, các chủ tàu sẽ tuyển dụng lao động rẻ, trả lương thấp và cắt giảm chi phí bằng cách hạ thấp mức sống và điều kiện làm việc của thủy thủ đoàn. FOC cung cấp cho các

⁶⁹ Tên tiếng Anh: Flag of Convenience, viết tắt là FOC.

⁷⁰ Xem: How Spain, Russia and other countries cheat the world out of billions of dollars in fish, tại địa chỉ website: <https://qz.com/95583/how-spain-russia-and-other-countries-cheat-the-world-out-of-billions-of-dollars-in-fish/> (truy cập ngày 22/6/2022).

quốc gia không có ngành vận tải biển của riêng mình một phương thức để có nguồn thu dễ dàng. Họ thiết lập sổ đăng ký tàu và tính phí cho chủ tàu, trong khi không có trách nhiệm nào về an toàn và phúc lợi của thủy thủ đoàn như một quốc gia mà tàu treo cờ thực sự. Vì tàu FOC không có quốc tịch thực sự nên chúng nằm ngoài tầm kiểm soát của bất kỳ công đoàn thủy thủ của bất kỳ quốc gia nào. Do đó, hầu hết thủy thủ làm việc trên các FOC không phải là thành viên của công đoàn. Đối với những người là thành viên, công đoàn cũng không có quyền tác động đến những gì xảy ra trên tàu. Đó là lý do tại sao mà Liên đoàn Công nhân Vận tải Quốc tế (ITF⁷¹) kiên trì vận động để chống lại FOC. Tính đến nay (10/2024), đã có 43 quốc gia được ITF tuyên bố là có sổ đăng ký FOC.⁷² Trong thực tiễn, việc sử dụng FOC là rào cản lớn đối với việc thực thi các quy định nhằm bảo vệ quyền con người trên biển, đặc biệt là trên biển quốc tế. Khoảng trống do quyền tài phán đặc quyền của quốc gia tàu mang cờ và FOC tạo ra là một thách thức lớn đối với việc bảo vệ quyền con người trên biển. Thực tế, có hơn 30 triệu người trên biển, trong đó 27 triệu là ngư dân và 1,6 triệu người có việc làm trong ngành vận tải biển toàn cầu.⁷³ Những người hoạt động trên biển khác bao gồm công nhân dầu khí ngoài khơi, người di cư, người tị nạn, nạn nhân của hành vi buôn bán người, thủy thủ đoàn và hành khách trên tàu du lịch.

UNCLOS bao gồm một số điều khoản liên quan đến điều kiện của người dân tại biển và có tác động đến quyền con người của họ như Điều 73 (thi hành các luật và quy định của quốc gia ven biển) theo hướng đối xử nhân đạo đối với hành vi đánh bắt cá; Điều 98 (nghĩa vụ giúp đỡ những người gặp nguy hiểm trên biển), Điều 99 (cấm chuyên chở nô lệ) và Điều 292 (quy định việc thả nhanh chóng các tàu bị bắt và thủy thủ đoàn). Tuy nhiên, vẫn có những khoảng trống lớn trong việc bảo vệ quyền con người trên biển trong chính UNCLOS. Bởi vì, các quy định của UNCLOS phát triển trước và ngoài ảnh hưởng của luật quốc tế về quyền con người. Chính vì vậy, có quan điểm cho rằng, “UNCLOS được soạn thảo như thể con người không tồn tại trên biển

⁷¹ Tên tiếng Anh: International Transport Workers' Federation, viết tắt là ITF.

⁷² Xem thêm thông tin tại địa chỉ website: <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-convenience> (truy cập ngày 03/10/2024).

⁷³ Xem: Steven Haines, evidence (UNC0037), UNCLOS: Fit for Purpose in the 21st Century? tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40878/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

mà chỉ có tàu thuyền, tài nguyên biển”⁷⁴ hoặc những “tác động to lớn của UNCLOS là sai sót” là nó “có nhiều điều để nói về việc bảo vệ cá hơn là bảo vệ con người”.⁷⁵

Về phương diện pháp lý, luật quốc tế về quyền con người áp dụng cho những người trên biển cũng như trên đất liền. Do vậy, không thể coi vào thời điểm nào đó mà một số quốc gia lại không có nghĩa vụ xử lý các vấn đề liên quan đến quyền con người mở rộng ra biển. Do vậy, có ý kiến cho rằng, có thể không cần bổ sung quyền con người vào UNCLOS vì vấn đề này đã được xây dựng bởi các tổ chức có thẩm quyền như IMO.⁷⁶ Trong thực tế, một số điều ước quốc tế khác đã quy định về điều kiện của những người hoạt động trên biển bao gồm: Công ước quốc tế của IMO về An toàn sinh mạng trên biển (SOLAS); Công ước quốc tế về tiêu chuẩn đào tạo, chứng nhận và trực ca cho thuyền viên (STCW⁷⁷); Công ước về tìm kiếm và cứu nạn hàng hải (SAR⁷⁸) và Công ước Quốc tế Công ước Lao động Hàng hải (MLC⁷⁹) của Tổ chức Lao động thế giới ILO. Tuy nhiên, các điều ước này không phải là các điều ước quốc tế về quyền con người. Bên cạnh đó, việc thiếu quan tâm đến quyền con người trong bối cảnh hàng hải được phản ánh trong thực tế là chỉ có một tổ chức phi chính phủ giải quyết các quyền của người trên biển (tổ chức từ thiện Nhân quyền trên biển có trụ sở tại Vương quốc Anh), so với hàng trăm người tập trung vào quyền con người trên đất liền.⁸⁰ Kết quả là có sự không phù hợp giữa các chế độ tài phán đối với luật biển và bảo vệ quyền con người.

⁷⁴ Xem: Irini Papanicolopulu, Andrea Longo, Daniele Mandrioli, evidence (UNC0033), *To the International Relations and Defence Committee UK Parliament, Submission in response to the call for evidence, UNCLOS: fit for purpose in the 21st century?* tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40874/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

⁷⁵ Xem: Human Rights at Sea – evidence (UNC0016), “*fit for purpose in the 21st century?*” tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40825/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

⁷⁶ Xem: Human Rights at Sea – evidence (UNC0016) tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40825/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

⁷⁷Tên tiếng Anh: International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, viết tắt là: STCW. STCW được thông qua ngày 07/7/1978, có hiệu lực ngày 28/4/1984 (sửa đổi năm 1995 và năm 2010).

⁷⁸ Tên tiếng Anh: International Convention on Maritime Search and Rescue, viết tắt là SAR. SAR được thông qua ngày 27/4/1979, có hiệu lực ngày 22/6/1985.

⁷⁹ Tên tiếng Anh: Maritime Labour Convention, viết tắt là: MLC. MLC được thông qua ngày 23/02/2006 và có hiệu lực ngày 20/8/2013.

⁸⁰ Xem: International Relations and Defence Committee Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose in the 21st century? tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/3126/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

Như chúng tôi đã đề cập ở trên, thẩm quyền có tính chất đặc quyền của quốc gia tàu mang cờ và FOC là những rào cản lớn đối với tính minh bạch và quy mô vi phạm quyền con người trên biển. Chính vì vậy, các quốc gia cần ban hành luật pháp trong nước để thực hiện nghĩa vụ theo UNCLOS và luật quốc tế về bảo vệ quyền con người theo hướng, tòa án của quốc gia có quyền xét xử để trừng phạt bất kỳ cá nhân hoặc tổ chức nào chịu trách nhiệm về bất kỳ quyền con người nào bị xâm phạm trên biển. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều quốc gia không ban hành luật hoặc không muốn hoặc không thể kiểm soát hoặc thực thi nó, hoặc do chủ tàu chọn đăng ký FOC để “lẩn tránh” trách nhiệm và tìm kiếm lợi nhuận cao.⁸¹ Mặt khác, ngay cả khi có pháp luật phù hợp thì cũng rất khó và hầu như không thể thực thi được quyền tài phán này vì một con tàu có thể di chuyển đến bất cứ nơi nào trên thế giới, cách xa lãnh thổ và các tàu tuần tra của quốc gia mà nó mang cờ.

Bên cạnh đó, UNCLOS chỉ thiết lập quyền tài phán của quốc gia trong khu vực nhất định. Do đó, một quốc gia không thể thực thi quyền tài phán theo quy định của UNCLOS nhằm mục đích bảo vệ quyền con người. Ví dụ, nếu một tàu mang cờ Liberia đi qua lãnh hải của Việt Nam và có nạn nhân của hành vi buôn người trên tàu, các nạn nhân thuộc thẩm quyền tài phán của Việt Nam nhưng không có nghĩa là Việt Nam có quyền can thiệp vào quyền đi qua không gây hại để bảo vệ các nạn nhân, trừ khi Việt Nam coi việc vi phạm quyền con người là hành vi đe dọa vì hòa bình, an ninh và trật tự của quốc gia ven biển theo quy định của Điều 19 của UNCLOS.⁸² Như vậy, tính ưu việt của các nguyên tắc tự do hàng hải và quyền tài phán có tính chất đặc quyền của quốc gia treo cờ theo UNCLOS đã cản trở việc áp dụng luật pháp về quyền con người trên biển.

⁸¹ Irini Papanicolopulu, Andrea Longo, Daniele Mandrioli, evidence (UNC0033), *To the International Relations and Defence Committee UK Parliament, Submission in response to the call for evidence, UNCLOS: fit for purpose in the 21st century?* tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40874/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

⁸² Điều 27 UNCLOS về quyền tài phán hình sự ở trên một tàu nước ngoài quy định:

1. Quốc gia ven biển không được thực hiện quyền tài phán hình sự của mình ở trên một tàu nước ngoài đi qua lãnh hải để tiến hành việc bắt giữ hay tiến hành việc dự thẩm sau một vụ vi phạm hình sự xảy ra trên con tàu trong khi nó đi qua lãnh hải, trừ các trường hợp sau đây: a) Nếu hậu quả của vụ vi phạm đó mở rộng đến quốc gia ven biển; b) Nếu vụ vi phạm có tính chất phá hoại hòa bình của đất nước hay trật tự trong lãnh hải; c) Nếu thuyền trưởng hay một viên chức ngoại giao hoặc một viên chức lãnh sự của quốc gia mà tàu mang cờ yêu cầu sự giúp đỡ của các nhà đương cục địa phương hoặc d) Nếu các biện pháp này là cần thiết để trấn áp việc buôn lậu chất ma túy hay các chất kích thích.

Ngoài ra, việc thiếu vắng các biện pháp mang tính thủ tục để các cá nhân có thể yêu cầu bảo vệ quyền lợi của họ vì cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS chỉ dành cho các quốc gia. Trong khi đó, do tính chất hoạt động của họ, nạn nhân bị vi phạm quyền con người trên biển khó có thể khởi kiện những kẻ áp bức họ trước tòa án trong nước hoặc quốc tế và khi họ đã cố gắng làm được điều đó, việc này thường phải mất một thời gian rất dài. Cuối cùng, Công ước Lao động Hàng hải lại quy định nạn nhân “không bao gồm ngư dân và những người làm việc trên các giàn khoan, công trình lắp đặt và các công trình khác trên biển” và Công ước về lao động đánh cá chỉ mới được 19 quốc gia phê chuẩn, chưa mang tính phổ cập.

Bên cạnh đó, vấn đề quyền con người trên biển còn phức tạp hơn bởi các hoạt động bất hợp pháp, không được báo cáo và không được kiểm soát (IUU⁸³) đánh bắt cá, ước tính chiếm khoảng 30% sản lượng đánh bắt.⁸⁴ Trong đó, mối liên hệ giữa IUU và vi phạm quyền con người về mặt hành vi, đó là một bức tranh khá rõ ràng. Các chủ tàu cá ít hoặc không quan tâm đến những điều tốt đẹp và yêu cầu của lao động và quyền con người. Việc đánh bắt IUU lại được tạo điều kiện thuận lợi nhờ cò tiền lợi cũng như việc thiếu sự giám sát và thực thi trên biển. Một nghiên cứu năm 2018 cho thấy: 70% các tàu liên quan đến hoạt động đánh bắt IUU đã hoặc đã được gắn cờ ở “thiên đường thuế”.⁸⁵ Việc thiếu giám sát và việc thực thi pháp luật, cùng với việc đánh bắt quá mức, buộc các tàu phải đánh bắt thêm ngoài khơi và trong thời gian dài hơn và điều này tất yếu làm gia tăng khả năng bóc lột ngư dân di cư, đặc biệt là việc giam giữ ngư dân trên tàu lâu dài.

Cuối cùng, việc thiếu vắng cơ chế thực thi pháp luật hiệu quả trên biển cũng là nguyên nhân làm phát sinh tội phạm về tình dục trên biển vì nạn nhân rất khó khăn thậm chí là không thể trong việc tiếp cận công lý. Đây là vấn đề đối với hành khách trên các tàu du lịch

⁸³ Viết tắt từ thuật ngữ tiếng Anh: Illegal, unreported and unregulated fishing - IUU.

⁸⁴ Xem: International Relations and Defence Committee, Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose in the 21st century?

tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/3000/html/> (truy cập ngày 24/9/2024).

⁸⁵ Xem: Environmental Justice Foundation - evidence (UNC0036) tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40877/html/>.

trong đó có nguyên nhân liên quan đến quyền tài phán và việc sử dụng cờ FOC. Các tội phạm xảy ra trên tàu du lịch, bao gồm cả tấn công tình dục, hiếp khi được các cơ quan có thẩm quyền điều tra và thường xảy ra trong những tình huống gây nhầm lẫn về mặt quyền tài phán. Nhiều nạn nhân bị từ chối công lý sau khi bị lạm dụng.⁸⁶ Trên thực tế, không ít vụ việc về tấn công tình dục nhưng không bị xử lý vì quốc gia mà tàu mang cờ tuyên bố “không có thẩm quyền”. Một ví dụ điển hình, năm 2019, một phụ nữ người Anh đã bị một người đàn ông người Ý tấn công tình dục trên tàu được đăng ký cờ tiện lợi của Panama, khi đang di chuyển ngoài vùng biển lãnh thổ ở Địa Trung Hải. Sau đó, Tòa án Tây Ban Nha đã điều tra, xét xử. Tuy nhiên, Tòa án Tây Ban Nha đã cho rằng, họ án không có thẩm quyền. Trong khi đó, Panama, mặc dù có quyền tài phán đối với tàu mang cờ của mình nhưng đã không thực hiện bất kỳ điều gì cho nạn nhân.⁸⁷ Qua vụ việc này đã cho thấy, nghĩa vụ của các quốc gia khi có hành vi vi phạm quyền con người xảy ra trên biển chưa được quy định rõ ràng, đặc biệt là nếu quốc gia liên quan không phải là quốc gia treo cờ và không có mối liên hệ về mặt pháp lý và lợi ích đối với nạn nhân bị vi phạm quyền con người và vấn đề không được UNCLOS và IMO điều chỉnh một cách đầy đủ.

Tóm lại, thách thức cốt lõi hiện nay về quyền con người trên biển chính là “sự phân tán bản chất của luật pháp quốc tế và sự thiếu vắng một chế độ pháp lý chuyên biệt, thống nhất về quyền con người, người tị nạn, lao động và luật biển quy định”.⁸⁸ Điều này đòi hỏi, luật pháp quốc tế cần quy định rõ, làm cơ sở pháp lý để trừng phạt hiệu quả các hành vi tội phạm vi phạm quyền con người trên biển. Theo đó, cần tăng cường yêu cầu về mối liên hệ thực sự giữa một con tàu và quốc gia treo cờ trong UNCLOS bằng cách quy định nghiêm ngặt hơn đối với các sổ đăng ký mở để buộc quốc gia treo cờ phải chịu trách nhiệm về các hành vi vi phạm quyền con người trên các tàu treo cờ của mình;

⁸⁶ Xem: Human Rights at Sea - evidence (UNC0016), “fit for purpose in the 21st century”? tại địa chỉ: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40825/html/> (truy cập ngày 26/9/2024).

⁸⁷ Xem: International Relations and Defence Committee Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose for the 21st century? tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/2852/html/> (truy cập ngày 26/9/2024)

⁸⁸ Xem: Human Rights at Sea- evidence (UNC0016), “fit for purpose in the 21st century”? tại địa chỉ website: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40825/html/> (truy cập ngày 25/9/2024).

các quốc gia có cảng cần đưa các hành vi vi phạm quyền con người xảy ra trên biển vào phạm vi quyền tài phán của các quốc gia nơi tàu cập cảng.⁸⁹ Trong đó, phát triển UNCLOS để UNCLOS thực sự là “điều ước quốc tế sống động” nhằm bảo vệ quyền con người trên biển một cách hiệu quả nhất là một thách của cộng đồng quốc tế trong hiện tại và tương lai.

4. Kết luận

UNCLOS - “Hiến pháp về biển và đại dương”, sau 30 năm có hiệu lực ngày càng chứng minh vai trò và ý nghĩa phổ quát, toàn diện đối với các vấn đề về biển và đại dương trên toàn cầu. Cùng với sự phát triển của nhân loại, một trật tự dựa trên luật pháp ngày càng được củng cố và đề cao, trong đó, UNCLOS luôn giữ giá trị và tầm quan trọng hàng đầu. Bên cạnh những thành tựu to lớn đó, UNCLOS cũng cần được tiếp tục bổ sung, phát triển để nó thực sự là một “điều ước quốc tế sống” nhằm giải quyết các thách thức mới của nhân loại mà luật pháp quốc tế cần phải điều chỉnh đó là thách thức do biến đổi khí hậu; thách thức về an ninh hàng hải do sự phát triển vượt bậc của khoa học công nghệ và thách thức về bảo vệ quyền con người trên biển.

Là một quốc gia biển, Việt Nam luôn nhận thức rõ ràng vai trò và tầm quan trọng to lớn của biển và đại dương đối với hòa bình, an ninh và phát triển của đất nước, đồng thời, tôn trọng và thực thi đầy đủ, có trách nhiệm các quy định của UNCLOS. Trong Nghị quyết phê chuẩn Công ước ngày 23/6/1994, Quốc hội Việt Nam đã khẳng định: “Bằng việc phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982, nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam biểu thị sự quyết tâm cùng cộng đồng quốc tế xây dựng một trật tự công bằng, khuyến khích sự phát triển và hợp tác trên biển”. Từ khi phê chuẩn UNCLOS đến nay, Việt Nam đã từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia, vận dụng các quy định của UNCLOS để xác định các vùng biển và

⁸⁹ Các biện pháp kiểm soát của quốc gia cảng được sử dụng để giải quyết ô nhiễm biển và Thỏa thuận năm 2009 về các biện pháp của quốc gia cảng của FAO chỉ tập trung giải quyết hoạt động đánh bắt cá IUU mà chưa được mở rộng sang lĩnh vực quyền con người vì Thỏa thuận này không trao cho các nhà nước có cảng quyền và nghĩa vụ áp dụng các biện pháp thực thi như điều tra, tố tụng tư pháp và trừng phạt, vốn nằm trong quyền hạn của các quốc gia có cờ.

phân định ranh giới biển với các nước láng giềng, quản lý và sử dụng biển. Đồng thời, Việt Nam luôn nỗ lực hợp tác với các quốc gia trong các lĩnh vực biển phù hợp với các quy định của UNCLOS theo hướng bảo tồn, khai thác, sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên biển, phục vụ phát triển bền vững; giải quyết hòa bình các tranh chấp trên biển với các nước láng giềng. Đặc biệt, Việt Nam đã có nhiều sáng kiến nổi bật, được cộng đồng quốc tế ghi nhận như việc cùng Phái đoàn đại diện 11 nước đồng sáng lập ra Nhóm các nước bạn bè của UNCLOS tại Liên hợp quốc, với hơn 100 quốc gia; tham gia và có nhiều đóng góp có chất lượng trong các cuộc thảo luận đàm phán xây dựng văn kiện quốc tế về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại vùng biển nằm ngoài phạm vi vùng tài phán quốc gia; thể hiện tốt vai trò là một quốc gia thành viên tích cực và có trách nhiệm, tôn trọng và thực thi đầy đủ UNCLOS.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH YẾU

1. Bộ quy tắc ứng xử của FAO về nghề cá có trách nhiệm năm 1995
2. Công ước về lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải năm 1958
3. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982
4. Công ước về phòng chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia năm 2000
5. Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm từ dầu nhiên liệu, năm 2001
6. Công ước Lao động Hàng hải 2006
7. Environmental Justice Foundation, en evidence (UNC0036)
8. Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945
9. Hiệp định phân định ranh giới biển giữa Việt Nam và Vương quốc Thái Lan trong Vịnh Thái Lan năm 1997

10. Hiệp định phân định lãnh hải, đặc quyền kinh tế và thềm lục địa giữa CHXHCN Việt Nam và CHND Trung Hoa năm 2000
11. Hiệp định hợp tác nghề cá giữa CHXHCN Việt Nam và CHND Trung Hoa năm 2000
12. Hiệp định phân định thềm lục địa giữa CHXHCN Việt Nam và Indonesia năm 2003
13. Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế giữa CHXHCN Việt Nam và Indonesia 2022
14. Hiệp định các quốc gia có cảng năm 2009
15. Hiệp ước về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ngoài vùng tài phán quốc gia (Hiệp ước về Biển cả) năm 2023
16. Kế hoạch hành động quốc tế phòng chống khai thác bất hợp pháp, không có báo cáo, không theo quy định (IPAO-IUU) của FAO năm 2001
17. Luật Biển Việt Nam năm 2012
18. Human Rights at Sea - evidence (UNC0016), “fit for purpose in the 21st century”?
19. International Relations and Defence Committee Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose for the 21st century
20. Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, (Cambridge: Cambridge University Press, 2021)
21. MLC - Maritime Labour Convention
22. Phòng Bảo đảm hàng hải (1982), *Một số vấn đề về Luật Biển*, Bộ Tư lệnh Hải quân
23. SAR - International Convention on Maritime Search and Rescue

24. SOLAS - International Convention for the safety of life at sea
25. STCW - International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers
26. Tanaka Yoshifumi: The International Law of the Sea (CUP 2012)
27. The World Bank, “Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration”
28. Thỏa thuận điều chỉnh hoạt động của các quốc gia trên mặt trăng và các thiên thể khác năm 1979
29. Thỏa thuận về trợ cấp nghề cá của WTO năm 2022
30. Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ngày 12/5/1977
31. Tuyên bố của Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam ngày 12/11/1982

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ, VAI TRÒ CỦA UNCLOS 1982 TRONG PHÂN ĐỊNH BIỂN VÀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP

GS.TS. Nguyễn Bá Diên¹

Tóm tắt:

Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982) đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong lịch sử phát triển của Luật Quốc tế nói chung và Luật Biển quốc tế hiện đại nói riêng. Cùng với Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945, UNCLOS 1982 được đánh giá là một trong những văn kiện pháp lý quốc tế trụ cột quan trọng nhất, đồ sộ nhất, là một trong những thành tựu có ý nghĩa nhất trong lĩnh vực Luật Quốc tế của nhân loại trong thế kỷ XX. Là một điều ước quốc tế đa phương đồ sộ, tổng hợp và toàn diện, độc nhất vô nhị (cho đến thời điểm hiện nay), với 320 điều, 17 Phần, 9 Phụ lục và các văn bản thực thi như Thỏa thuận thực hiện phần XI của UNCLOS 1982 (Thỏa thuận 1994), Thỏa thuận về Đoàn cá di cư của Liên hợp quốc năm 1995 (Thỏa thuận 1995), Thỏa thuận bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học ngoài vùng tài phán quốc gia năm 2023 (Thỏa thuận 2023), với tổng số khoảng 1500 quy điều khoản, UNCLOS 1982 được coi là bản “hiến pháp về biển và đại dương của nhân loại”. UNCLOS 1982 đã đưa ra tổng thể hệ thống quy phạm bao trùm gần như tất cả các vấn đề quan trọng nhất, đầy đủ nhất, thiết lập nền móng vững chắc cho Luật Biển quốc tế hiện đại, từ các quy định về phạm vi, quy chế pháp lý của các vùng biển, đảo và đại dương thế giới, quyền và nghĩa vụ về nhiều mặt của mọi quốc gia (có biển cũng như không có biển) đối với các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia cũng như đối với vùng biển quốc tế, bao gồm cả đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia, cho đến việc khai thác hải sản, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ biển, phân định biển, và đặc biệt là vấn đề giải quyết tranh chấp quốc tế về biển, đảo (một trong những nội dung tạo nên sức mạnh của Công ước

¹ Viện Nghiên cứu Khoa học Biển và Hải đảo, Chủ tịch Viện Nghiên cứu Khoa học Biển và Hải đảo, Giảng viên Cao cấp Trường Đại học Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội

được quy định tại phần XV của UNCLOS 1982). Trải qua hơn 40 năm ra đời và phát triển, UNLOS 1982 vừa là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng, có giá trị phổ quát, hỗ trợ mọi quốc gia có biển cũng như không có biển, trong việc quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở biển, vừa là công cụ hữu hiệu để các quốc gia tiến hành phân định biển và giải quyết các tranh chấp phát sinh từ biển, qua đó, nhằm thiết lập một trật tự pháp lý toàn diện, công bằng, hòa bình, thịnh vượng, phù hợp với mục tiêu phát triển bền vững của cộng đồng quốc tế. Để làm rõ hơn vấn đề này, bài viết tập trung nghiên cứu và làm rõ những nội dung cơ bản của UNCLOS 1982; phân tích, luận giải, đánh giá các giá trị pháp lý, vai trò của Công ước này trong việc phân định biển và giải quyết tranh chấp về biển. Kết quả nghiên cứu sẽ góp phần cung cấp thêm cơ sở khoa học cho việc đề xuất kiến nghị nhằm phát huy các giá trị pháp lý, vai trò của UNCLOS 1982, cũng như việc tiếp tục hoàn thiện UNCLOS 1982 và pháp luật quốc gia nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam trên Biển Đông, góp phần bảo vệ hòa bình, an ninh trong khu vực và trên thế giới.

Từ khóa: UNCLOS 1982, giá trị pháp lý, phân định biển, cơ chế giải quyết tranh chấp biển đảo, hoàn thiện UNCLOS 1982

Sau 05 năm trù bị (1967-1972) và qua 09 năm đàm phán chính thức (1973-1982), trải qua 11 khóa họp, đến ngày 30/4/1982, Hội nghị của Liên hợp quốc về Luật Biển lần thứ ba đã thông qua Công ước về Luật Biển năm 1982 (gọi tắt là UNCLOS 1982) với sự tham gia và chấp thuận của nhiều quốc gia từ khắp các châu lục, kể cả những quốc gia có biển và không có biển. Tính đến nay, Công ước đã có 170 bên phê chuẩn, trong đó bao gồm 166 quốc gia thành viên của Liên hợp quốc (LHQ), 01 quốc gia quan sát viên của Liên hợp quốc (Palestine), 02 quốc gia liên kết (Quần đảo Cook và Niue) và Liên minh châu Âu EU². Có thể khẳng định rằng, cùng với Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945, UNCLOS 1982 là văn kiện pháp lý quốc tế quan trọng nhất được nhiều quốc gia tham gia ký kết và gia nhập nhất kể từ sau chiến

² United Nations (2024), *Status of United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December, 1982*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en.

*tranh thế giới*³. Là điều ước quốc tế đồ sộ nhất của nhân loại từ trước đến nay, UNCLOS 1982, thực sự là một trong những điều ước quốc tế phổ quát, mang tính nền tảng nhất trong quan hệ giữa các quốc gia, trở thành trụ cột của Luật Biển quốc tế hiện đại, là “Hiến pháp về biển và đại dương của nhân loại”, đã và đang được thừa nhận và áp dụng rộng rãi. UNCLOS 1982 đã và đang đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ chủ quyền và lợi ích của các quốc gia, bảo vệ tài nguyên môi trường biển, góp phần duy trì hòa bình, ổn định, hợp tác quốc tế và sự phát triển bền vững của các quốc gia liên quan đến các vấn đề biển, đại dương vốn chiếm hơn 70% diện tích toàn cầu và 90% sinh quyển với rất nhiều nguồn lợi, tài nguyên đa dạng, phong phú.

1. Những giá trị pháp lý độc nhất vô nhị của UNCLOS 1982

Trong hơn 40 năm qua, kể từ ngày ra đời cho đến nay, UNCLOS 1982 đã và đang thể hiện sứ mệnh lịch sử là “bản hiến pháp của nhân loại về đại dương”, với những giá trị có ý nghĩa đặc biệt to lớn trong việc quản trị biển và đại dương⁴.

Thứ nhất, UNCLOS 1982, với 17 Phần, 09 Phụ lục và 03 Hiệp định bổ sung (Hiệp định năm 1994, Hiệp định năm 1995 và Hiệp định năm 2023), bao gồm trên 1500 điều khoản, cho đến nay, là *một điều ước quốc tế toàn cầu, tổng thể và toàn diện*, nhằm điều chỉnh hầu như tất cả các vấn đề liên quan đến biển, bằng một thỏa thuận trọn gói⁵. *Tính trọn gói của Công ước được thể hiện ở chỗ điều chỉnh tất cả mọi khía cạnh liên quan đến Luật Biển và được các quốc gia chấp nhận theo nguyên tắc “nhất trí” (consensus), không được phản đối, bảo lưu*⁶. UNCLOS đã thiết lập một thiết chế pháp lý quốc tế mới, tổng thể và nền tảng, trở thành công cụ đắc lực điều chỉnh hầu khắp mọi hoạt động trên biển và đại dương, từ cấp độ quốc gia, khu vực và toàn cầu,

³ Edwin Egede (2022), *What have been the main successes and accomplishments of UNCLOS over the past 40 years?*, <https://committees.parliament.uk/writenevidence/40736/html>.

⁴ Nguyễn Bá Diễn (Chủ biên, 2006), *Chính sách, pháp luật biển của Việt Nam và chiến lược phát triển bền vững*, Sách chuyên khảo, NXB Tư pháp, Hà Nội, tr. 48-86.

⁵ Authority of the House of Lords- International Relations and Defence (2022), *Committee UNCLOS: the law of the sea in the 21st century*; 2nd Report of Session 2021–22 (HL Paper 159): <https://committees.parliament.uk/publications/9005/documents/159002/default/>, Ordered to be printed 10 February 2022 and published 1 March 2022, p.17.

⁶ OA Adede (1975), “Settlement of Disputes Arising Under the Law of the Sea Convention” (1975) 69 *AJIL* 798, 798.

hỗ trợ các quốc gia trong việc bảo vệ, quản lý các quyền và lợi ích biển hợp pháp.

*Thứ hai, với tư cách là công ước khung, UNCLOS 1982 đóng vai trò là một bộ luật gốc, làm cơ sở cho số lượng lớn các điều ước quốc tế khác liên quan đến biển được thông qua⁷ (Hiệp định năm 1994 về việc thực hiện Phần XI UNCLOS 1982; Hiệp định về đàn cá lưỡng cư và đàn cá di cư xa của Liên hợp quốc năm 1995; Hiệp định về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học ngoài vùng tài phán quốc gia năm 2023; Hiệp định thúc đẩy việc tuân thủ các biện pháp quản lý và bảo tồn quốc tế của tàu đánh cá trên biển cả năm 1993; Hiệp định về các biện pháp của quốc gia có cảng nhằm phòng ngừa, ngăn chặn và xóa bỏ đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định của FAO năm 2009 và nhiều hiệp định đa phương, song phương khác. Bên cạnh đó, còn có 16 tổ chức quản lý nghề cá khu vực và các công cụ quan trọng không ràng buộc khác, chẳng hạn: Bộ quy tắc ứng xử về nghề cá có trách nhiệm của Tổ chức Nông lương thế giới (FAO) năm 1995 và các Kế hoạch Hành động Quốc tế (IPOA) của FAO năm 2001...). UNCLOS 1982 còn ủy thác cho các tổ chức quốc tế có thẩm phát triển các tiêu chuẩn, quy tắc thông qua việc ký kết các điều ước quốc tế trong các lĩnh vực cụ thể. Với ý nghĩa đó, UNCLOS 1982 đã trở nên *khuôn khổ pháp lý bao trùm - Bộ luật về biển và đại dương mang tính toàn cầu, trở thành đạo luật gốc, mang tính nền tảng, xuyên suốt*⁸.*

Thứ ba, để bảo đảm thực thi Công ước đầy đủ và nhất quán, theo quy định của UNCLOS 1982, một loạt các cơ quan chuyên môn đã được thiết lập, bao gồm: (i) Cơ quan quyền lực quốc tế về đáy đại dương (ISA); (ii) Ủy ban ranh giới ngoài thềm lục địa (CLCS); (iii) Tòa án Quốc tế về Luật biển (ITLOS), (iv) Viện Giải quyết các tranh chấp liên quan đến đáy biển,... Bên cạnh đó, Hội nghị các quốc gia thành viên UNCLOS 1982 (SPLOS – với cơ chế họp thường niên), cũng đã được thiết lập và đi vào hoạt động hàng chục năm nay với

⁷ Robin Churchill (2021), *UNCLOS – fit for purpose in the 21st century*, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40805/html/10/11/2021>.

⁸Với vai trò là khuôn khổ pháp lý toàn cầu, UNCLOS 1982 đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận tại Điều 311 về quan hệ giữa UNCLOS 1982 và các Công ước và hiệp định quốc tế khác, cũng như tại Điều 293.1 liên quan đến quan hệ với các nguồn khác của Luật Quốc tế trong đó có luật tập quán quốc tế.

nhiều nhiệm vụ quan trọng, trong đó có ý nghĩa nhất là thảo luận về các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực thi Công ước.

Thứ tư, UNCLOS 1982 là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng hỗ trợ các quốc gia trong việc quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở biển. UNCLOS 1982, cho đến nay, là điều ước quốc tế đầu tiên và duy nhất xác định toàn diện và cơ bản chủ quyền, các quyền tài phán và quyền sử dụng các vùng biển khác nhau, như nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ), thềm lục địa, đảo, quốc gia quần đảo, vùng biển quốc tế, Vùng,... UNCLOS 1982 thực sự đã ra một khung pháp lý quốc tế vững chắc, làm bệ đỡ cho các quốc gia trong việc khai thác và quản lý tài nguyên biển và đại dương vì mục tiêu phát triển bền vững. Công ước cũng đặt ra nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển khỏi ô nhiễm và khai thác quá mức, đảm bảo rằng việc sử dụng tài nguyên biển diễn ra bền vững; khuyến khích các quốc gia hợp tác trong việc nghiên cứu, quản lý và bảo vệ tài nguyên biển. Ngoài ra, UNCLOS 1982 cung cấp nhiều cơ chế để giải quyết tranh chấp liên quan đến biển, bao gồm thương lượng, hòa giải, tòa án và trọng tài. Điều này giúp các quốc gia có thể giải quyết mâu thuẫn một cách hòa bình, dựa trên luật pháp quốc tế. Việc thiết lập các cơ quan chuyên giải quyết các tranh chấp về biển, đảo như ITLOS 1982, Tòa Trọng tài Phụ lục VII, Tòa Trọng tài đặc biệt Phụ lục VIII,... đã tạo ra một diễn đàn chính thức và công bằng cho các quốc gia để bảo vệ quyền lợi của mình. Bằng cách cung cấp một khung pháp lý rõ ràng, UNCLOS 1982 giúp giảm thiểu xung đột giữa các quốc gia, đồng thời thúc đẩy sự hợp tác và hiểu biết lẫn nhau trong việc quản lý các nguồn tài nguyên biển.

Thứ năm, sau 40 năm ra đời, UNCLOS 1982 đã được các quốc gia và các tổ chức quốc tế thừa nhận, nội luật hóa và áp dụng một cách rộng rãi. Hầu hết các quốc gia đã hoạch định các vùng biển, ban hành luật pháp quốc gia về biển, thực hiện nhiều chương trình, hoạt động hợp tác quản lý biển như thông qua các cơ chế hợp tác song phương, tiểu khu vực, khu vực và toàn cầu,... đều dựa trên các quy định của UNCLOS 1982. Nhiều tổ chức quốc tế, trong đó đi đầu là LHQ và hệ thống UN Oceans luôn quan tâm thúc đẩy thực thi UNCLOS 1982 ở tất cả các lĩnh vực biển. UNCLOS 1982 tiếp tục là *khung pháp lý nền tảng* để các nước giải quyết các thách thức truyền thống, đồng thời ứng phó với các thách thức mới trên biển nhằm quản

lý và bảo tồn biển và đại dương và các nguồn lợi biển một cách bền vững.

2. Giá trị pháp lý, vai trò của UNCLOS 1982 trong việc phân định biển

Là điều ước quốc tế mang tính bao quát, toàn diện nhất về các vấn đề biển, đại dương, UNCLOS 1982 đã tạo lập một khuôn khổ pháp lý nền tảng cho việc phân định các vùng biển. Đây cũng chính là một trong những ưu điểm lớn nhất và đã làm nên một trong những *giá trị pháp lý quốc tế mang tầm vóc lịch sử nổi bật nhất của UNCLOS*, được thể hiện trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất, UNCLOS 1982 đã đưa ra định nghĩa, phương pháp vạch **đường cơ sở** - mốc giới mang tính quyết định để các quốc gia tiến hành xác lập các vùng biển của mình và phân định biển giữa các quốc gia. Sự ra đời của chế định đường cơ sở đánh dấu sự thành công của cộng đồng quốc tế trong việc thiết lập cơ sở pháp lý quốc tế để các quốc gia hoạch định các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia trên biển cũng như các vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia. Đồng thời, đường cơ sở có ý nghĩa pháp lý quyết định đối với việc phân định ranh giới trên biển giữa các quốc gia biển, đặc biệt là giữa các quốc gia láng giềng hoặc giữa các quốc gia có vùng biển đối diện hoặc liền kề.⁹

Theo quy định của UNCLOS 1982, đường cơ sở được phân thành 02 loại chính: đường cơ sở thông thường (*normal baselines*), đường cơ sở thẳng (*straight baselines*). Trong đó: (1) *Đường cơ sở thông thường* là “ngấn nước triều thấp nhất dọc theo bờ biển đã được được thể hiện trên các hải đồ tỷ lệ lớn đã được quốc gia ven biển chính thức công nhận”. Đường cơ sở thông thường được áp dụng với các quốc gia có đường bờ biển ổn định, địa hình bằng phẳng, không bị khoét sâu và lỗi lồi. (2) *Đường cơ sở thẳng* là đường cơ sở được hình thành bởi nhiều đoạn thẳng nối liền các điểm thích hợp dọc bờ biển. Việc xác định đường cơ sở thẳng phải tuân theo những tiêu chí,

⁹ Nguyễn Thị Hương Trà (2015), *Hoạch định đường cơ sở trong luật quốc tế hiện đại và đường cơ sở theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội.

thủ tục nhất định, đó là:¹⁰ i) Về đặc điểm địa lý, địa mạo của bờ biển: ii) Về hướng đi của đường cơ sở thẳng so với bờ biển: iii) Về độ gần kết giữa vùng nước biển nằm phía trong đường cơ sở thẳng với bờ biển: iv) Về các điểm xác lập các đường cơ sở thẳng: v) Tiêu chí tôn trọng lợi ích của quốc gia khác: vi) Về thủ tục công bố,... (Điều 16 Công ước).

Ngoài ra, UNCLOS 1982 còn ghi nhận ngoại lệ của các đường cơ sở này là: đường cơ sở quần đảo; đường cơ sở ở khu vực cảng biển, bãi cạn lúc nổi lúc chìm, bãi san hô, cửa sông, cửa vịnh, và đường cơ sở để xác định nội thủy trong vùng nước quần đảo.¹¹ Đây cũng là công ước đầu tiên trên thế giới quy định về các đường cơ sở đặc biệt này.

Thứ hai, UNCLOS 1982 là bộ đỡ cho các quốc gia xác lập chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia trên các vùng biển. Với sự ra đời của UNCLOS 1982, phạm vi, quy chế pháp lý của các vùng biển đã được xác định rõ ràng, cụ thể, bao gồm: nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa, quốc gia quần đảo, đảo, eo biển quốc tế, biển cả và Vùng (đáy biển quốc tế),...

*Thứ ba, UNCLOS 1982 đặt ra các nguyên tắc, phương pháp trong việc phân định biển và đưa ra nghĩa vụ thực hiện các biện pháp tạm thời phải dựa trên nguyên tắc thỏa thuận và công bằng nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các quốc gia*¹². Trên cơ sở các quy định tại Điều 15, Điều 74 và Điều 83 UNCLOS 1982, các quốc gia có nghĩa vụ thực hiện việc phân định các vùng biển trên cơ sở thỏa thuận theo nguyên tắc công bằng có tính đến các hoàn cảnh khách quan, phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế. Nếu không đi tới được một thỏa thuận trong một thời gian hợp lý thì các quốc gia hữu quan sử dụng các thủ tục nêu ở phần XV của UNCLOS 1982 về giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình. Trong khi chờ ký kết thỏa thuận này, các quốc gia hữu quan, trên tinh thần hiểu biết và hợp tác, làm hết sức mình để đi đến các dàn xếp tạm thời có tính chất thực tiễn

¹⁰ Nguyễn Bá Diễn, Nguyễn Hùng Cường (2011), “Xác định biên giới trên biển và khu vực biên giới biển của Việt Nam từ góc độ pháp luật quốc tế”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, Luật học 27 (2011) 165-177, tr.168.

¹¹ Nguyễn Bá Diễn (2024), *Xác lập đường cơ sở Việt Nam: Những vấn đề còn tồn tại và đề xuất kiến nghị*, Kỷ yếu Hội nghị Sử học toàn quốc lần thứ nhất về lãnh thổ quốc gia với chủ đề: “Nghiên cứu chủ quyền quốc gia lãnh thổ theo định hướng tiếp cận toàn bộ và toàn diện của lịch sử Việt Nam”, tr.9-30.

¹² Nguyễn Bá Diễn (2013), *Giáo trình Công pháp quốc tế*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 805 trang.

và không phương hại hay cản trở việc ký kết các thỏa thuận dứt khoát trong giai đoạn quá độ này. Các dàn xếp tạm thời không phương hại đến hoạch định cuối cùng. Các dàn xếp tạm thời này có thể là hợp tác khai thác chung, hợp tác cùng phát triển,...

Về các nguyên tắc phân định biển, UNCLOS 1982 tại các Điều 15, Điều 74, Điều 83, đã đưa ra các nguyên tắc cơ bản như sau: Nguyên tắc thỏa thuận và nguyên tắc công bằng cần phải được tuân thủ trong phân định biển. Theo đó: i) *Nguyên tắc thỏa thuận* yêu cầu các quốc gia có liên quan cần thông qua đàm phán, thương lượng để thỏa thuận các phương pháp và tiêu chuẩn phân định.¹³ ii) *Nguyên tắc công bằng* đòi hỏi thỏa thuận giữa các quốc gia liên quan trong một vụ phân định biển phải đạt được một giải pháp công bằng cho cả các bên (Điều 15, Điều 59, Điều 74 và Điều 83). Tuy nhiên, nguyên tắc phân định nào có thể cho giải pháp công bằng thì UNCLOS 1982 lại không quy định rõ ràng.

Về phương pháp phân định biển, thông qua các quy định tại Điều 15, Điều 59, Điều 74 và Điều 83, UNCLOS 1982 đã đưa ra các phương pháp phân định: i) *Phương pháp đường trung tuyến* là phương pháp áp dụng trong trường hợp các quốc gia có bờ biển đối diện nhau; và ii) *Phương pháp đường cách đều* là phương pháp áp dụng trong trường hợp các quốc gia có bờ biển tiếp liền/liền kề nhau. Đồng thời, để đảm bảo nguyên tắc công bằng (đảm bảo tính công bằng của kết quả phân định) trong phân định biển, theo các quy định tại Điều 7 và Điều 121 UNCLOS 1982, cần xác định được các hoàn cảnh đặc biệt và phải có sự đánh giá khách quan, toàn diện các hoàn cảnh hữu quan trong khu vực phân định, như *hình dạng bờ biển, sự hiện diện của đảo*¹⁴, *tính tỷ lệ*¹⁵....

¹³ Nguyễn Bá Diễn (2007), “Vấn đề phân định biển trong Luật quốc tế hiện đại”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Kinh tế - Luật*, Vol. XXIII, No1 2007.

¹⁴ Nguyễn Bá Diễn (2007), *tlđđ*, tr.4-9.

¹⁵ Nguyễn Bá Diễn (2007), *tlđđ*, tr.6-9.

3. Cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế về biển, đảo – tính ưu việt nổi bật, góp phần quan trọng làm nên giá trị to lớn của UNCLOS 1982

Giá trị của UNCLOS 1982 trong việc định ra cơ chế giải quyết tranh chấp khá hoàn hảo, được thể hiện qua những điểm cơ bản sau đây:

***Thứ nhất,** UNCLOS 1982, bằng việc quy định chế độ pháp lý toàn diện về các vùng biển, đảo giúp các quốc gia xác định phạm vi các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán, từ đó giảm thiểu các yêu sách biển quá đáng, phòng ngừa, hạn chế các tranh chấp phát sinh.* Công ước xác định rõ phạm vi, quy chế pháp lý của các vùng biển như lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa; đảo và quốc gia quần đảo; vùng biển quốc tế và vùng đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (Vùng); các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia trên các vùng biển, giúp các quốc gia nhận thức rõ hơn về quyền lợi và trách nhiệm của mình. Điều này tạo ra một hệ chuẩn mực pháp lý quốc tế, giúp các quốc gia tránh những yêu sách biển quá đáng và bảo vệ được các quyền lợi hợp pháp của mình và phòng ngừa, hạn chế các tranh chấp phát sinh. Ngoài ra, UNCLOS 1982 còn khuyến khích các quốc gia hợp tác trong việc bảo vệ và quản lý tài nguyên biển, đồng thời thúc đẩy sự phát triển bền vững, từ đó giảm thiểu các yêu sách và xung đột. Công ước cũng quy định về việc giám sát, thực thi và bảo vệ quyền lợi trên biển giúp các quốc gia duy trì trật tự và giảm thiểu các hành vi vi phạm. Nhờ những quy định rõ ràng và toàn diện này, UNCLOS 1982 không chỉ giúp các quốc gia xác định quyền lợi của mình trên biển mà còn tạo điều kiện để giảm thiểu các yêu sách biển quá đáng, ngăn ngừa và giúp giải quyết dứt điểm các tranh chấp xung đột.

***Thứ hai,** UNCLOS 1982 định ra các nguyên tắc làm nền tảng cơ bản cho việc giải quyết tranh chấp biển, đảo giữa các quốc gia; đồng thời khẳng định trách nhiệm áp dụng nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế về giải quyết tranh chấp quốc tế: nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế (Điều 279, Điều 283, Điều 280, Điều 284; Mục 2 Phần XV UNCLOS 1982;...).*

Thứ ba, UNCLOS 1982, đến thời điểm hiện tại, là công ước đầu tiên và duy nhất trên thế giới quy định chi tiết, đầy đủ, toàn diện nhất về cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc trong lĩnh vực biển, đảo. Một trong những nội dung quan trọng, làm nên tính ưu điểm nổi trội và giá trị độc đáo của UNCLOS 1982 là cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc được quy định tại Phần XV – Cơ chế giải quyết tranh chấp (từ Điều 217 – Điều 299) và các phụ lục có liên quan (Phụ lục V, VI, VII, VIII).

Từ việc quy định các cơ chế giải quyết tranh chấp trên biển một cách toàn diện, UNCLOS 1982 đã tạo nên *một chế định pháp lý có tính hệ thống, khá đầy đủ và toàn diện, trở thành công cụ pháp lý - thiết chế quốc tế rất quan trọng hỗ trợ các quốc gia giải quyết các tranh chấp, bắt đầu phát sinh trong quá trình sử dụng, khai thác và quản lý biển và đại dương, phù hợp với các nguyên tắc của pháp luật quốc tế hiện đại. Nếu như trong công ước Geneva 1958, các điều khoản giải quyết tranh chấp chỉ được ghi nhận trong một Nghị định thư không bắt buộc và Nghị định thư này không được nhiều nước phê chuẩn thì tại UNCLOS 1982, vấn đề giải quyết tranh chấp có tính chất bắt buộc đã trở thành một nội dung chính của Công ước (Phần V và các Phụ lục từ V-VIII), được nhiều quốc gia thừa nhận.* Việc giải quyết tranh chấp về biển, đảo được quy định tại phần XV, từ Điều 279 đến Điều 299 UNCLOS 1982 và các phụ lục có liên quan, bao gồm các vấn đề cơ bản như: Các Quy định chung (Mục 1, từ Điều 279 - Điều 284) liên quan đến nguyên tắc giải quyết tranh chấp; nghĩa vụ của các bên trong tranh chấp; trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp; Các thủ tục bắt buộc dẫn đến các quyết định bắt buộc (Mục 2, từ Điều 286 - Điều 296) liên quan đến; Giới hạn và ngoại lệ với việc áp dụng (Mục 3, từ Điều 297 - Điều 299); Cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp; trình tự, thủ tục hòa giải (Phụ lục V); Tổ chức, thẩm quyền, và thủ tục tố tụng của Tòa án Quốc tế về Luật Biển (Phụ lục VI); Thẩm quyền, thủ tục và giải quyết tranh chấp bằng Tòa trọng tài (Phụ lục VII); Việc giải quyết tranh chấp bằng Tòa trọng tài đặc biệt (Phụ lục VIII). *Cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS 1982 đã mang lại cho hệ thống pháp luật quốc tế một sức sống mãnh liệt với hiệu quả và hiệu dụng rất to lớn và đã được chứng tỏ trong đời sống quốc tế từ khi ra đời đến nay, nhất là trong lĩnh vực giải quyết các tranh chấp - xung đột trên biển.* Việc đưa vào UNCLOS 1982 các điều khoản bắt buộc về giải quyết tranh chấp biển, đảo đã phản ánh đúng xu thế của thời đại, phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc, thể hiện ý nguyện

của các quốc gia có biển cũng như không có biển và đã được nhiều đoàn đại biểu tham gia Hội nghị của Liên hợp quốc về Luật Biển từ năm 1973 - 1982 chấp nhận rộng rãi. Nếu như phần V UNCLOS 1982 đưa ra một khung tổng thể, thì các phụ lục của Công ước lại đưa ra các quy định chi tiết về từng biện pháp và cơ quan giải quyết tranh chấp.

Cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc theo quy định tại phần XV UNCLOS 1982, có thể được khái lược như sau: Khi có tranh chấp xảy ra giữa các quốc gia thành viên liên quan đến việc giải thích hay áp dụng Công ước, các bên tranh chấp cần tiến hành ngay một cuộc trao đổi quan điểm về cách giải quyết tranh chấp bằng thương lượng hay bằng các phương pháp hòa bình khác (Điều 283). Các bên có thể tán thành bất cứ một cách thức giải quyết tranh chấp nào mà họ lựa chọn. Chỉ khi nào họ không nhất trí được với nhau về cách thức giải quyết, hoặc khi cách thức đó không dẫn đến một giải pháp cho cuộc tranh chấp thì các điều khoản quy ước bắt buộc còn lại mới được đưa vào áp dụng. Điều khoản bắt buộc thứ nhất theo Công ước là các bên sẽ “khẩn trương xúc tiến trao đổi quan điểm về việc giải quyết bằng thương lượng hoặc bằng các giải pháp hòa bình khác” (Điều 283). Đặc biệt, một bên có thể mời bên kia tham gia một cách thức hòa giải. Phụ lục V UNCLOS 1982 đã trù tính đến việc thành lập một ủy ban hòa giải với chức năng “nghe ý kiến của các bên, xem xét các yêu sách và các ý kiến phản bác của họ và đưa ra những đề xuất cho các bên với ý định muốn đạt được một sự hòa giải”¹⁶. Những người hòa giải có thể làm một báo cáo không bắt buộc đối với các bên. Nếu không đạt được một giải pháp nào thì sẽ phải áp dụng các thủ tục bắt buộc dẫn đến những kết luận bắt buộc. Tuy nhiên ngay cả trong trường hợp này thì các quốc gia tham gia vào Công ước cũng có một số sự linh hoạt đáng kể. Họ có thể đưa ra một lời tuyên bố chấp nhận quyền tài phán của một hoặc nhiều hơn nữa các cấp xét xử sau đây: Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ); Tòa án Quốc tế về Luật Biển (ITLOS); Tòa trọng tài thành lập theo Phụ lục VII UNCLOS 1982; Tòa Trọng tài đặc biệt thành lập theo Phụ lục VIII UNCLOS 1982... Nếu các bên tranh chấp đã chấp nhận cùng một thủ tục để giải quyết tranh chấp, thì vụ tranh chấp đó chỉ có thể được đưa ra giải quyết theo thủ tục đó, trừ khi các bên có thỏa thuận khác. Nếu các bên tranh chấp không chấp nhận cùng một

¹⁶ Điều 6, Phụ lục V Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.

thủ tục để giải quyết tranh chấp, thì vụ tranh chấp đó chỉ có thể được đưa ra giải quyết theo thủ tục trọng tài đã được trừ định ở Phụ lục VII, trừ khi các bên có thỏa thuận khác. Các chuyên gia kỹ thuật hoặc khoa học sẽ được các tòa án, tòa trọng tài tự lựa chọn hoặc theo yêu cầu của các bên. Các quyết định do tòa án có thẩm quyền theo mục này đưa ra là có tính chất tối hậu và tất cả các bên tranh chấp phải tuân theo.

Đánh giá chung về các quy định về giải quyết tranh chấp của UNCLOS 1982 có thể thấy:

Xét về mặt ưu điểm: Cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc của UNCLOS 1982 có những ưu điểm sau: *i)* Giải pháp trọn gói của UNCLOS 1982 đòi hỏi các quốc gia thừa nhận hoặc phê chuẩn Công ước sẽ không được bảo lưu một ý kiến nào, kể cả các điều khoản giải quyết tranh chấp. Nhưng các quốc gia có thể lựa chọn cách thức riêng trong việc giải quyết tranh chấp hoặc có thể chấp nhận quyết định bắt buộc của một tòa án nào đó, và có quyền lựa chọn nhất định về tính chất và thành phần của tòa án. Nếu một bên không đưa ra được một lời tuyên bố hoặc nếu các bên tranh chấp không cùng chấp nhận cùng một cách thức giải quyết, thì việc đưa ra tòa án, tòa trọng tài có nghĩa là các bên tham gia Công ước đã chấp nhận một biện pháp giải quyết tranh chấp bắt buộc nào đó. Để tránh việc phân xử bị vô hiệu do các bên tranh chấp không nhất trí được với nhau về thành phần của tòa án, Phụ lục VII UNCLOS 1982 cho phép chánh án ITLOS chỉ định các trọng tài nếu như các bên không tuân theo được các thủ tục đã được chỉ định rõ cho việc thành lập Tòa án; *ii)* Việc quy định tính bắt buộc của việc giải quyết tranh chấp trong UNCLOS 1982 góp phần khuyến khích sự tôn trọng sự điều chỉnh của pháp luật đối với các hoạt động trong các vùng biên, đảo; làm tăng sự tin tưởng vào pháp luật quốc tế hơn là vào sức mạnh chính trị hoặc quân sự. Nếu không có một khuôn khổ dành cho việc ra quyết định bắt buộc của bên thứ ba trong Công ước thì sẽ có khả năng xuất hiện những đòi hỏi đơn phương và mâu thuẫn về các quyền hạn, nghĩa vụ, đồng thời gia tăng việc sử dụng vũ lực trên biển.

Ngoài các ưu điểm trên, cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc trong UNCLOS 1982 cũng đã phải đối mặt với *nhiều yếu tố làm giảm hiệu lực của cơ chế này*, chẳng hạn: *i)* UNCLOS 1982 chỉ có thể được áp dụng đối với các tranh chấp xuất hiện sau ngày Công ước có hiệu lực. Do đó, sự hạn chế này sẽ làm cho các điều khoản giải quyết tranh

chấp không thể áp dụng được cho một số tranh chấp có thể nảy sinh trong tương lai mặc dù chúng có gốc rễ từ trong quá khứ. Tuy nhiên, các quốc gia có thể công khai đồng ý rằng Công ước có thể được áp dụng cho các tranh chấp đã tồn tại từ trước; *ii*) Các điều khoản trong UNCLOS 1982 chỉ có thể được áp dụng cho những tranh chấp có liên quan đến việc giải thích và áp dụng Công ước chứ không áp dụng cho những cuộc tranh chấp nảy sinh từ những tình huống rộng rãi hơn nhưng có ảnh hưởng đến những vấn đề về biển; *iii*) Phần XV chỉ được áp dụng cho những cuộc tranh chấp giữa các bên có tham gia UNCLOS 1982. Trong khi có nhiều điều khoản cơ bản của UNCLOS 1982 có thể được thừa nhận như là những điều tuyên bố hoặc thậm chí kết tinh luật thông lệ quốc tế thì trường hợp của các điều khoản về thủ tục tố tụng lại rõ ràng không phải như vậy. Mặc dù tất cả các quốc gia vẫn bị ràng buộc bởi quy định bắt buộc chung là phải giải quyết tranh chấp quốc tế bằng các biện pháp hòa bình nhưng những quốc gia chưa tham gia Công ước vẫn sẽ không bị ràng buộc bởi các điều khoản về giải pháp bắt buộc thông qua bên thứ ba đối với các tranh chấp về biển; *iv*) Nếu được đưa vào thực hiện thì tính linh hoạt của Phần XV sẽ dẫn đến một sự gia tăng số lượng các tòa án về tranh chấp biển, và điều này có thể gây ra tình trạng bấp bênh và không nhất quán. Nếu các tòa án khác nhau không được chuẩn bị để tìm hiểu thẩm quyền tài phán của nhau thì có thể sẽ xuất hiện những lý giải khác nhau dành cho các điều khoản chung; *v*) Các điều khoản bắt buộc giải quyết tranh chấp sẽ không được áp dụng cho tất cả các tranh chấp ngay cả khi các bên đều đã tham gia UNCLOS 1982. Công ước đã đặt ra các ngoại lệ liên quan đến việc quốc gia ven biển thực thi chủ quyền hoặc quyền tài phán trong vùng đặc quyền kinh tế (Điều 297) đến phân định ranh giới trên biển, đến các hoạt động tăng cường quân sự hoặc thực thi pháp luật, các tranh chấp đã được đệ trình lên Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (Điều 298), tranh chấp về khai thác mỏ ở đáy biển sâu (Phần XI, Điều 187). Những ngoại lệ này đụng chạm đến những vấn đề tranh chấp chính trị, nhất là sự cân bằng quyền tài phán của quốc gia ven biển với quyền của các quốc gia khác nên nhiều cuộc tranh chấp tiềm tàng có thể sẽ bị loại bỏ. Những trường hợp ngoại lệ ấy cơ bản là làm giảm phạm vi của các điều khoản giải quyết tranh chấp¹⁷.

¹⁷ Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia – Viện Thông tin Khoa học Xã hội (1998), *sdd*, tr.233-236.

Thứ tư, UNCLOS 1982 đã trù định các biện pháp giải quyết tranh chấp đa dạng với hệ thống các cơ quan giải quyết tranh chấp về biển, đảo một cách linh hoạt, tạo thuận lợi để các bên tranh chấp phát huy tính chủ động nhằm mang lại hiệu quả giải quyết cao nhất. Theo quy định của Điều 279 UNCLOS 1982, các quốc gia, trên nguyên tắc thỏa thuận để tìm ra các biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp được liệt kê tại Điều 33 Hiến chương Liên hợp quốc, bao gồm: Thương lượng, đàm phán; Điều tra; Trung gian; Hòa giải; Tổ chức quốc tế; Trọng tài; Tòa án; Các phương thức khác;... “Các bên đương sự nhanh chóng tiến hành trao đổi ý kiến để giải quyết tranh chấp bằng thương lượng hoặc các biện pháp hòa bình khác như đàm phán hoặc hòa giải. Nếu các bên tranh chấp không nhất trí được với nhau về cách thức giải quyết hoặc cách thức đó không dẫn đến một giải pháp cho cuộc tranh chấp thì họ có nghĩa vụ tiến hành các cuộc trao đổi về quan điểm¹⁸”. Thông thường, biện pháp hòa giải đã được các bên áp dụng phổ biến¹⁹. Nếu vẫn bế tắc thì theo yêu cầu của một bên tranh chấp, họ buộc phải lựa chọn một trong bốn khả năng của thủ tục bắt buộc dẫn tới các quyết định bắt buộc (các biện pháp mang tính xét xử và có tính bắt buộc) là ICJ; ITLOS; Tòa trọng tài được thành lập theo đúng Phụ lục VII của Công ước; Một toà trọng tài đặc biệt để giải quyết các tranh chấp liên quan tới từng lĩnh vực riêng biệt như nghiên cứu khoa học biển, đánh bắt hải sản, bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, giao thông biển... (Điều 287). Đây chính là những cơ quan theo quy định của Công ước có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp biển. Bên cạnh đó, Điều 280 Công ước nhấn mạnh các bên có thể tán thành bất cứ một cách thức giải quyết tranh chấp nào mà họ lựa chọn. Không một quy định nào của Công ước ảnh hưởng đến quyền của các quốc gia áp dụng bất cứ lúc nào, bằng bất kỳ phương pháp hòa bình nào theo sự lựa chọn của mình một vụ tranh chấp xảy ra giữa họ.

Theo phần XV Công ước có rất nhiều biện pháp khác nhau để giải quyết hòa bình một tranh chấp quốc tế. Việc lựa chọn biện pháp nào để giải quyết một tranh chấp cụ thể hoặc phụ thuộc vào sự lựa chọn của các bên tham gia tranh chấp, căn cứ bối cảnh, tính chất của

¹⁸ Liên hợp quốc (1999), *Công ước Luật Biển của Liên hợp quốc năm 1982*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.

¹⁹ S Jayakumar (2019), *Chapter 1: Compulsory Dispute Settlement and Conciliation Under UNCLOS*, https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/9789811202711_001?srsltid=AfmBOorf1gy-c1Ud5loMjKlJWWevOo2yteqG88_ikfDIKHnfMSwt61htY.

từng tranh chấp, hoặc phụ thuộc vào sự thỏa thuận, cam kết trước đó của họ. Như vậy, mặc dù UNCLOS 1982 đã ấn định cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc nhưng vẫn đảm bảo quyền tự do của các bên trong việc lựa chọn biện pháp giải quyết tranh chấp khác ngoài các quy định của Công ước nếu các bên cho rằng biện pháp đó thích hợp. Điều kiện tiên quyết để các quốc gia có thể bỏ qua cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS 1982 là sự thỏa thuận của các bên. Thỏa thuận này phải là một thỏa thuận có sự ràng buộc về mặt pháp lý (Điều ước quốc tế)²⁰, bao gồm cả thỏa thuận trên thực tế mà không dưới dạng chính thức nào (de facto agreement)²¹. Tuy đã thỏa thuận lựa chọn biện pháp giải quyết tranh chấp khác ngoài các quy định của UNCLOS 1982 nhưng các bên vẫn có quyền quay lại sử dụng tranh chấp khi thỏa mãn một trong các yêu cầu tại Điều 281, đó là: i) khi không đạt được một cách giải quyết bằng phương pháp đã thỏa thuận; ii) nếu sự thỏa thuận giữa các bên không loại trừ khả năng tiến hành một thủ tục khác.

(1) Biện pháp/phương thức giải quyết tranh chấp thông qua thương lượng

Thương lượng được hiểu là phương thức giải quyết tranh chấp thông qua việc các bên cùng nhau bàn bạc, thảo luận để tự giải quyết các bất đồng mà không có sự tham gia của bên thứ ba. Đây là phương thức đơn giản, không tốn kém và đặc biệt là đảm bảo được quan hệ lâu dài của các nước trên tinh thần tâm tâm thiện chí thực hiện các cam kết quốc tế. Theo quy định tại Điều 283 UNCLOS 1982, các bên tranh chấp có nghĩa vụ trao đổi ý kiến khi xảy ra tranh chấp, và tiếp tục trao đổi ý kiến ngay cả sau khi đã sử dụng một biện pháp khác nhưng vẫn chưa đi đến kết quả nào. Quy định này là rất cần thiết để làm cho các bên tranh chấp liên tục tiếp xúc, đối thoại với nhau qua thương lượng. Ngay cả trong trường hợp các bên tranh chấp đã đạt được giải pháp cho tranh chấp song khi thực hiện gặp trở ngại thì các bên vẫn được tiếp tục trao đổi ý kiến để tìm cách thực hiện giải pháp.

Như vậy, đối với biện pháp thương lượng, các bên phải trực tiếp có trách nhiệm trong việc giải quyết vấn đề cho đến khi kết thúc.

²⁰ Vụ Hòa giải giữa Đông Timor và Australia, *Quyết định về thẩm quyền của Ủy ban Hòa Giải năm 2016*, đoạn 56-57.

²¹ Trần Hữu Duy Minh (2017), *Cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS 1982*, https://iuscogens-vie.org/2017/12/31/55/#_ftnref4.

Ưu điểm của biện pháp này là tính trực tiếp. Chính các chủ thể tranh chấp tham gia vào cuộc thương lượng, họ hiểu rõ được vấn đề đang tranh chấp, được trực tiếp thể hiện ý kiến, quan điểm, yêu sách của mình mà không bị hạn chế, ảnh hưởng, tác động của bên thứ ba vào quan hệ tranh chấp. Khi tiến hành thương lượng, các bên sẽ hiểu rõ về nhau, loại bỏ được sự nghi ngờ, bất đồng về ý chí. Đồng thời, nếu thương lượng đi đến kết quả thì giải quyết được tranh chấp sẽ đảm bảo được tính thực thi, thái độ thiện chí thực hiện của các bên, tiếp tục duy trì được mối quan hệ truyền thống giữa các nước, xóa bỏ những mâu thuẫn, bất đồng trên biển diễn ra trước đó, xây dựng quan hệ hợp tác gần bó, lâu dài. Hơn thế nữa, kể cả khi các quốc gia sử dụng các biện pháp tranh chấp khác thì thương lượng giữa các quốc gia luôn được khuyến khích sử dụng, một số trường hợp được coi là một thủ tục bắt buộc bởi ý chí của các quốc gia, chủ quyền các quốc gia luôn được luật pháp quốc tế tôn trọng.

Đáng tiếc là UNCLOS 1982 không có quy định cụ thể về thủ tục, cách thức tiến hành thương lượng để giải quyết tranh chấp. Quyết định về các vấn đề này hoàn toàn phụ thuộc và ý chí của các bên, tùy thuộc vào từng loại tranh chấp. Thương lượng được các quốc gia thỏa thuận tiến hành bất cứ lúc nào, không bị hạn chế về thời gian và các bên cũng có thể tiến hành thương lượng nhiều lần cho đến khi đi đến một kết quả cuối cùng. Tuy nhiên, trên thực tiễn cơ chế giải quyết tranh chấp bằng thương lượng hòa giải chưa thực sự đạt được những ưu điểm mà cơ chế này mang lại, thậm chí còn kéo dài, gây mất thời gian đối với các bên tranh chấp.

(2) Biện pháp/phương thức giải quyết tranh chấp bằng hòa giải

Hòa giải là phương thức giải quyết tranh chấp với sự tham gia của bên thứ ba làm trung gian hòa giải để hỗ trợ, thuyết phục các bên tranh chấp tìm kiếm các giải pháp nhằm loại trừ các tranh chấp đã phát sinh. Điều 284 Công ước quy định quốc gia tranh chấp có thể “*yêu cầu quốc gia khác hay các bên khác đưa vụ tranh chấp ra hòa giải...*”. Khác với cơ chế giải quyết tranh chấp bằng thương lượng, thì hòa giải là cơ chế giải quyết tranh chấp có sự tham gia của bên thứ ba trong quá trình giải quyết tranh chấp. Vai trò của bên hòa giải thể hiện qua việc tham gia tích cực trong các cuộc đàm phán giữa các bên tranh chấp. Hơn nữa người hòa giải có thể đưa ra các kiến nghị cùng cách giải quyết của mình và soạn các dự thảo để các bên cùng thảo luận.

Nhiệm vụ của bên hòa giải là dung hòa các yêu sách của các bên tranh chấp và hòa giải giữa các bên nhưng kiến nghị của họ không có tính chất bắt buộc đối với các bên tranh chấp. Theo UNCLOS 1982, hoạt động hòa giải được tiến hành theo yêu cầu của quốc gia khác hay các bên khác đưa vụ tranh chấp ra hòa giải theo thủ tục được trừ định ở Mục 1 của Phụ lục V hay theo một thủ tục hòa giải khác khi có tranh chấp nảy sinh trong quá trình giải thích hoặc thực hiện Công ước.

Bất kỳ quốc gia nào đưa ra tuyên bố theo Điều 298 UNCLOS 1982 đều phải có nghĩa vụ chấp nhận hòa giải. Tuy nhiên, có một số ngoại lệ đối với nghĩa vụ này, đặc biệt các tranh chấp phát sinh trước khi UNCLOS 1982 có hiệu lực. Do đó, cần phải xem xét sự khác biệt giữa các tranh chấp “trong quá khứ” và “trong tương lai”. Về các tranh chấp trong tương lai, có 3 trường hợp loại trừ khỏi hòa giải bắt buộc là: i) Tranh chấp hỗn hợp; ii) Tranh chấp cuối cùng được giải quyết giữa các bên bằng một thỏa thuận giữa các bên; iii) Các tranh chấp được giải quyết theo thỏa thuận song phương ràng buộc các bên tranh chấp.²² Về tranh chấp trong quá khứ, các cuộc tham vấn giữa các kỳ họp của nhóm chuyên gia tại Hội nghị lần thứ ba về UNCLOS 1982 và một số vụ việc của PCIJ, ICJ,... đã căn cứ vào thời điểm phát sinh tranh chấp để xác định vấn đề này. UNCLOS 1982 loại trừ tranh chấp trong quá khứ chứ không phải là “sự kiện và tình huống trong quá khứ”. Do đó, nếu thẩm quyền của ủy ban hòa giải bị thách thức bởi vấn đề này thì ủy ban hòa giải sẽ phải tự xác định xem ủy ban có thẩm quyền hay không và ra quyết định về vấn đề này²³.

Mặc dù hòa giải là một phương thức giải quyết tranh chấp khá phổ biến và được Công ước quy định về trình tự, thủ tục, giải pháp hòa giải, tạo điều kiện nhanh chóng giải quyết các tranh chấp trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của Luật quốc tế, tuy nhiên hòa giải cũng chỉ là một phương thức giải quyết tranh chấp mà ở đó sự tham gia của bên thứ ba cũng chỉ mang tính chất hỗ trợ cho quá trình giải quyết tranh chấp mà không có giá trị pháp lý ràng buộc các bên tranh chấp. Sự thành công của quá trình giải quyết tranh chấp phụ thuộc rất nhiều và thiện chí, sự tích cực và ý chí của chính các bên tranh chấp chứ không

²² Sheehan, Anne (2005), “Dispute Settlement under UNCLOS: The Exclusion of Maritime Delimitation Disputes”, *UQLawwJl7*; (2005) 24 (1) *University of Queensland Law Journal* 165: <https://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/journals/UQLJ/2005/7.html>.

²³ Sheehan, Anne (2005), *tlđđ*.

phải của bên thứ ba. Như vậy, hòa giải chỉ thực sự đạt được hiệu quả khi các bên tranh chấp cùng đồng ý với những ý kiến đề xuất của Ủy ban hòa giải, hoặc coi đó là ý kiến tham khảo để đưa ra giải pháp cuối cùng, nếu không thì hòa giải coi như chấm dứt, các bên vẫn chưa đi đến một kết quả thống nhất. Biện pháp này ở mức độ nào đó chưa thực sự khiến cho các bên tranh chấp có thể sử dụng như là một biện pháp cuối cùng để giải quyết tranh chấp.

(3) Biện pháp/phương thức giải quyết tranh chấp thông qua cơ quan tài phán quốc tế

Điều 286 UNCLOS 1982 quy định khi không giải quyết được các tranh chấp bằng thương lượng, hòa giải, theo yêu cầu của một bên, tranh chấp sẽ được đưa ra cơ quan tài phán có thẩm quyền (tức là phải áp dụng các thủ tục bắt buộc dẫn đến những kết luận bắt buộc). Các bên tranh chấp có thể tuyên bố bằng văn bản chấp nhận quyền tài phán của một trong các tòa án sau: ITLOS, ICJ, Tòa Trọng tài thành lập theo Phụ lục VII UNCLOS 1982, Tòa Trọng tài đặc biệt thành lập theo Phụ lục VIII UNCLOS 1982.

Không giống với các *biện pháp hòa bình khác*, giải quyết tranh chấp thông qua cơ quan tài phán quốc tế là phương thức giải quyết tranh chấp bằng *thủ tục tư pháp*. Cơ quan tài phán quốc tế không có thẩm quyền đương nhiên trong giải quyết tranh chấp mà thẩm quyền của tòa hình thành trên sự thỏa thuận của các bên tranh chấp. Phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế là chung thẩm và có giá trị pháp lý bắt buộc đối với các bên. Có thể khái quát về các cơ quan có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp theo UNCLOS 1982 như sau:

* *Tòa án Công lý quốc tế* (International Court of Justice, viết tắt là ICJ)

ICJ là cơ quan xét xử chính của Liên hợp quốc, có chức năng giải quyết hòa bình trên cơ sở luật quốc tế các tranh chấp pháp lý quốc tế phát sinh giữa các quốc gia trong các quan hệ quốc tế. Tòa gồm có 15 thẩm phán, trong đó không có hai người có cùng quốc tịch (Điều 3 Quy chế của Tòa). Thẩm quyền của Tòa được thiết lập theo các phương thức sau: i) Chấp nhận thẩm quyền của Tòa theo từng vụ việc; ii) Chấp nhận trước thẩm quyền của Tòa trong các điều ước quốc tế;

iii) Tuyên bố đơn phương chấp nhận trước thẩm quyền của Tòa.²⁴ Trong ba phương thức chấp nhận thẩm quyền của Tòa, UNCLOS 1982 xác định thẩm quyền bằng phương thức chấp nhận trước thẩm quyền của Tòa thông qua điều khoản trong Công ước, cụ thể Điều 287, khi các quốc gia đã ký, phê chuẩn hoặc tham gia Công ước có quyền lựa chọn ICJ ở bất kỳ thời điểm nào để giải quyết các tranh chấp trong lĩnh vực biển, đảo.

Về thẩm quyền, ICJ chỉ giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia phù hợp với quy chế của Tòa. Điều 34, 36 Quy chế ICJ cho phép các quốc gia không phải thành viên có thể tham dự vào quá trình giải quyết tranh chấp trước Tòa với tư cách bên nguyên, bên bị hay bên can dự với điều kiện thỏa mãn các yêu cầu do Đại hội đồng đề ra trong từng trường hợp cụ thể trên cơ sở các khuyến nghị của Hội đồng Bảo an. Bên cạnh giải quyết tranh chấp, ICJ còn là cơ quan tài phán quốc tế duy nhất có thẩm quyền đưa ra các kết luận tư vấn về các vấn đề pháp lý mà Đại hội đồng, Hội đồng Bảo an cũng như các cơ quan khác của Liên hợp quốc, các tổ chức chuyên môn được phép của Đại hội đồng yêu cầu (Điều 65 Quy chế ICJ).

Hiện nay, ICJ là thiết chế hàng đầu trong việc giải quyết các tranh chấp chủ quyền lãnh thổ, góp phần thực hiện sứ mệnh duy trì hòa bình, ổn định ở các khu vực xảy ra tranh chấp của Liên hợp quốc. Tòa này đã cung cấp nguồn án lệ phong phú, đa dạng về giải quyết tranh chấp. Tính đến tháng 10/2024, ICJ đã và đã và đang giải quyết 170 vụ tranh chấp, trong đó có khoảng 50 vụ tranh chấp về biển, đảo, tập trung chủ yếu vào các vấn đề như: giải quyết tranh chấp phân định thềm lục địa; vi phạm về quyền chủ quyền và không gian biển; tranh chấp chủ quyền đảo, đá; phân định biển²⁵. Về việc thực hiện thẩm quyền tư vấn pháp lý về các vấn đề biển, đảo, ICJ chưa có trường hợp nào.

* *Tòa án quốc tế về Luật biển* (International Tribunal for the Law of the Sea, viết tắt là ITLOS)

Tòa án quốc tế về Luật biển là cơ quan tài phán độc lập được thành lập trong khuôn khổ của UNCLOS 1982, có trụ sở chính đặt tại

²⁴ Nguyễn Hồng Thao (2000), *Tòa án Công lý quốc tế*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.63.

²⁵ ICJ (2024), *List of all Cases*, <https://www.icj-cij.org/list-of-all-cases>.

thành phố Hambourg - CHLB Đức. Tòa gồm 21 thành viên, được tuyển chọn trong số các nhân vật nổi tiếng nhất về sự công bằng và liêm khiết, có năng lực nổi bật trong lĩnh vực luật biển. Một tòa được coi là hợp lệ khi có đủ ít nhất 11 thành viên được bầu ngồi xử án.

Trong thành phần của ITLOS còn có Viện giải quyết các vụ tranh chấp liên quan đến đáy biển, được quy định tại Điều 14, Phụ lục VI, UNCLOS 1982. Viện gồm 11 thành viên do Tòa lựa chọn trong số 21 thành viên đã được bầu của Tòa. Thành viên của Viện được lựa chọn theo nguyên tắc đại diện cho các hệ thống pháp luật chủ yếu của thế giới và phân chia công bằng về địa lý²⁶.

ITLOS có thẩm quyền tư vấn và giải quyết mọi tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng UNCLOS 1982, mọi vấn đề được quy định cụ thể trong bất kỳ thỏa thuận nào khác trao thẩm quyền cho Tòa. Các tranh chấp liên quan đến UNCLOS 1982 có thể dẫn tới tranh chấp phân định các vùng biển, tranh chấp hàng hải, tranh chấp về bảo tồn, quản lý các nguồn tài nguyên sinh vật biển, bảo vệ và bảo tồn môi trường biển và nghiên cứu khoa học biển. Bên cạnh đó, UNCLOS 1982 cũng quy định riêng cho ITLOS 02 thẩm quyền đặc biệt sau: *i)* Thả tàu nhanh; *ii)* Đưa ra lệnh áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong thời gian chờ thành lập tòa trọng tài (Điều 290(5) và Điều 292 UNCLOS 1982). ITLOS là một cơ quan hoạt động độc lập với Liên hợp quốc, không phụ thuộc vào các quyết định của tổ chức này nên sẽ giữ vai trò độc lập khi giải quyết các vụ án, đảm bảo tính khách quan hơn cho các bên.

Từ khi thành lập (1/8/1996) đến nay, 33 vụ đã được đệ trình lên ITLOS, trong đó vụ gần đây nhất là vụ tàu Zheng He do Luxembourg kiện Mexico. Ở khu vực Đông Nam Á, đã có một vụ kiện được đưa ra Tòa, đó là vụ kiện về tính pháp lý của những đường lằn biển của Singapo, giữa Singapo kiện Malaysia. Trong số 33 vụ trên, ITLOS đã tư vấn 03 vụ. Thông qua việc giải quyết tranh chấp và cho ý kiến tư vấn, ITLOS đã đóng góp vào việc thiết lập và duy trì các quan hệ trong lĩnh vực biển quốc tế. Đây là thiết chế đặc biệt hiệu quả trong giải quyết các vụ (thả tàu nhanh, biện pháp tạm thời, bồi thường thiệt hại) với 23/33 vụ Tòa tiếp nhận.

²⁶ Nguyễn Hồng Thao (2000), *tlđđ*, tr.87.

** Toà trọng tài được thành lập theo Phụ lục VII của Công ước*

Toà trọng tài được thành lập và hoạt động theo đúng Phụ lục VII UNCLOS 1982 là cơ quan tài phán quốc tế. Điều 287 UNCLOS 1982 đã trao *thẩm quyền giải quyết tranh chấp mang tính mặc định* cho Toà trọng tài Phụ VII trong các trường hợp: *Một là*, trường hợp một quốc gia thành viên tham gia vào một vụ tranh chấp mà không được một tuyên bố còn có hiệu lực bảo vệ, thì được xem là đã chấp nhận thủ tục trọng tài đã trừ định ở Phụ lục VII (Điều 287 (3) UNCLOS 1982). *Hai là*, trường hợp các bên tranh chấp không chấp nhận cùng một thủ tục để giải quyết tranh chấp, thì vụ tranh chấp đó chỉ có thể được đưa ra giải quyết theo thủ tục trọng tài đã được trừ định ở Phụ lục VII, trừ khi các bên có thỏa thuận khác (Điều 287 (5) UNCLOS 1982).

Thẩm quyền Toà trọng tài được đề ngỏ cho tất cả các quốc gia thành viên cũng như cho các thực thể không phải là quốc gia thành viên trong tất cả các trường hợp liên quan đến việc quản lý và khai thác Vùng – di sản chung của loài người – hay cho mọi tranh chấp được đưa ra theo mọi thỏa thuận khác, giao cho Toà một thẩm quyền được tất cả các bên trong vụ tranh chấp chấp nhận... Phán quyết của Toà trọng tài có tính tối hậu và không được kháng cáo, trừ khi các bên trong vụ tranh chấp đã có thỏa thuận trước về một thủ tục kháng cáo.

So với các Tòa án quốc tế, trọng tài quốc tế có một ưu thế đáng kể đó là sự linh hoạt mềm dẻo trong quá trình giải quyết tranh chấp. Trọng tài viên được các bên lựa chọn không chỉ đơn thuần là những người am hiểu pháp luật quốc tế mà còn là những chuyên gia giỏi trong lĩnh vực chuyên môn và am hiểu tình hình cụ thể của vấn đề tranh chấp. Chính vì vậy, phán quyết được Hội đồng trọng tài đưa ra thường chính xác, công bằng và hợp lý, đảm bảo quyền lợi của các bên. Ngoài ra thủ tục tổ tụng trọng tài cũng do các bên tranh chấp tự thỏa thuận quy định. Do đó, phán quyết trọng tài khi được đưa ra sẽ kịp thời giải quyết tranh chấp phát sinh. Hơn nữa việc giải quyết tranh chấp tại Trọng tài không nhất thiết phải công khai, góp phần bảo vệ danh dự và uy tín và bí mật quốc gia.

Có thể thấy, Toà trọng tài theo Phụ lục VII UNCLOS 1982 có vai trò to lớn và phạm vi áp dụng rộng rãi trong việc giải quyết các tranh chấp biển, bảo vệ quyền lợi của các bên tranh chấp và đóng góp vào việc xây dựng trật tự quan hệ quốc tế trong lĩnh vực biển, bảo vệ

hòa bình và an ninh quốc tế. Tính đến nay, Tòa trọng tài theo Phụ lục VII UNCLOS 1982 đã và đang giải quyết 14 vụ tranh chấp, trong đó có 02 vụ liên quan đến Biển Đông là vụ tranh chấp giữa Malaysia và Singapore về cải tạo đất khu vực eo biển Johor (2003-2005) và vụ tranh chấp Biển Đông giữa Philippines và Trung Quốc (2013-2016).²⁷

** Toà trọng tài đặc biệt*

Toà trọng tài đặc biệt được quy định tại Phụ lục VIII của UNCLOS 1982 có nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp trong từng lĩnh vực riêng biệt liên quan đến việc giải thích hay áp dụng các điều khoản của UNCLOS 1982 như: việc đánh bắt hải sản; việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển; việc nghiên cứu khoa học biển hoặc hàng hải, kể cả nạn ô nhiễm do các tàu thuyền hay do nhận chìm...

Thẩm quyền và vai trò của Tòa trọng tài đặc biệt theo Phụ lục VIII có nhiều điểm khác và hạn chế hơn so với Tòa trọng tài đặc biệt Phụ lục VII ở chỗ bị giới hạn trong một số lĩnh vực nhất định như đã được nêu trong Điều 1 Phụ lục VIII Công ước. Đồng thời, Tòa không có thẩm quyền mặc định như Tòa trọng tài Phụ lục VII. Tuy vậy, xem xét về mặt quy định thì Tòa trọng tài đặc biệt Phụ lục VIII và Tòa trọng tài Phụ lục VII có những vai trò bổ sung cho nhau, cùng góp sức trong việc giải quyết các tranh chấp biển, đảo nói chung và giữ gìn ổn định ở các vùng biển trên thế giới.

Tòa trọng tài đặc biệt có sự đóng góp đáng kể của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền chuyên môn trong từng lĩnh vực, như Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO), Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hợp quốc (FAO), Chương trình của Liên hợp quốc về môi trường (UNEP)... Khi có tranh chấp phát sinh, dựa trên danh sách các chuyên viên đã có, một hội đồng trọng tài đặc biệt sẽ được thành lập, gồm 05 thành viên. Mỗi bên tranh chấp có quyền lựa chọn hai chuyên viên tham gia hội đồng trọng tài. Chủ tịch hội đồng trọng tài do các bên thỏa thuận cử ra. Tuy nhiên, thực tiễn kể từ khi UNCLOS 1982 có hiệu lực năm 1994 đến nay, chưa có việc biển, đảo nào được giải quyết thông qua Tòa trọng tài đặc biệt này.

²⁷ PCA (2024), *United Nations Convention on the Law of the Sea*, <https://www.pca-cpa.org/en/services/arbitration-services/unclos/>

* *Tòa Trọng tài thường trực Lahay* (Permanent Court of Arbitration – PCA)

Điều 280 UNCLOS 1982 cho phép các quốc gia thành viên được quyền lựa chọn bất kỳ phương pháp hòa bình nào vào bất cứ thời điểm nào để giải quyết các tranh chấp liên quan đến giải thích hay áp dụng Công ước. Do đó, không thể không tính đến PCA, một thiết chế tài phán quốc tế đã qua hơn 100 năm tồn tại và hoạt động đã tỏ ra thích hợp hơn khi các bên mong muốn giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Mặc dù vẫn tồn tại một số hạn chế nhưng sự ra đời của PCA đã chứng minh được tính ưu việt của một cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế và nhanh chóng được các quốc gia chấp nhận. Những phán quyết đầu tiên của PCA đã góp phần quan trọng trong việc hình thành một trật tự pháp lý quốc tế, mở đường cho sự phát triển của pháp luật quốc tế hiện đại. Trong lĩnh vực biển, các quốc gia có quyền đưa vụ tranh chấp với điều kiện được sự chấp thuận của các bên ra PCA để đưa ra một phán quyết liên quan đến việc giải thích và áp dụng Công ước. Ngoài ra, thông qua trao đổi thư từ giữa Tổng thư ký PCA và Thư ký ITLOS, PCA và ITLOS đã nhất trí hợp tác về các vấn đề pháp lý và hành chính có liên quan. Theo thỏa thuận, PCA và ITLOS đã cam kết trao đổi các tài liệu, đặc biệt là các tài liệu liên quan đến tranh chấp theo Phụ lục VII của UNCLOS 1982 và tìm hiểu hợp tác trong các lĩnh vực quan tâm khác. Hiện nay, PCA đã tích cực phát huy vai trò là cơ quan thư ký của UNCLOS 1982 trong việc tiếp nhận và công bố hồ sơ giải quyết tranh chấp của Tòa trọng tài Phụ lục VII UNCLOS 1982.

Thứ năm, ngoài các cơ quan tài phán quốc tế chuyên về biển, đảo, UNCLOS 1982 còn *thiết lập được các cơ quan chuyên môn* trong lĩnh vực này, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, dung hòa và giảm thiểu các tranh chấp có thể phát sinh. Các cơ quan chuyên môn được UNCLOS 1982 thành lập tiêu biểu có thể kể tới:

* *Ủy ban ranh giới ngoài về thềm lục địa* (Commission on the Limits of Continental Shelf – CLCS). CLCS là “một cơ quan kỹ thuật trong một thể giới chính trị”²⁸ giữ vai trò trung tâm trong việc thiết lập ranh giới của thềm lục địa ngoài 200 hải lý. Hiện tại, đến tháng 10/2024, đã có 95 quốc gia nộp bản đệ trình, trong đó có 91 đệ trình

²⁸ A.G. Oude Elferink (2004), “The Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles: The Relationship between the CLCS and Third Party Dispute Settlement”, in A.G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell (eds) (2004), *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Responses*, Martinus Nijhoff Publishers, pp.107-123.

đã được trình bày trước CLCS, chỉ có 34 đề trình đã được CLCS đưa ra các khuyến nghị²⁹. Điều này cho thấy CLCS đang phải đối mặt với một khối lượng công việc rất lớn³⁰.

* *Cơ quan Quyền lực Quốc tế về Đáy biển (International Seabed Authority – ISA)*. Đây là tổ chức quốc tế liên chính phủ được thành lập theo Mục IV - UNCLOS 1982 và Hiệp định năm 1994 liên quan đến việc thực hiện Phần XI của UNCLOS 1982. Cơ quan này có nhiệm vụ là tổ chức, quản lý và kiểm soát tất cả các hoạt động liên quan tới việc khai thác tài nguyên ở vùng đáy biển quốc tế nằm bên ngoài giới hạn quyền tài phán trên biển của quốc gia vì lợi ích của toàn thể nhân loại; thông qua các quy tắc, quy định và thủ tục phù hợp để đảm bảo bảo vệ hiệu quả môi trường biển khỏi tác động có hại có thể phát sinh từ hoạt động thăm dò và khai thác khoáng sản trong Vùng; thúc đẩy và khuyến khích tiến hành nghiên cứu khoa học biển trong khu vực đáy biển và phối hợp, phổ biến kết quả của các nghiên cứu đó. Theo khoản 2 Điều 156 UNCLOS 1982, tất cả các thành viên của UNCLOS 1982 đều mặc nhiên là thành viên của cơ quan này. Tính đến tháng 10/2024, cơ quan này đã có 170 thành viên, bao gồm 169 quốc gia và 01 tổ chức quốc tế là Liên minh châu Âu (EU)³¹. ISA hiện đã xử lý 31 hợp đồng do các nhà thầu thu thập trong quá trình thăm dò và thu thập các dữ liệu liên quan đến môi trường và tài nguyên khác ở Vùng.³²

Thứ sáu, UNCLOS 1982 đã đặt nền móng cho việc giải quyết hàng loạt các tranh chấp về biển, đảo từ phân định biển, tranh chấp nghề cá, hàng hải, nghiên cứu khoa học biển, đặt cáp và ống dẫn ngầm đến các tranh chấp biển, đảo khác. Với số lượng đồ sộ các quy phạm

²⁹ Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (2024), *Preliminary information indicative of the outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm.

³⁰ Theo khoản 8 Điều 76, quốc gia ven biển có nghĩa vụ gửi một bản đề trình về ranh giới thềm lục địa ngoài 200 hải lý tới CLCS; trên cơ sở bản đề trình của quốc gia ven biển, CLCS sẽ xem xét các dữ liệu khoa học và kỹ thuật được đề trình và đưa ra những khuyến nghị về các ranh giới ngoài đó. Ngoài ra, CLCS còn cung cấp sự hướng dẫn về khoa học và kỹ thuật theo yêu cầu của quốc gia ven biển trong quá trình chuẩn bị các dữ liệu liên quan đến việc xác định ranh giới ngoài của thềm lục địa (Điều 3 Phụ lục II UNCLOS 1982). CLCS không có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, nhưng các khuyến nghị của ủy ban có thể cung cấp cơ sở pháp lý cho các quốc gia trong việc xác định quyền tài phán của mình. Nếu các quốc gia tuân theo các khuyến nghị này, điều này có thể giúp giảm thiểu tranh chấp.

³¹ Department International Relations and Cooperation – Republic of South Africa (2022), *International Cooperation, regulations, and role of the International Seabed Authority*, <https://isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/Joyini.pdf>.

³² ISA (2024), *International Seabed Authority*, <https://www.isa.org.jm/deepdata-database/>.

pháp luật, UNCLOS 1982 đã trù định hệ thống các tranh chấp thuộc phạm vi điều chỉnh của Công ước, đó là các tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng Công ước, như: tranh chấp phân định biển; tranh chấp về quy chế pháp lý của các đảo, đá; tranh chấp về nghề cá; tranh chấp về ngư trường truyền thống; tranh chấp liên quan đến việc áp dụng các biện pháp tạm thời, thả tàu nhanh; tranh chấp về nghiên cứu khoa học biển; tranh chấp về đặt cáp và ống dẫn ngầm; tranh chấp về bảo vệ môi trường biển; tranh chấp về xây dựng, lắp đặt các công trình, thiết bị nhân tạo ở biển,... Sự đa dạng của các tranh chấp biển, đảo được UNCLOS 1982 trù định giải quyết đã cho thấy tính ưu việt của Công ước này.

Thứ bảy, các cơ quan tài phán quốc tế được thành lập theo UNCLOS 1982 không chỉ là công cụ hỗ trợ hiệu quả cho việc giải thích, áp dụng đúng đắn hệ thống luật biển quốc tế hiện đại mà còn góp phần bổ sung, hoàn thiện các nguyên tắc và quy phạm pháp luật quốc tế về cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế. Việc tạo ra một hệ thống giải quyết tranh chấp mới đã được thừa nhận rộng rãi, là một điểm sáng nổi trội của UNCLOS, đánh dấu tính ưu việt của “bộ luật” này và là một mốc son trong tiến trình pháp điển hóa hệ thống pháp luật quốc tế. Điều này được thể hiện rõ nhất trong việc thành lập các tổ chức chuyên môn và các cơ quan giải quyết tranh chấp theo Phần XV, tức là ITLOS, Tòa Trọng tài Phụ lục VII và Phụ lục VIII, cũng như quyền tài phán bắt buộc được trao cho các cơ quan này để giải thích và áp dụng Công ước. Đóng góp của các cơ quan tài phán quốc tế được thể hiện cụ thể trên các khía cạnh:

i) Nguyên tắc hóa một số các quy tắc của luật pháp quốc tế thông thường, điển hình là “nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác”, “nguyên tắc đánh giá tác động môi trường”; “nguyên tắc phòng ngừa”; “nguyên tắc thẩm định cẩn thận”... Bằng cách xác nhận tình trạng của các nguyên tắc quan trọng liên quan đến vấn đề môi trường và đưa chúng vào Công ước, các cơ quan tài phán đã giúp đảm bảo rằng UNCLOS phát triển theo kịp những tiến bộ quan trọng đã đạt được trong quốc tế luật môi trường từ năm 1982.

ii) Đưa ra giải thích cho các thuật ngữ còn mang tính mơ hồ/ không rõ ràng trong UNCLOS 1982: Trong quá trình hoạt động, các cơ quan tài phán của UNCLOS 1982 đã đưa ra giải thích cho các thuật ngữ như “nghĩa vụ bảo lãnh” “khoản tiền bảo đảm hợp lý” trong thủ

tục giải phóng tàu nhanh, “mối liên kết thực sự” trong việc xác định quốc tịch của tàu, và “kéo dài tự nhiên” trong việc xác lập quyền đối với thềm lục địa bên ngoài. Các diễn giải sáng tạo của các cơ quan tài phán được thành lập theo UNCLOS đã góp phần duy trì sự liên quan Công ước đối với việc điều chỉnh các hoạt động trên biển. Điều này là đặc biệt quan trọng khi UNCLOS đã được ký kết cách đây hơn bốn thập kỷ và rất nhiều hoạt động ngoài khơi hiện đang diễn ra mà những người soạn thảo không thể lường trước được.³³

Thứ tám, UNCLOS 1982, ngoài việc tiếp tục chứng tỏ vai trò không thể thay thế trong giải quyết các vấn đề và tranh chấp trên biển, là nền tảng vững chắc để tiếp tục phát triển khuôn khổ pháp lý quốc tế để giải quyết các thách thức nổi lên. Minh chứng cho điều này là những sự kiện quan trọng đã diễn ra trong năm qua như: hoàn thành đàm phán Hiệp định về Bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại các khu vực ngoài quyền tài phán quốc gia (BBNJ), hay việc một số nước hỏi ý kiến và tham gia tiến trình ITLOS tiến hành xem xét và cho ý kiến tư vấn về quy định của UNCLOS liên quan đến phát thải khí nhà kính và biến đổi khí hậu, cũng như tiến trình đàm phán Công ước về Rác thải nhựa, trong đó có rác nhựa đại dương.³⁴

KẾT LUẬN

Từ khi được ký kết (năm 1982) và chính thức có hiệu lực (năm 1994), cho đến nay, giá trị pháp lý và vai trò của UNCLOS 1982 đối với việc quản trị biển nói chung và đối với vấn đề chuẩn hóa quy chế pháp lý các vùng biển cũng như vấn đề phân định biển và giải quyết tranh chấp biển nói riêng đã được khẳng định và phổ cập rộng rãi trong thực tiễn quan hệ quốc tế. Giá trị và tầm quan trọng phổ quát của UNCLOS đối với việc bảo vệ quyền và lợi ích biển chính đáng của mọi quốc gia cũng như trong việc quản trị biển và đại dương một cách hòa bình, vì sự hợp tác và phát triển bền vững của nhân loại, đã chứng tỏ sức sống mãnh liệt của UNCLOS 1982 và tất yếu phải được tiếp tục duy trì và phát huy mạnh mẽ trong hơn nữa

³³ Lan Ngọc Nguyen (2018), *The Contribution of UNCLOS dispute settlement Bodies to the Development of the Law of the Sea*, Darwin College, February 2018. The thesis is submitted to the University of Cambridge for the degree of Doctor of Philosophy.

³⁴ Mạnh Hùng (2023), *Khẳng định vai trò vô cùng quan trọng của UNCLOS 1982 - bản hiến pháp của biển và đại dương*, <https://dangcongsan.vn/bien-dao-viet-nam/khang-dinh-vai-tro-vo-cung-quan-trong-cua-unclos-1982-ban-hien-phap-cua-bien-va-dai-duong-651806.html>.

trong đời sống quốc tế. Với vị thế là một quốc gia ven biển, đồng thời là thành viên tích cực và có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế, Việt Nam luôn khẳng định UNCLOS 1982 đóng vai trò then chốt trong quản lý và phát triển kinh tế biển của quốc gia; là cơ sở để Việt Nam giải quyết hòa bình các tranh chấp trên biển với các nước láng giềng, hướng tới quản lý hòa bình và bền vững Biển Đông. Việc vận dụng và phát huy giá trị pháp lý của UNCLOS 1982 không chỉ giúp Việt Nam bảo vệ hiệu quả chủ quyền biển đảo mà còn góp phần tích cực và có trách nhiệm kiến tạo một môi trường hòa bình, an ninh và ổn định trong khu vực và trên thế giới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013
2. Luật Biển Việt Nam năm 2012
3. Tuyên bố ngày 12/11/1982 về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải của nước CHXHCN Việt Nam
4. Nghị quyết ngày 23/6/1994 của Quốc hội khóa IX nước CHXHCN Việt Nam phê chuẩn Công ước Luật Biển của Liên hiệp quốc năm 1982
5. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982)
6. Hiệp định về việc thực hiện Phần XI UNCLOS 1982
7. Hiệp định thực thi các quy định của UNCLOS 1982 về bảo tồn và quản lý đàn cá lưỡng cư và di cư xa năm 1995
8. Hiệp định thực thi các quy định của UNCLOS 1982 về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia năm 2023

II. Tài liệu tham khảo

* Tiếng Việt

9. Bá Thông (2017), *Giới thiệu về Công ước về Đàn cá di cư của Liên Hợp quốc năm 1995*, Tổng cục thủy sản, <https://tongcucthuysan.gov.vn/tin-t%E1%BB%A9c/-tin-v%E1%BA%AFn/doc-tin/007994/2017-05-30/Banner%20002>.
10. Báo Nhân dân (2022), *UNCLOS 1982: Kiến tạo tự do biển cả*, <https://special.nhandan.vn/unclos-1982-kien-tao/index.html>.
11. Bùi Quang Dũng, Uông Đình Khanh (2016), “Tính toán chiều dài đường bờ biển Việt Nam (Phần lục địa) dựa trên hệ thống bản đồ địa hình toàn quốc tỉ lệ 1/50.000”, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ*; Tập 16, Số 3; 2016: 221- 227, trang 223.
12. Hải Vân (TTXVN) (2022), *Đại sứ Đặng Hoàng Giang: UNCLOS có ý nghĩa rất lớn đối với môi trường hòa bình, ổn định, phát triển lâu dài của Việt Nam*, <https://baotintuc.vn/thoi-su/dai-su-dang-hoang-giang-unclos-co-y-nghia-rat-lon-doi-voi-moi-truong-hoa-binh-on-dinh-phat-trien-lau-dai-cua-viet-nam-20221209171209471.htm#>.
13. Lê Thị Anh Đào (2022), “Áp dụng quy tắc giải thích điều ước quốc tế trong xác định đường cơ sở của quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa”, *Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 22 (470), tháng 11/2022*.
14. Lê Thị Tuyết Mai (2019), *UNCLOS 1982 - Cơ sở pháp lý cho trật tự trên biển, thúc đẩy phát triển và hợp tác biển*, <https://songoiavu.hatinh.gov.vn/unclos-1982-co-so-phap-ly-cho-trat-tu-tren-bienthuc-day-phat-trien-va-hop-tac-bien-1608018961.html>, đăng ngày 13/08/2019.
15. Liên hợp quốc (1999), *Công ước Luật Biển của Liên hợp quốc năm 1982*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

16. Mạnh Hùng (2023), *Khẳng định vai trò vô cùng quan trọng của UNCLOS 1982 - bản hiến pháp của biển và đại dương*, <https://dangcongsan.vn/bien-dao-viet-nam/khang-dinh-vai-tro-vo-cung-quan-trong-cua-unclos-1982-ban-hien-phap-cua-bien-va-dai-duong-651806.html>, 09/11/2023.
17. Ngôn Chu Hoàng, Lê Việt Dũng, Trần Thị Thanh Huyền, Nguyễn Hà My (2021), “Một số vấn đề pháp lý còn tồn tại về đường cơ sở thẳng của Việt Nam, dự báo và định hướng cho tương lai”, *Nghiên cứu trao đổi Tạp chí Khoa học - Trường Đại học Mở Hà Nội* (09/2021) 1-9.
18. Nguyễn Bá Diễn (2007), “Vấn đề phân định biển trong Luật quốc tế hiện đại”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Kinh tế - Luật*, Vol. XXIII, No1 2007.
19. Nguyễn Bá Diễn (2009), “Cơ chế giải quyết tranh chấp trên biển theo Công ước Luật Biển 1982”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học* 25 (2009) 19-26
20. Nguyễn Bá Diễn (2013), *Giáo trình Công pháp quốc tế*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 805 trang.
21. Nguyễn Bá Diễn (2024), *Xác lập đường cơ sở Việt Nam: Những vấn đề còn tồn tại và đề xuất kiến nghị*, Kỷ yếu Hội nghị Sử học toàn quốc lần thứ nhất về lãnh thổ quốc gia với chủ đề: “Nghiên cứu chủ quyền quốc gia lãnh thổ theo định hướng tiếp cận toàn bộ và toàn diện của lịch sử Việt Nam”, tr.9-30.
22. Nguyễn Bá Diễn (Chủ biên, 2006), *Chính sách, pháp luật biển của Việt Nam và chiến lược phát triển bền vững*, Sách chuyên khảo, NXB Tư pháp, Hà Nội, tr. 48-86.
23. Nguyễn Bá Diễn, Nguyễn Hùng Cường (2011), “Xác định biên giới trên biển và khu vực biên giới biển của Việt Nam từ góc độ pháp luật quốc tế”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học* 27 (2011) 165-177, tr.168.

24. Nguyễn Hoàng (2019), *Việt Nam - Thành viên có trách nhiệm của UNCLOS*, <https://baochinhphu.vn/viet-nam-thanh-vien-co-trach-nhiem-cua-unclos-102221208180555481.htm>
25. Nguyễn Hồng Thao (2000), *Toà án Công lý quốc tế*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.63
26. Nguyễn Hùng Cường (2017), *Giải quyết tranh chấp về thềm lục địa trong pháp luật quốc tế*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội.
27. Nguyễn Thị Hồng Yến, Nguyễn Quỳnh Anh (2014), “Đường cơ sở thẳng theo Công ước Luật Biển năm 1982 và thực tiễn áp dụng tại Việt Nam”, *Tạp chí Xây dựng pháp luật*, Số 6 (267) – 2014, trang 9.
28. Nguyễn Thị Hương Trà (2015), *Hoạch định đường cơ sở trong luật quốc tế hiện đại và đường cơ sở theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội.
29. Nguyễn Thị Lan Anh (2023), *Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982: Bốn mươi năm vì hòa bình và phát triển bền vững của biển và đại dương*, <https://vufo.org.vn/Silent-war-against-illegal-nine-dash-line-16-49667.html?lang=en>.
30. Thanh Huyền (2019), *Việt Nam và 25 năm tham gia Công ước Luật Biển 1982*, <https://vtv.vn/magazine/viet-nam-va-25-nam-tham-gia-cong-uoc-luat-bien-1982-20191107111710708.htm#>:
31. Tổ Uyên – TTXVN (11/12/2022), *40 năm UNCLOS 1982: Cơ chế hữu hiệu để giải quyết hòa bình các tranh chấp trên biển*, <https://baotintuc.vn/thoi-su/40-nam-unclos-1982-co-che-huu-hieu-de-giai-quiet-hoa-binh-cac-tranh-chap-tren-bien-20221211134526739.htm>.
32. Trần Hữu Duy Minh (2017), *Cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS 1982*, https://iuscogens-vie.org/2017/12/31/55/#_ftnref4.

33. Trần Nam Tiến, *Khái quát về biển Việt Nam*, <https://tuoitre.vn/khai-quat-vebien-cua-vn-508690.htm>.
34. Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia – Viện Thông tin Khoa học Xã hội (1998), *Vị trí chiến lược vấn đề biển và Luật biển ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương*, NXB Thông tin Xã hội – Chuyên đề, Hà Nội, tr.227-228;
35. Vụ Hòa giải giữa Đông Timor và Australia, *Quyết định về thẩm quyền của Ủy ban Hòa giải năm 2016*, đoạn 56-57.

*** Tiếng Anh**

36. A.G. Oude Elferink (2004), “The Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles: The Relationship between the CLCS and Third Party Dispute Settlement”, in A.G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell (eds) (2004), *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Responses*, Martinus Nijhoff Publishers, pp.107-123.
37. Authority of the House of Lords- International Relations and Defence (2022), *Committee UNCLOS: the law of the sea in the 21st century; 2nd Report of Session 2021–22 (HL Paper 159)*: <https://committees.parliament.uk/publications/9005/documents/159002/default/>, Ordered to be printed 10 February 2022 and published 1 March 2022, p.17.
38. Christine Chikin, Dispute Resolution the Law of the Sea: Regional Problems and Prospects, in: James Crawford & Donald R. Rothwell (editor) (1995), *The Law of the Sea in Asian Pacific Region*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1995.
39. Department International Relations and Cooperation – Republic of South Africa (2022), *International Cooperation, regulations, and role of the International Seabed Authority*, <https://isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/12/Joyini.pdf>.

40. Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (2024), *Preliminary information indicative of the outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm.
41. Edwin Egede (2022), *What have been the main successes and accomplishments of UNCLOS over the past 40 years?*, <https://committees.parliament.uk/written-evidence/40736/html>, 5/11/2021.
42. ICJ (2024), *List of all Cases*, <https://www.icj-cij.org/list-of-all-cases>.
43. ISA (2024), *International Seabed Authority*, <https://www.isa.org.jm/deepdata-database/>.
44. J. Noyes (1989), “Compulsory Third – Party Adjudication and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Connecticut Journal of International Law*, p.695.
45. Lan Ngoc Nguyen (2018), *The Contribution of UNCLOS dispute settlement Bodies to the Development of the Law of the Sea*, Darwin College, February 2018. The thesis is submitted to the University of Cambridge for the degree of Doctor of Philosophy.
46. Nguyen Thi Lan Anh (2023), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: Forty years for peace and sustainable development of the seas and oceans*, <https://vufo.org.vn/United-Nations-Convention-on-the-Law-of-the-Sea-1982-Forty-years-for-peace-and-sustainable-development-of-the-seas-and-oceans-16-50753.html?lang=en>.
47. A.O. Adede (1975), “Settlement of Disputes Arising Under the Law of the Sea Convention”, 69 *AJIL* 798, 798.

48. Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea – United Nations (1989), *Law of the Sea - Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Conventions on the Law of the Sea*, https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf.
49. PCA (2024), *United Nations Convention on the Law of the Sea*, <https://www.pca-cpa.org/en/services/arbitration-services/unclos/>
50. Robin Churchill (2021), *UNCLOS – fit for purpose in the 21st century*, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40805/html/>, 10/11/2021.
51. S Jayakumar (2019), *Chapter 1: Compulsory Dispute Settlement and Conciliation Under UNCLOS*, https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/9789811202711_001?srsId=AfmBOorf1gy-c1Ud5loMjKIJWWevOo2yteqG88_ikfDIKHnfMSwt61htY.
52. Sam Bateman and Clive Schofield (2008), *State practice regarding straight baselines in East Asia – Legal, technical and political issues in a changing environment*, paper presented for international conference on Difficulties in Implementing the Provisions of UNCLOS, Monaco, 2008, https://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf5/Papers/Session7-Paper1-Bateman.pdf.
53. Sheehan, Anne (2005), “Dispute Settlement under UNCLOS: The Exclusion of Maritime Delimitation Disputes”, UQLawJl 7; (2005) 24 (1) *University of Queensland Law Journal* 165, <https://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/journals/UQLJ/2005/7.html>.
54. Soyer, B., & Tekin, S. (2017), ‘Straight Baselines in the Law of the Sea: Concept and Implications’ (2017) 32(4) *International Journal of Marine and Coastal Law*, p.613-638.

55. The Ministry of Foreign Affairs (MOFA) of the Socialist Republic of Vietnam (2014), *Statement of MOFA of Vietnam to the Tribunal*, <https://iuscogen.files.wordpress.com/2018/03/statement-of-mofa-of-vietnam-to-the-tribunal.pdf>. Xem thêm: The Arbitrations under Annex VII of UNCLOS (2014), The Philippines' Supplemental Written Submission – Volume VIII, annex 468, pp.: <https://files.pca-cpa.org/pcadocs/The%20Philippines%27%20Supplemental%20Written%20Submission%20-%20Volume%20VIII%20%28Annexes%20466-499%29.pdf>.
56. United Nations (2024), *Status of Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 4 August 1995, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en#top.
57. United Nations (2024), *Status of Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention of 10 December 1982*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6-a&chapter=21&clang=_en
58. United Nations (2024), *Status of Agreement 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*, New York, 19 June 2023, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en.
59. United Nations (2024), *Status of United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December, 1982*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3 &clang=_en.
60. *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)* (2016) (Award 12 July 2016) 237, para 539-551, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>.

NGHĨA VỤ ĐỐI XỬ NHÂN ĐẠO TRÊN BIỂN THEO QUY ĐỊNH CỦA CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN NĂM 1982

PGS.TS. Trần Thăng Long¹

Tóm tắt:

Đối xử nhân đạo trên biển là một nghĩa vụ quan trọng của các quốc gia trong luật biển quốc tế, đóng vai trò then chốt trong việc bảo vệ sinh mạng con người và thúc đẩy trật tự hàng hải quốc tế. Nghĩa vụ này không chỉ là nghĩa vụ của các quốc gia theo luật quốc tế mà còn xuất phát từ đạo đức và trách nhiệm xã hội của các quốc gia sử dụng biển. Bài viết tập trung phân tích toàn diện về khái niệm, đặc điểm và vai trò của chế định này trong mối quan hệ với các nguyên tắc cơ bản của luật biển quốc tế và quyền con người. Bài viết nhấn mạnh tầm quan trọng của đối xử nhân đạo trên biển trong việc bảo vệ quyền con người, thúc đẩy hợp tác quốc tế về biển, góp phần phát triển luật hàng hải quốc tế, bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững. Bài viết cũng giới thiệu khung pháp lý của Việt Nam về vấn đề này và đánh giá mức độ tương thích với Công ước Liên Hợp quốc về Luật Biển 1982 (UNCLOS).

***Từ khóa:** đối xử nhân đạo trên biển, UNCLOS, pháp luật hàng hải Việt Nam, tìm kiếm cứu nạn*

1. Khái quát về đối xử nhân đạo trên biển

1.1. Khái niệm

Đối xử nhân đạo trên biển là một nghĩa vụ quan trọng của các quốc gia trong luật biển quốc tế, phản ánh trách nhiệm và nghĩa vụ của cộng đồng quốc tế trong việc bảo vệ sinh mạng con người trên biển. Quy định này bắt nguồn từ truyền thống lâu đời của những người đi biển trong việc cứu giúp lẫn nhau khi gặp hoạn nạn và có thể được

¹ Trưởng khoa Khoa Ngoại ngữ Pháp Lý, Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh

định nghĩa là “tập hợp các quy tắc, quy định và thực tiễn nhằm bảo vệ tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm của con người trong các hoạt động hàng hải và tình huống khẩn cấp trên biển”². Theo Papanicolopulu, đây là “sự hội tụ giữa luật biển và luật nhân quyền quốc tế, tạo nên một khuôn khổ bảo vệ toàn diện.”³ Tổ chức Hàng hải Quốc tế định nghĩa đối xử nhân đạo trên biển là “việc cung cấp sự hỗ trợ và bảo vệ cần thiết cho bất kỳ người nào gặp nguy hiểm trên biển, không phân biệt quốc tịch, địa vị hay hoàn cảnh của họ”⁴. Không chỉ đơn thuần là việc cứu người gặp nạn, đối xử nhân đạo trên biển bao gồm cả việc đảm bảo an toàn, cung cấp các nhu yếu phẩm cơ bản và tìm kiếm giải pháp lâu dài cho những người được cứu. Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS) đã chính thức hóa nguyên tắc này trong Điều 98, quy định nghĩa vụ của các quốc gia trong việc yêu cầu thuyền trưởng các tàu treo cờ của mình phải cứu giúp người gặp nạn trên biển. Tiếp theo, Công ước quốc tế về An toàn sinh mạng con người trên biển (SOLAS) quy định chi tiết về các tiêu chuẩn và thủ tục cần tuân thủ trong quá trình cứu hộ.

Đối xử nhân đạo trên biển là nghĩa vụ pháp lý có bắt buộc của mọi quốc gia sử dụng biển vì các mục đích khác nhau. Điều này được thể hiện ở việc các quốc gia không chỉ có nghĩa vụ đạo đức mà còn có nghĩa vụ pháp lý trong việc đảm bảo thực hiện nguyên tắc này. Nghĩa vụ này bao gồm hai khía cạnh chính. *Một là*, các nghĩa vụ được thực hiện một cách chủ động, bao gồm cứu người gặp nạn trên biển, cung cấp sự trợ giúp cần thiết cũng như đảm bảo an toàn cho người được cứu hộ. *Hai là*, nghĩa vụ được thực hiện một cách thụ động, bao gồm nghĩa vụ không gây nguy hiểm cho người khác, không được từ chối giúp đỡ khi có khả năng và đảm bảo không phân biệt đối xử với tất cả những người lâm nạn.

1.2. Đặc điểm

Một là, đối xử nhân đạo trên biển mang tính phổ quát, áp dụng cho mọi người. Đây là một trong những đặc điểm quan trọng nhất của nguyên tắc này, phản ánh giá trị nhân đạo phổ quát trong luật biển quốc

² Klein, N. (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford University Press, 45.

³ Papanicolopulu, I. (2018). *International Law and the Protection of People at Sea*. Oxford University Press, 493.

⁴ IMO (2004). *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*. Maritime Safety Committee. <https://www.refworld.org/legal/resolution/imo/2004/en/32272>.

tế⁵. Nguyên tắc này áp dụng cho mọi người gặp nạn trên biển, không phụ thuộc vào quốc tịch, chủng tộc, tôn giáo hay địa vị xã hội của họ⁶. Tính phổ quát này được thể hiện qua ba khía cạnh áp dụng cho mọi đối tượng không phân biệt, áp dụng trong mọi vùng biển, áp dụng cho mọi loại tàu thuyền. Ngay cả trong trường hợp người di cư bất hợp pháp, nghĩa vụ cứu nạn đối với họ vẫn phải được thực hiện đầy đủ.

Hai là, đối xử nhân đạo trên biển mang tính khẩn cấp cao, đòi hỏi phản ứng nhanh chóng và kịp thời. Tính khẩn cấp này xuất phát từ đặc thù của môi trường biển và mức độ nguy hiểm đối với tính mạng con người. Tác giả Harrison phân tích ba yếu tố của tính khẩn cấp: (i) thời gian phản ứng nhanh chóng, (ii) ưu tiên cứu người trước tài sản và (iii) duy trì liên tục cho đến khi đảm bảo an toàn⁷. Tính khẩn cấp đòi hỏi trách nhiệm cứu hộ phải được coi là ưu tiên cao nhất, phải thực hiện ngay lập tức và không trì hoãn. Việc cứu người phải được ưu tiên cao nhất, vượt trên mọi cân nhắc về chi phí hay khó khăn trong thực hiện. Công ước SAR quy định rõ về thời gian phản ứng và các thủ tục khẩn cấp cần tuân thủ.

Ba là, đối xử nhân đạo có tính liên tục, hoạt động cứu hộ diễn ra liên tục từ lúc phát hiện đến cứu hộ, trong suốt quá trình hỗ trợ và kết thúc cho đến khi đảm bảo an toàn. Trách nhiệm cứu hộ và đối xử nhân đạo trên biển không chỉ dừng lại ở việc cứu người khỏi nguy hiểm trực tiếp mà còn bao gồm việc đưa họ đến nơi an toàn sau đó và đảm bảo các quyền cơ bản của họ được tôn trọng. Điều này được thể hiện rõ trong Hướng dẫn về Đối xử với Người được cứu trên Biển của IMO thông qua năm 2004.

Bốn là, đối xử nhân đạo trên biển đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ giữa các quốc gia. Tính hợp tác này thể hiện qua việc chia sẻ thông tin và nguồn lực, phối hợp hoạt động cứu hộ, thống nhất tiêu chuẩn và quy trình. Các trung tâm phối hợp tìm kiếm cứu nạn hàng hải (MRCC) của các quốc gia phải thường xuyên trao đổi thông tin và hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động cứu hộ.

⁵ Papanicolopulu, I. (2021). *tlđđ*, 493.

⁶ Pallis, M. (2002). Obligations of states towards asylum seekers at sea. *International Journal of Refugee Law*, 32(1), 76-97.

⁷ Harrison, J. (2011). *Making the law of the sea: A study in the development of international law*. Cambridge University Press, 156.

1.3. Cơ sở lý luận của đối xử nhân đạo trên biển

1.3.1. Đối xử nhân đạo trên biển có mối liên hệ chặt chẽ với quyền con người

Theo Grotius, biển cả là không gian chung của nhân loại, và nghĩa vụ cứu giúp người gặp nạn trên biển xuất phát từ quyền tự nhiên của con người⁸. Quan điểm này được phát triển trong các nghiên cứu của các học giả như Churchill và Lowe, khẳng định rằng quyền được cứu giúp khi gặp nạn trên biển là một phần không thể tách rời của quyền con người cơ bản⁹. Tuyên ngôn Quốc tế về quyền con người năm 1948 đã đặt nền móng cho việc bảo vệ quyền sống của con người trong mọi hoàn cảnh. Trong bối cảnh hàng hải, nguyên tắc này được cụ thể hóa thành nghĩa vụ cứu người gặp nạn trên biển. Đây là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc bảo vệ nhân phẩm và quyền sống trong môi trường biển.

Nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển bắt nguồn trực tiếp từ quyền cơ bản nhất của con người - quyền sống và quyền được bảo vệ nhân phẩm. Các quyền này không bị giới hạn bởi ranh giới lãnh thổ hay vùng biển. Cách tiếp cận này đòi hỏi bảo vệ toàn diện các quyền con người, không phân biệt đối xử trong việc cứu hộ, đảm bảo tiếp cận công lý và bảo vệ đặc biệt cho các nhóm dễ bị tổn thương¹⁰.

1.3.2. Nghĩa vụ của các quốc gia trên cơ sở pháp lý quốc tế

Đối xử nhân đạo trên biển được củng cố mạnh mẽ bởi các quy tắc nền tảng của luật biển quốc tế hiện đại. Công ước UNCLOS quy định rõ nghĩa vụ của các quốc gia trong việc thiết lập và duy trì dịch vụ tìm kiếm cứu nạn phù hợp. UNCLOS đã tạo ra khuôn khổ pháp lý toàn diện cho việc thực hiện đối xử nhân đạo trên biển. Bên cạnh đó, Công ước quốc tế về An toàn sinh mạng con người trên biển (SOLAS) và Công ước quốc tế về Tìm kiếm và Cứu nạn hàng hải (SAR) là hai công cụ pháp lý quan trọng khác. Hai công ước này đã thiết lập các tiêu chuẩn cụ thể và quy

⁸ Grotius, H. (2012). *The Freedom of the Seas* (R. Magoffin, Trans.). Liberty Fund. (Original work published 1625)

⁹ Churchill, R. R., & Lowe, A. V. (2022). *The law of the sea* (4th ed.). Manchester University Press.

¹⁰ Harrison, *tlđđ*.

trình hoạt động chi tiết cho việc thực hiện cứu hộ trên biển, tạo nên một hệ thống quốc tế đồng bộ về cứu hộ cứu nạn¹¹.

1.3.3. Đạo đức và trách nhiệm xã hội của các quốc gia sử dụng biển

Đối xử nhân đạo trên biển còn bắt nguồn từ các giá trị đạo đức và trách nhiệm xã hội sâu sắc. Truyền thống hàng hải từ xa xưa đã hình thành nên một “đạo đức biển” đặc thù, trong đó việc cứu giúp người gặp nạn được coi là nghĩa vụ đạo đức tối cao của mọi thủy thủ. Đối xử nhân đạo trên biển còn có sự liên hệ đến khái niệm trách nhiệm xã hội trong luật biển, điều này không chỉ là nghĩa vụ pháp lý mà còn là biểu hiện của tinh đoàn kết và trách nhiệm của cộng đồng hàng hải quốc tế¹².

1.3.4. Cơ sở thực tiễn

Môi trường biển với những rủi ro và thách thức đặc thù đòi hỏi phải có một cơ chế đối xử nhân đạo hiệu quả. Theo thống kê của IMO, hàng năm vẫn có hàng nghìn vụ tai nạn hàng hải xảy ra, đòi hỏi sự can thiệp kịp thời của cộng đồng quốc tế¹³. Sự phát triển của thương mại quốc tế và giao thông hàng hải làm tăng đáng kể nhu cầu về một hệ thống cứu hộ cứu nạn toàn cầu. Hơn nữa, những thách thức mới như biến đổi khí hậu và gia tăng hoạt động hàng hải ở các vùng biển xa bờ càng làm nổi bật tầm quan trọng của đối xử nhân đạo trên biển. Những thay đổi này đòi hỏi sự phát triển và cập nhật liên tục của các cơ chế cứu hộ cứu nạn hiện có.

1.4. Vai trò của đối xử nhân đạo trên biển trong luật hàng hải quốc tế và thực tiễn hàng hải

Đối xử nhân đạo trên biển đóng vai trò then chốt trong hệ thống luật hàng hải quốc tế và hoạt động hàng hải toàn cầu. Nghiên cứu về vai trò này không chỉ giúp hiểu rõ tầm quan trọng của nguyên tắc nhân đạo mà còn cho thấy những đóng góp thiết thực của nó trong việc bảo vệ sinh mạng con người và thúc đẩy hợp tác quốc tế trên biển.

¹¹ Klein, *tlđđ*.

¹² Papanicolopulu, I. (2021). *tlđđ*.

¹³ IMO (2020). *Global Integrated Shipping Information System (GISIS) Annual Report*. IMO Publishing.

1.4.1. Vai trò trong bảo vệ sinh mạng con người

Vai trò cốt lõi nhất của đối xử nhân đạo trên biển là bảo vệ sinh mạng con người. Theo Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO), mỗi năm có hàng nghìn người được cứu sống nhờ việc thực hiện nguyên tắc này¹⁴. Công ước SOLAS quy định rõ: “Thuyền trưởng của một con tàu, khi nhận được tín hiệu từ bất kỳ nguồn nào cho biết có người gặp nạn trên biển, có nghĩa vụ phải tiến hành với tốc độ tối đa để cứu những người gặp nạn”¹⁵. Việc thực hiện nghĩa vụ cứu nạn không chỉ thể hiện tinh thần nhân đạo mà còn là trách nhiệm pháp lý quốc tế của mọi tàu thuyền trên biển. Mặc dù UNCLOS được thông qua trước cuộc khủng hoảng di cư hiện tại, các điều khoản của nó ngày càng trở nên phù hợp hơn với việc bảo vệ quyền của người di cư trên biển. Nghĩa vụ hỗ trợ theo Điều 98 áp dụng bất kể tình trạng của những người gặp nạn, bao gồm cả người di cư và người xin tị nạn¹⁶. Điều này có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động tìm kiếm và cứu nạn, nghĩa vụ không trục xuất, trách nhiệm điều trị cho người dễ bị tổn thương và phối hợp các nỗ lực cứu hộ.

1.4.2. Vai trò trong thúc đẩy hợp tác quốc tế về biển

Đối xử nhân đạo trên biển đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hợp tác quốc tế. Điều 98 Công ước UNCLOS quy định rõ nghĩa vụ của các quốc gia trong việc thiết lập và duy trì dịch vụ tìm kiếm cứu nạn đầy đủ và hiệu quả. Sự hợp tác này thể hiện qua việc chia sẻ thông tin về các tình huống khẩn cấp, phối hợp hoạt động tìm kiếm cứu nạn và hỗ trợ lẫn nhau về nguồn lực và trang thiết bị. Những diễn biến gần đây trong hoạt động hàng hải, chẳng hạn như các cuộc di cư bất hợp pháp trên biển, việc đối xử thiếu nhân đạo của các cơ quan thực thi pháp luật đối với những trường hợp cần cứu hộ và giúp đỡ trên biển cũng như sự phức tạp trong việc thực thi chủ quyền trên biển và nghĩa vụ nhân đạo của các quốc gia ven biển, đã cho thấy những thách thức trong việc thực hiện hiệu quả các nghĩa vụ này cũng như vai trò của hợp tác quốc tế trong các hoạt động trên biển. Việc thực hiện nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển đòi hỏi các quốc gia phải

¹⁴ IMO (2020). *Global Integrated Shipping Information System (GISIS) Annual Report*. IMO Publishing.

¹⁵ IMO (1974). *International Convention for the Safety of Life at Sea*. IMO Publishing, Chapter V, Regulation 33.

¹⁶ Moreno-Lax, V. (2017). *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*. Oxford University Press.

thiết lập cơ chế liên lạc thường xuyên, chia sẻ thông tin về năng lực cứu hộ, phối hợp trong hoạt động tìm kiếm cứu nạn cũng như tổ chức diễn tập chung định kỳ¹⁷. Hoạt động cứu hộ chung sẽ dẫn đến việc cải thiện quan hệ song phương, tăng cường hiểu biết lẫn nhau, xây dựng lòng tin giữa các bên, từ đó tạo cơ sở cho hợp tác sâu rộng hơn.

Thêm vào đó, nghĩa vụ đối xử nhân đạo góp phần hình thành và củng cố các cơ chế hợp tác khu vực quan trọng. Tại khu vực Đông Nam Á, điều này thể hiện qua Thỏa thuận ASEAN về tìm kiếm cứu nạn hàng hải, thiết lập mạng lưới các trung tâm phối hợp, quy định tiêu chuẩn chung về trang thiết bị, tổ chức huấn luyện và diễn tập chung, chia sẻ thông tin và kinh nghiệm. Giữa các nước cũng có cơ hội thúc đẩy hợp tác song phương, chẳng hạn, như về phối hợp tìm kiếm cứu nạn, chia sẻ thông tin hàng hải và huấn luyện nhân lực cứu hộ. Thực thi nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển có vai trò quan trọng trong việc ổn định quan hệ quốc tế, giảm thiểu xung đột trên biển. Nghĩa vụ nhân đạo góp phần tăng cường việc tuân thủ luật pháp quốc tế nói chung¹⁸. Điều này tạo tiền lệ tích cực về hợp tác bằng việc xây dựng quy trình phối hợp, thiết lập chuẩn mực ứng xử, đồng thời thúc đẩy phát triển luật biển thông qua việc hoàn thiện quy định về cứu hộ, cập nhật tiêu chuẩn quốc tế và chia sẻ thực tiễn tốt giữa các quốc gia.

1.4.3. Vai trò trong phát triển luật hàng hải quốc tế trong mối liên hệ chặt chẽ với sự phát triển của luật quốc tế về quyền con người

Đối xử nhân đạo trên biển đã góp phần quan trọng trong việc phát triển và hoàn thiện luật hàng hải quốc tế. Nguyên tắc này đã dẫn đến việc hình thành nhiều công ước và thỏa thuận quốc tế quan trọng, bao gồm Công ước SAR 1979, Các hướng dẫn của IMO về đối xử với người được cứu trên biển và các thỏa thuận song phương và đa phương về hoạt động tìm kiếm cứu nạn. UNCLOS, mặc dù không được thiết kế rõ ràng là một văn kiện quốc tế về quyền con người, nhưng có nhiều điều khoản bảo vệ trực tiếp và gián tiếp quyền con người trên biển. Những điều khoản này phản ánh sự công nhận ngày càng tăng đối với quyền con người trong luật pháp quốc tế trong quá trình xây dựng công ước¹⁹. Lời mở đầu của Công ước nhấn mạnh đến nhu cầu thiết lập “một

¹⁷ Moreno-Lax, V. (2017), *tlđđ*.

¹⁸ Klein, *tlđđ*.

¹⁹ Harrison, *tlđđ*

trật tự pháp lý cho biển và đại dương sẽ... thúc đẩy việc sử dụng hòa bình biển và đại dương, [và] việc sử dụng công bằng và hiệu quả các nguồn tài nguyên của chúng”. Tòa án Nhân quyền châu Âu đã xác định rằng các nghĩa vụ về quyền con người mở rộng đến các hoạt động hàng hải do các quốc gia thành viên thực hiện, bất kể các hoạt động đó diễn ra ở đâu²⁰. Cách giải thích này có ý nghĩa quan trọng đối với các quốc gia trong việc thực hiện các nghĩa vụ của mình theo UNCLOS.

1.4.4. Vai trò đảm bảo an toàn hàng hải và quyền của người đi biển

Đối xử nhân đạo không chỉ là nghĩa vụ độc lập mà còn là một phần không thể tách rời của hệ thống an toàn hàng hải quốc tế, góp phần vào việc giảm thiểu rủi ro và tăng cường tin cậy trong hoạt động hàng hải. Theo báo cáo của IMO, đối xử nhân đạo trên biển đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an toàn hàng hải thông qua việc thiết lập các tiêu chuẩn an toàn cho tàu thuyền, quy định về trang thiết bị cứu sinh và yêu cầu về đào tạo và chứng chỉ cho thuyền viên. Các nghĩa vụ đối xử nhân đạo của UNCLOS có mối liên hệ đáng kể với quyền của người đi biển, chủ yếu thông qua sự tương tác với Công ước Lao động Hàng hải (MLC) năm 2006. Sự tương tác này tạo ra một khuôn khổ bảo vệ toàn diện giải quyết cả khía cạnh công cộng và tư nhân về phúc lợi của người đi biển. Thực tế này đã dẫn đến việc giải thích rõ hơn Điều 94 của UNCLOS, yêu cầu các quốc gia treo cờ phải thực hiện quyền tài phán đầy đủ đối với các vấn đề xã hội trên tàu của họ. Việc thực thi của quốc gia có cờ đại diện cho cơ chế chính để đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ đối xử nhân đạo. Điều 94 của UNCLOS thiết lập các trách nhiệm toàn diện của quốc gia mà tàu mang quốc tịch, điều này phải được hiểu bao gồm “...không chỉ giám sát về mặt kỹ thuật và hành chính mà còn giám sát tích cực việc tuân thủ và can thiệp nhân quyền khi xảy ra vi phạm. Điều này bao gồm cả các biện pháp phòng ngừa và hành động thực thi phản ứng.”²¹

²⁰ Moreno-Lax, *ltd.*

²¹ Papastavridis, E. (2020). The European Convention of Human Rights and Migration at Sea: Reading the “Jurisdictional Threshold” of the Convention under the Law of the Sea Paradigm. *German Law Journal*, 19(3), 482.

1.4.5. Vai trò đối với bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững

Đổi xử nhân đạo trên biển cũng có vai trò gián tiếp trong việc bảo vệ môi trường biển. Nghĩa vụ đổi xử nhân đạo không chỉ dừng lại ở việc cứu người gặp nạn mà còn bao gồm trách nhiệm bảo đảm an toàn môi trường trong quá trình thực hiện hoạt động cứu hộ, cứu nạn. Hoạt động cứu hộ ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường, điều kiện môi trường tác động đến hiệu quả cứu hộ và rủi ro môi trường có thể xảy ra trong quá trình cứu hộ. Các hoạt động cứu hộ thường đi kèm với việc ngăn chặn và xử lý ô nhiễm từ các tàu gặp nạn. Điều này góp phần giảm thiểu tác động môi trường từ các vụ tai nạn hàng hải, bảo vệ hệ sinh thái biển, thúc đẩy phát triển bền vững trong ngành hàng hải. Nghĩa vụ đổi xử nhân đạo trên biển và bảo vệ môi trường biển có mối liên hệ chặt chẽ trong khuôn khổ pháp luật quốc tế và trong nước. Trong quá trình thực thi cứu hộ trên biển, trang thiết bị cứu hộ phải đảm bảo tiêu chuẩn môi trường, quy trình cứu hộ cần tính đến yếu tố môi trường và cần phải có phương án dự phòng cho sự cố môi trường. Đổi xử nhân đạo trên biển phải được thực hiện theo cách thức đảm bảo cân bằng giữa nhu cầu bảo vệ sinh mạng con người và yêu cầu bảo vệ môi trường biển, góp phần vào phát triển bền vững của ngành hàng hải.

1.4.6. Vai trò đối với việc phát triển kinh tế hàng hải

Đổi xử nhân đạo có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế hàng hải, bởi lẽ việc thực thi nghĩa vụ này góp phần tăng cường niềm tin trong hoạt động vận tải biển, giảm thiểu rủi ro và chi phí bảo hiểm và thúc đẩy đầu tư vào ngành hàng hải. Đổi xử nhân đạo trên biển không chỉ là nghĩa vụ pháp lý và đạo đức mà còn có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế biển bền vững. Việc đảm bảo đổi xử nhân đạo trên biển tạo nền tảng cho hoạt động kinh tế biển an toàn và hiệu quả, đồng thời góp phần xây dựng uy tín quốc tế trong lĩnh vực hàng hải. Thực hiện tốt các nghĩa vụ nhân đạo trên biển có tác động tích cực đến hoạt động vận tải biển thông qua nâng cao uy tín quốc gia, tăng cường lòng tin của đối tác quốc tế, thu hút đầu tư vào cơ sở hạ tầng hàng hải và mở rộng cơ hội hợp tác quốc tế. Đổi xử nhân đạo trên biển có vai trò quan trọng trong phát triển bền vững ngành thủy sản, bởi lẽ việc đảm bảo đổi xử nhân đạo đối với ngư dân không chỉ là nghĩa vụ pháp lý mà còn góp phần nâng cao năng suất và hiệu quả khai thác thủy sản. Các quốc gia có hệ thống đổi xử nhân đạo tốt thường dễ dàng

tiếp cận thị trường khó tính, được hưởng ưu đãi thương mại tăng giá trị xuất khẩu thủy sản.

2. Khuôn khổ pháp lý quốc tế về đối xử nhân đạo trên biển

2.1. Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS) 1982

Công ước UNCLOS đã thiết lập một khuôn khổ pháp lý toàn diện về đối xử nhân đạo trên biển, phản ánh quy tắc quan trọng trong luật biển quốc tế về bảo vệ sinh mạng con người, đặc biệt tập trung vào nghĩa vụ của các quốc gia và tàu thuyền trong việc cứu hộ người gặp nạn trên biển.

2.1.1. Nghĩa vụ cứu người gặp nạn trên biển

UNCLOS 1982 quy định rõ nghĩa vụ cứu người gặp nạn trên biển tại Điều 98. Theo đó, “mọi quốc gia phải yêu cầu thuyền trưởng của tàu mang cờ quốc gia mình, trong chừng mực có thể thực hiện được mà không gây nguy hiểm nghiêm trọng cho tàu, thủy thủ đoàn hoặc hành khách” thực hiện các nghĩa vụ cứu nạn. Nghĩa vụ cứu người theo Điều 98 áp dụng cho mọi vùng biển, không phân biệt khu vực tài phán²². Nghĩa vụ này áp dụng trong ba trường hợp chính: (i) cứu giúp người gặp nạn trên biển; (ii) tiến hành càng nhanh càng tốt để cứu người gặp nạn; và (iii) sau khi có va chạm, phải cứu giúp tàu, thủy thủ đoàn và hành khách của tàu kia. Quy định này thể hiện nguyên tắc cơ bản của luật biển quốc tế về tính nhân đạo và trách nhiệm của cộng đồng hàng hải trong việc bảo vệ sinh mạng con người trên biển²³.

2.1.2. Phạm vi áp dụng

UNCLOS quy định nghĩa vụ cứu nạn áp dụng trong mọi vùng biển, không phân biệt quốc tịch, địa vị hay hoàn cảnh của người gặp nạn. Nguyên tắc không phân biệt đối xử này là một trong những đặc điểm quan trọng nhất của quy định về đối xử nhân đạo trong UNCLOS. Theo Điều 98(1)(b), nghĩa vụ cứu nạn được thực hiện đối với “bất kỳ người nào được phát hiện trên biển trong tình trạng nguy

²² Tanaka, Y. (2018). *The international law of the sea* (3rd ed.). Cambridge University Press, 312.

²³ Harrison, *tltd*

hiểm đến tính mạng”. Quy định này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh di cư trên biển hiện nay.

2.1.3. Trách nhiệm của quốc gia mà tàu mang quốc tịch

UNCLOS 1982 đặt ra nghĩa vụ cơ bản của quốc gia tàu mang quốc tịch trong việc đảm bảo đối xử nhân đạo trên biển. Các nghĩa vụ này bao gồm các nghĩa vụ theo Điều 98 như đã đề cập ở trên và nghĩa vụ theo Điều 94, trong đó yêu cầu quốc gia này thực thi quyền tài phán hiệu quả về mặt hành chính, kỹ thuật và xã hội, duy trì đăng ký tàu biển và đảm bảo an toàn hàng hải. Công ước SOLAS 1974 và SAR 1979 cụ thể hóa trách nhiệm của quốc gia tàu mang quốc tịch. Các nghĩa vụ bao gồm: yêu cầu về trang thiết bị (thông tin liên lạc, phương tiện cứu sinh, trang thiết bị y tế, hệ thống cảnh báo sớm), yêu cầu về nhân lực (trình độ chuyên môn của thuyền viên, đào tạo về cứu hộ cứu nạn, khả năng ngôn ngữ, kỹ năng sơ cứu y tế²⁴). Các biện pháp bao gồm ban hành luật và quy định chi tiết nghĩa vụ cứu hộ, thiết lập chế tài xử phạt, quy định về đăng kiểm tàu và yêu cầu về bảo hiểm, xây dựng quy trình thực hiện bao gồm quy trình ứng phó khẩn cấp, thủ tục báo cáo sự cố, hệ thống lưu trữ hồ sơ và cơ chế giám sát tuân thủ²⁵.

2.1.4. Trách nhiệm của quốc gia ven biển

Quốc gia ven biển đóng vai trò then chốt trong việc thực thi nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển. Vị trí địa lý đặc biệt và quyền tài phán của quốc gia ven biển tạo nên trách nhiệm và khả năng độc đáo trong việc bảo đảm an toàn sinh mạng trên biển. UNCLOS quy định rõ trách nhiệm của quốc gia ven biển trong việc tổ chức, điều hành và duy trì “một cơ quan tìm kiếm và cứu nạn thích hợp và có hiệu quả”²⁶, cũng như thiết lập dịch vụ tìm kiếm cứu nạn (UN, 1982, Điều 98(2)). Quy định này đặt ra ba nghĩa vụ chính cho quốc gia ven biển: (i) thiết lập cơ quan tìm kiếm cứu nạn chuyên trách; (ii) đảm bảo nguồn lực và trang thiết bị cần thiết; và hợp tác với các quốc gia láng giềng trong hoạt động tìm kiếm cứu nạn. Mỗi quốc gia ven biển cần nội luật hóa các nghĩa vụ quốc tế²⁷. Trách nhiệm này được củng cố thêm bởi các

²⁴ Papanicolopulu, I. (2016). *tlđđ*

²⁵ Guilfoyle, D. (2017). Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security. *International Law Studies*, 93, 298-321.

²⁶ Klein, N. (2019). *tlđđ*, 45.

²⁷ Tanaka, Y. (2018). *The International Law of the Sea* (3rd ed.). Cambridge University Press.

quy định trong Công ước quốc tế về Tìm kiếm và Cứu nạn hàng hải (SAR) 1979, tạo thành một khuôn khổ pháp lý toàn diện về tìm kiếm cứu nạn trên biển²⁸.

2.1.5. Cơ chế thực thi và giám sát

UNCLOS thiết lập cơ chế thực thi và giám sát việc tuân thủ các quy định về đối xử nhân đạo thông qua quyền tài phán của quốc gia mà tàu mang cờ; Cơ chế giải quyết tranh chấp theo Phần XV của Công ước; và vai trò của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền. Cơ chế này, mặc dù chưa hoàn hảo, đã góp phần đáng kể vào việc đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ nhân đạo trên biển²⁹.

2.2. Các công ước quốc tế chuyên ngành

Bên cạnh UNCLOS, đối xử nhân đạo trên biển được quy định chi tiết trong nhiều công ước quốc tế chuyên ngành, tạo nên một khuôn khổ pháp lý toàn diện cho việc bảo vệ sinh mạng con người trên biển. Các công ước này không chỉ đặt ra các nguyên tắc cơ bản mà còn quy định cụ thể về trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên liên quan.

2.2.1. Công ước quốc tế về An toàn sinh mạng con người trên biển (SOLAS 1974)

SOLAS 1974 là một trong những công ước quan trọng nhất về an toàn hàng hải, trong đó Chương V đề cập trực tiếp đến vấn đề an toàn hàng hải và cứu nạn. Theo Quy định 33, “thuyền trưởng của tàu khi nhận được tín hiệu từ bất kỳ nguồn nào về việc có người gặp nạn trên biển có nghĩa vụ phải tiến hành với tốc độ tối đa để cứu người gặp nạn”³⁰. Quy định này nhấn mạnh tính bắt buộc của nghĩa vụ cứu nạn, không phụ thuộc vào hoàn cảnh hay điều kiện thời tiết. SOLAS cũng quy định về trang thiết bị an toàn bắt buộc trên tàu. Các tàu phải được trang bị “các thiết bị cứu sinh phù hợp với kích thước tàu và số lượng người trên tàu, bao gồm xuồng cứu sinh, phao cứu sinh và các thiết bị thông tin liên lạc khẩn cấp.

²⁸ Klein, N. (2011). *tlđđ*.

²⁹ Churchill, R. R., & Lowe, A. V. (2018). *tlđđ*.

³⁰ IMO (1974), *tlđđ* 45.

2.2.2. Công ước quốc tế về Tìm kiếm và Cứu nạn hàng hải (SAR 1979)

Công ước SAR thiết lập một hệ thống quốc tế về tìm kiếm và cứu nạn, với mục tiêu đảm bảo rằng việc cứu nạn được thực hiện bất kể vị trí của sự cố. Công ước yêu cầu các quốc gia thành viên phải thiết lập các khu vực tìm kiếm và cứu nạn (SRR); thành lập các trung tâm phối hợp cứu nạn (RCC); duy trì các phương tiện tìm kiếm và cứu nạn sẵn sàng và thiết lập quy trình phối hợp với các quốc gia láng giềng³¹. SAR 1979 đặt ra các tiêu chuẩn tối thiểu về tổ chức và quy trình hoạt động cho các dịch vụ tìm kiếm và cứu nạn, bao gồm cả việc thiết lập các trung tâm phối hợp và các tiểu trung tâm³².

2.2.3. Các sửa đổi SOLAS và SAR năm 2004

Năm 2004, IMO đã thông qua các sửa đổi quan trọng đối với SOLAS và SAR, bổ sung các quy định về việc đối xử với người được cứu trên biển. Các sửa đổi này quy định nghĩa vụ hỗ trợ của các chính phủ trong việc đưa người được cứu lên bờ, phối hợp và hợp tác giữa các quốc gia thành viên và giảm thiểu sự chậm trễ trong việc đưa người được cứu lên địa điểm an toàn³³. Các sửa đổi năm 2004 đã tăng cường trách nhiệm của các quốc gia ven biển trong việc phối hợp các hoạt động cứu nạn và đảm bảo người được cứu được đưa đến nơi an toàn trong thời gian sớm nhất có thể.

2.2.4. Hướng dẫn về Đối xử với người được cứu trên biển

IMO đã ban hành Hướng dẫn về Đối xử với người được cứu trên biển, cung cấp các chỉ dẫn chi tiết về quy trình xử lý các trường hợp cứu nạn, tiêu chí xác định địa điểm an toàn, trách nhiệm của các bên liên quan, phương thức phối hợp giữa các RCC. Mục tiêu của Hướng dẫn này là đảm bảo rằng người đi biển được đối xử công bằng sau một vụ tai nạn hàng hải và trong bất kỳ cuộc điều tra và giam giữ nào của các quốc gia liên quan. Hướng dẫn này đã góp phần quan trọng trong việc làm rõ trách nhiệm của các bên liên quan và tăng cường hiệu quả của hoạt động cứu nạn trên biển.

³¹ IMO (1979). *International Convention on Maritime Search and Rescue*. IMO Publishing.

³² Rothwell, D. R., & Stephens, T. (2010). *The international law of the sea*. Hart Publishing. 234.

³³ IMO (2004). *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*. Maritime Safety Committee.

3. Pháp luật Việt Nam về đối xử nhân đạo trên biển

3.1. Thực trạng khung pháp lý của Việt Nam về đối xử nhân đạo trên biển

Đối xử nhân đạo trên biển là một trong những nguyên tắc cơ bản được quy định trong hệ thống pháp luật Việt Nam, phản ánh cam kết mạnh mẽ của Việt Nam trong việc bảo vệ sinh mạng con người trên biển và thực hiện các nghĩa vụ quốc tế. Việt Nam đã tham gia và phê chuẩn nhiều công ước quốc tế quan trọng liên quan đến đối xử nhân đạo trên biển. Việt Nam là thành viên của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982, Công ước quốc tế về An toàn sinh mạng con người trên biển (SOLAS) và Công ước quốc tế về Tìm kiếm và Cứu nạn hàng hải (SAR)³⁴. Việc gia nhập các công ước quan trọng nói trên đặt ra nghĩa vụ pháp lý cho Việt Nam trong việc xây dựng và thực thi pháp luật về đối xử nhân đạo trên biển, là cơ sở để Việt Nam hoàn thiện khung pháp lý trong nước và tăng cường năng lực thực thi. Kể từ khi chính thức là thành viên của UNLOS đến nay, Việt Nam đã xây dựng một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ về đối xử nhân đạo trên biển. Hệ thống này được bổ sung bởi nhiều nghị định và thông tư hướng dẫn, tạo nên khung pháp lý toàn diện cho hoạt động cứu hộ cứu nạn trên biển.

• Hiến pháp 2013

Hiến pháp 2013 thiết lập nền tảng pháp lý cho hoạt động đối xử nhân đạo trên biển thông qua các quy định mang tính hiến định về ghi nhận và bảo đảm quyền con người. Điều 14 quy định: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật”. Điều 19 quy định về quyền sống, quyền bất khả xâm phạm về tính mạng. Điều 20(1) quy định về quyền bất khả xâm phạm về thân thể, quyền được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm. Hiến pháp xác định trách nhiệm của nhà nước trong bảo vệ quyền và lợi ích hợp

³⁴ Bộ Ngoại giao. (2020). *Báo cáo về việc thực hiện các công ước quốc tế về hàng hải*.

pháp của công dân, bảo đảm an toàn tính mạng cho người dân và thực hiện các cam kết quốc tế

- **Luật Biển Việt Nam 2012**

Luật Biển Việt Nam năm 2012 thiết lập các quy định chung về nghĩa vụ cứu hộ, cùng với hợp đồng tìm kiếm, cứu nạn. Điều 33 quy định về hành động trong trường hợp người, tàu thuyền hoặc phương tiện bay gặp nạn hoặc nguy hiểm trên biển cần sự cứu giúp, cam kết của Việt Nam trong việc thực hiện nghĩa vụ cứu hộ, quy định về thẩm quyền và đặc quyền của nhà nước Việt Nam trong hoạt động cứu hộ trên biển và nghĩa vụ của tàu thuyền nước ngoài thực hiện cứu hộ và Điều 48 quy định về nhiệm vụ và phạm vi trách nhiệm của lực lượng tuần tra, kiểm soát trên biển. Điều 55 xác định các hình thức xử lý vi phạm bao gồm kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính, bồi thường theo quy định của pháp luật; hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

- **Bộ luật Hàng hải Việt Nam 2015**

Quy định về cứu hộ, cứu nạn (Chương XV), trong đó, Điều 267 quy định cụ thể về nghĩa vụ cứu người, nhấn mạnh ưu tiên tuyệt đối việc cứu người, miễn trách nhiệm bồi thường trong trường hợp cứu người, quy định về chi phí cứu người. Bộ luật Hàng hải cũng quy định quyền và nghĩa vụ của các bên (Điều 268-270), cụ thể, thuyền trưởng có nghĩa vụ thực hiện cứu hộ kịp thời, kịp thời báo cáo với cơ quan chức năng và ghi chép nhật ký hàng hải. Đồng thời, người được cứu có quyền cơ bản như được được đối xử nhân đạo, được chăm sóc y tế và được bảo vệ tài sản

- **Luật Cảnh sát biển Việt Nam 2018**

Luật này quy định thẩm quyền của lực lượng cảnh sát biển thực hiện tuần tra, kiểm soát, cứu hộ, cứu nạn và bảo vệ an ninh. Cảnh sát biển Việt Nam có trách nhiệm ứng phó kịp thời, phối hợp với các lực lượng khác và đảm bảo an toàn. Luật cũng quy định về vấn đề hợp tác quốc tế, bao gồm hỗ trợ nhân đạo, ứng phó thảm họa; tìm kiếm, cứu hộ, cứu nạn trên biển trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Cảnh sát biển Việt Nam.

- **Các văn bản dưới luật**

Nhiều văn bản dưới luật đã được ban hành nhằm cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành các văn bản luật nói trên. Tiêu biểu là Nghị định số 30/2017/NĐ-CP quy định chi tiết về hoạt động ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn. Theo đó, các tàu thuyền hoạt động trong vùng biển Việt Nam có nghĩa vụ tham gia cứu nạn khi phát hiện tai nạn, tuân thủ các quy định về thông báo và phối hợp với cơ quan chức năng và đảm bảo trang thiết bị an toàn và cứu sinh theo quy định. Quyết định số 06/2014/QĐ-TTg, ngày 20/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phối hợp tìm kiếm cứu nạn trên biển và trong vùng nước cảng biển

- **Cơ chế thực thi pháp luật**

Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm cứu nạn (VINASARCOM) là cơ quan đầu mối quốc gia về công tác tìm kiếm cứu nạn³⁵. Ủy ban được thành lập từ năm 1996, đóng vai trò đầu mối điều phối các hoạt động tìm kiếm cứu nạn trên biển. Ủy ban có chức năng chỉ đạo thống nhất, điều phối hoạt động và hợp tác quốc tế. Ủy ban có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch, ban hành quy chế và giám sát thực hiện³⁶.

Bộ Giao thông Vận tải là cơ quan quản lý nhà nước có chức năng ban hành văn bản, cấp phép hoạt động, thanh tra, kiểm tra, tổ chức điều hành trực tiếp trong việc chỉ đạo cục ngành, phân bổ nguồn lực và đánh giá kết quả. Cục Hàng hải Việt Nam là cơ quan nhà nước có nhiệm vụ chuyên môn quản lý hoạt động hàng hải, đảm bảo an toàn hàng hải, bảo vệ môi trường biển, có chức năng tổ chức cứu hộ, điều tra tai nạn và xử lý vi phạm. Lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam thực nhiệm vụ tuần tra, giám sát vùng biển, phát hiện sự cố và ngăn chặn vi phạm trên biển. Đối với nhiệm vụ cứu hộ, cảnh sát biển Việt Nam có nhiệm vụ triển khai phương tiện, thực hiện cứu nạn, cung cấp hỗ trợ y tế.

Nhìn chung, pháp luật Việt Nam về đối xử nhân đạo trên biển đã được xây dựng một cách tương đối toàn diện, phản ánh cam kết mạnh mẽ của Việt Nam trong việc bảo vệ sinh mạng con người trên biển.

³⁵ Chính phủ. (2019). Quyết định về tổ chức và hoạt động của Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm Cứu nạn.

³⁶ Bộ Giao thông Vận tải. (2023). *Báo cáo tổng kết công tác tìm kiếm cứu nạn hàng hải giai đoạn 2018-2022*. Hà Nội: NXB Giao thông Vận tải.

3.2. Thực tiễn thực thi pháp luật Việt Nam về nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể, bao gồm việc ban hành đồng bộ các văn bản từ luật đến nghị định, thông tư, cập nhật, sửa đổi phù hợp với thực tiễn, các quy định của Việt Nam đã đảm bảo sự tương thích với các điều ước quốc tế, trong đó đã quy định chi tiết về quyền và nghĩa vụ các bên, các quy định rõ ràng, dễ áp dụng, có sự phân định rõ trách nhiệm các cơ quan, có cơ chế phối hợp hiệu quả, đảm bảo tính thống nhất trong thực thi.

Theo VINASARCOM, trong giai đoạn 2018-2022, lực lượng cứu nạn Việt Nam đã thực hiện 1.523 vụ tìm kiếm cứu nạn trên biển, cứu thành công 3.847 người gặp nạn và hỗ trợ an toàn cho 726 tàu thuyền gặp sự cố. Riêng trong năm 2022, tỷ lệ cứu nạn thành công đạt 92,3%, tăng 5,7% so với năm 2018. Thời gian phản ứng trung bình cho các vụ cứu nạn đã giảm từ 120 phút (2018) xuống còn 75 phút (2022), Đặc biệt, trong các tình huống khẩn cấp, tỷ lệ can thiệp kịp thời đạt 87,5%, thiệt hại về tài sản giảm 35% so với giai đoạn 2013-2017, chi phí trung bình cho mỗi hoạt động cứu hộ giảm 22%³⁷.

Cũng theo Cục Hàng hải Việt Nam, các đơn vị chức năng cũng đã có sự đầu tư trang thiết bị hiện đại, đào tạo nhân lực chuyên nghiệp, ứng dụng công nghệ mới và cải thiện cơ sở hạ tầng. Theo số liệu từ Bộ Giao thông Vận tải, hiện nay Việt Nam có 04 Trung tâm Phối hợp Tìm kiếm Cứu nạn Hàng hải (MRCC) đặt tại Hải Phòng, Đà Nẵng, Nha Trang và Vũng Tàu, cùng với 30 trạm cứu nạn ven biển. Cũng theo báo cáo của Bộ Giao thông Vận tải, trong 5 năm qua, Việt Nam đã đầu tư 2.500 tỷ đồng cho hệ thống tìm kiếm cứu nạn, mua sắm 15 tàu cứu nạn chuyên dụng, nâng cấp 20 trạm radar ven biển, đào tạo 1.200 nhân viên cứu hộ chuyên nghiệp³⁸.

Việt Nam tích cực tham gia các diễn đàn và hoạt động hợp tác quốc tế về tìm kiếm cứu nạn. Điều này được thể hiện qua ký kết thỏa thuận song phương với các nước trong khu vực, tham gia diễn tập chung về tìm kiếm cứu nạn, phối hợp trong các hoạt động cứu hộ, chia sẻ thông tin và kinh nghiệm với các đối tác, thực hiện đào tạo và tập

³⁷ VINASARCOM, <https://tkcn.gov.vn/>

³⁸ Theo Trung tâm phối hợp tìm kiếm cứu nạn hàng hải Việt Nam. <https://vmrcc.gov.vn/>

huấn chung³⁹. Việt Nam cũng tham gia tích cực các diễn đàn quốc tế, thực hiện cam kết của mình trong công ước quốc tế, đóng góp vào hoạt động nhân đạo khu vực và xây dựng cơ chế hợp tác đa phương⁴⁰. Quan điểm của Việt Nam là yêu cầu các bên liên quan tôn trọng Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), theo đó các bên cam kết bảo đảm đối xử nhân đạo và công bằng đối với tất cả mọi người gặp nguy hiểm hay lâm nạn⁴¹. Việt Nam cho rằng, dựa trên tinh thần thương lượng hòa bình và trên luật pháp quốc tế về biển, các nước thống nhất không nên dùng vũ lực hoặc đe dọa vũ lực đối với ngư dân và công dân vi phạm pháp luật trên biển. Đồng thời, các nước phải đối xử với ngư dân trên tinh thần nhân đạo⁴². Việt Nam chủ trương và kêu gọi các nước nghiên cứu xây dựng văn kiện khu vực về đối xử nhân đạo với ngư dân⁴³.

Về sự tương thích giữa quy định của pháp luật Việt Nam với các tiêu chuẩn quốc tế, pháp luật Việt Nam thể hiện sự tương thích cao với các quy tắc cơ bản của luật quốc tế về đối xử nhân đạo trên biển, bao gồm nghĩa vụ cứu người gặp nạn trên biển, không phân biệt đối xử, ưu tiên cứu người trước tài sản và đề cao hợp tác quốc tế trong hoạt động cứu nạn. Pháp luật Việt Nam có phạm vi áp dụng tương đồng với công ước quốc tế. Bộ luật Hàng hải Việt Nam 2015 đã mở rộng phạm vi áp dụng cho vùng tìm kiếm cứu nạn của Việt Nam, vùng biển quốc tế theo thỏa thuận và áp dụng cho tất cả các loại tàu thuyền. Cụ thể, đã phân định rõ trách nhiệm các cơ quan nhà nước, quy định chi tiết về quyền hạn của lực lượng cứu hộ và xác định rõ cơ chế phối hợp quốc tế. Các quy định về quy trình và thủ tục của Việt Nam cơ bản phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế, bao gồm quy trình tiếp nhận và xử lý thông tin, thủ tục điều động phương tiện, phương thức phối hợp đa phương.

³⁹ VNExpress (2019). *Việt Nam - Indonesia đề cao đối xử nhân đạo với ngư dân trên biển*. <https://vnexpress.net/viet-nam-indonesia-de-cau-doi-xu-nhan-dao-voi-ngu-dan-tren-bien-3941863.html>; Báo Giao thông vận tải (2015). *Việt Nam đẩy mạnh hợp tác quốc tế về tìm kiếm cứu nạn trên biển*. <https://tapchigiaothong.vn/viet-nam-day-manh-hop-tac-quoc-te-ve-tim-kiem-cuu-nan-tren-bien-18311239.htm>.

⁴⁰ Báo Chính phủ (2018). *Tăng cường hợp tác quốc tế trong tìm kiếm cứu nạn*, <https://baochinhphu.vn/tang-cuong-hop-tac-quoc-te-trong-tim-kiem-cuu-nan-102232859.htm>.

⁴¹ Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Tuyen-bo-cach-ung-xu-cua-ben-o-bien-dong-do-Chinh-phu-cac-nuoc-thanh-122727.aspx>

⁴² Báo Pháp luật Tp. Hồ Chí Minh (2011), *Ngư dân phải được đối xử trên biển với tinh thần nhân đạo*. <https://plo.vn/ngu-dan-phai-duoc-doi-xu-tren-bien-voi-tinh-than-nhan-dao-post72566.html>.

⁴³ Báo Pháp luật Việt Nam (2021). *Đề xuất nghiên cứu xây dựng văn kiện khu vực về đối xử nhân đạo với ngư dân*. <https://baophapluat.vn/de-xuat-nghien-cuu-xay-dung-van-kien-khu-vuc-ve-doi-xu-nhan-dao-voi-ngu-dan-post396546.html>.

4. Kết luận

Đối xử nhân đạo trên biển là một nguyên tắc cơ bản của luật biển quốc tế, đóng vai trò then chốt trong việc bảo vệ sinh mạng con người và thúc đẩy trật tự hàng hải quốc tế. Qua phân tích các khía cạnh lý luận và thực tiễn của vấn đề này, có thể rút ra một số kết luận và đề xuất quan trọng sau:

Thứ nhất, về mặt lý luận, đối xử nhân đạo trên biển có nền tảng vững chắc từ luật tự nhiên, luật quốc tế và các giá trị đạo đức phổ quát. Như đã phân tích, nghĩa vụ này phản ánh sự kết hợp giữa truyền thống hàng hải lâu đời và sự phát triển của luật nhân quyền quốc tế hiện đại. Điều này được thể hiện qua việc UNCLOS và các công ước chuyên ngành đều nhấn mạnh nghĩa vụ bảo vệ sinh mạng con người trên biển như một ưu tiên hàng đầu.

Thứ hai, về khung pháp lý, Việt Nam đã thể hiện cam kết mạnh mẽ trong việc nội luật hóa các nghĩa vụ quốc tế về đối xử nhân đạo trên biển. Hệ thống pháp luật Việt Nam về vấn đề này đã tương đối hoàn thiện và tương thích với các tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, vẫn cần tiếp tục hoàn thiện các quy định chi tiết về quy trình thực hiện và cơ chế phối hợp. Việt Nam đã đạt được những tiên bộ đáng kể trong công tác tìm kiếm cứu nạn, với tỷ lệ cứu nạn thành công tăng lên và thời gian phản ứng được rút ngắn. Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức về nguồn lực và điều phối đa ngành cần được giải quyết.

Từ những phân tích trên, có thể đề xuất một số giải pháp đối với Việt Nam như sau:

Một là, cập nhật và sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật để đáp ứng tốt hơn các thách thức mới, ban hành các hướng dẫn chi tiết về quy trình thực hiện, tăng cường cơ chế giám sát và đánh giá.

Hai là, nâng cao năng lực thực thi, đầu tư có trọng điểm vào cơ sở vật chất và trang thiết bị, tăng cường đào tạo nhân lực chuyên nghiệp và hiện đại hóa hệ thống thông tin và giám sát.

Ba là, tăng cường hợp tác quốc tế, mở rộng các thỏa thuận hợp tác song phương và đa phương, tham gia tích cực vào các diễn đàn quốc tế, chia sẻ thông tin và kinh nghiệm với các đối tác.

Bốn là, việc thực thi nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển nên lồng ghép yếu tố môi trường trong hoạt động cứu hộ, đảm bảo cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ nhân đạo, thúc đẩy nghiên cứu và ứng dụng công nghệ mới.

Việc thực hiện hiệu quả các đề xuất trên sẽ góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả thực thi nghĩa vụ đối xử nhân đạo trên biển của Việt Nam, đồng thời thúc đẩy hợp tác quốc tế và phát triển bền vững trong lĩnh vực hàng hải.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo Chính phủ (2018). *Tăng cường hợp tác quốc tế trong tìm kiếm cứu nạn*. <https://baochinhphu.vn/tang-cuong-hop-tac-quoc-te-trong-tim-kiem-cuu-nan-102232859.htm>.
2. Báo Giao thông Vận tải (2015). *Việt Nam đẩy mạnh hợp tác quốc tế về tìm kiếm cứu nạn trên biển*. <https://tapchigiaothong.vn/viet-nam-day-manh-hop-tac-quoc-te-ve-tim-kiem-cuu-nan-tren-bien-18311239.htm>.
3. Báo Pháp luật TP Hồ Chí Minh (2011), *Ngư dân phải được đối xử trên biển với tinh thần nhân đạo*. <https://plo.vn/ngu-dan-phai-duoc-doi-xu-tren-bien-voi-tinh-than-nhan-dao-post72566.html>.
4. Báo Pháp luật Việt Nam (2021). *Đề xuất nghiên cứu xây dựng văn kiện khu vực về đối xử nhân đạo với ngư dân*. <https://baophapluat.vn/de-xuat-nghien-cuu-xay-dung-van-kien-khu-vuc-ve-doi-xu-nhan-dao-voi-ngu-dan-post396546.html>.
5. Bộ Giao thông Vận tải. (2023). *Báo cáo tổng kết công tác tìm kiếm cứu nạn hàng hải giai đoạn 2018-2022*. Hà Nội: NXB Giao thông Vận tải.
6. Bộ Ngoại giao. (2020). *Báo cáo về việc thực hiện các công ước quốc tế về hàng hải*.
7. Chính phủ. (2019). *Quyết định về tổ chức và hoạt động của Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm Cứu nạn*.

8. Churchill, R. R., & Lowe, A. V. (2022). *The law of the sea* (4th ed.). Manchester University Press.
9. Grotius, H. (2012). *The Freedom of the Seas* (R. Magoffin, Trans.). Liberty Fund. (Original work published 1625).
10. Guilfoyle, D. (2017). *Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security*. International Law Studies, 93.
11. Guilfoyle, D. (2023). *Maritime law enforcement and the use of force on the oceans*. Oxford University Press.
12. Harrison, J. (2011). *Making the law of the sea: A study in the development of international law*. Cambridge University Press.
13. International Maritime Organization. (1974). *International Convention for the Safety of Life at Sea*. IMO Publishing, Chapter V, Regulation 33.
14. International Maritime Organization. (1979). *International Convention on Maritime Search and Rescue*. IMO Publishing.
15. International Maritime Organization. (2004). *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*. Maritime Safety Committee.
16. International Maritime Organization. (2020). *Global Integrated Shipping Information System (GISIS) Annual Report*. IMO Publishing.
17. Klein, N. (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford University Press.
18. Moreno-Lax, V. (2017). *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*. Oxford University Press.
19. Papanicolopulu, I. (2016). *The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview*. International Review of the Red Cross, 98(902).

20. Papanicolopulu, I. (2018). *International Law and the Protection of People at Sea*. Oxford University Press.
21. Papastavridis, E. (2020). *The European Convention of Human Rights and Migration at Sea: Reading the “Jurisdictional Threshold” of the Convention under the Law of the Sea Paradigm*. *German Law Journal*, 19(3).
22. Phạm Văn Hoàng. (2023). Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tìm kiếm cứu nạn hàng hải: Thực trạng và giải pháp. *Tạp chí Nghiên cứu Biển*, 35(3).
23. Pham, X. N. (2020). *Maritime Cooperation in Southeast Asia: ASEAN Mechanisms and National Practices*. *Marine Policy*, 94.
24. Rothwell, D. R., & Stephens, T. (2020). *The international law of the sea*. Hart Publishing.
25. Tanaka, Y. (2018). *The International Law of the Sea* (3rd ed.). Cambridge University Press.
26. Thompson, M. (2022). Maritime Ethics and Humanitarian Principles. *Journal of Maritime Law*, 15(2).
27. Trevisanut, S. (2017). Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Factor of Cooperation or Conflict?. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 32(3).
28. VNExpress (2019). *Việt Nam - Indonesia đề cao đối xử nhân đạo với ngư dân trên biển*. <https://vnexpress.net/viet-nam-indonesia-de-cau-doi-xu-nhan-dao-voi-ngu-dan-tren-bien-3941863.html>.

QUYỀN TỰ DO HÀNG HẢI THEO CÔNG ƯỚC LUẬT BIỂN 1982 VÀ THỰC TIỄN GIẢI THÍCH VÀ ÁP DỤNG

TS. Hồ Nhân Ái¹

Tóm tắt:

Tự do hàng hải là một vấn đề hình thành từ lâu trong thực tiễn quốc tế về khai thác, sử dụng và quản lý biển. Trong suốt chiều dài phát triển của luật biển quốc tế, quyền tự do hàng hải luôn là một vấn đề quan tâm của các quốc gia và nó thường xuất hiện trong các chương trình nghị sự của các hội nghị quốc tế pháp điển hóa luật biển. Từ chỗ là một khái niệm thông thường, tự do hàng hải dần trở thành một tập quán, và sau đó là một nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi trong điều chỉnh các quan hệ trong luật biển quốc tế. Trong luật quốc tế hiện đại, tự do hàng hải đã được pháp điển hóa trong nhiều điều ước quốc tế, mà quan trọng nhất là Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 (Công ước Luật Biển). Trong phạm vi Công ước, quyền tự do hàng hải được quy định cho một số vùng biển khác nhau như lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, eo biển dành cho hàng hải quốc tế, vùng nước quần đảo và vùng biển cả. Điều làm nên sự khác biệt của tự do hàng hải ở các vùng biển khác nhau là các ảnh hưởng hoặc hạn chế khác nhau mà các quốc gia ven biển có thể thực hiện đối với quyền tự do đi lại của tàu thuyền nước ngoài. Tuy vậy, trong thực tiễn áp dụng và thực hiện Công ước Luật Biển và các điều ước quốc tế liên quan khác, vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau giữa các quốc gia về nội hàm và phạm vi của quyền tự do hàng hải. Bài viết trình bày và phân tích các vấn đề liên quan đến quyền tự do hàng hải quy định trong Công ước Luật Biển 1982 và thực tiễn giải thích và áp dụng trong cộng đồng quốc tế. Các nội dung trọng tâm của bài viết bao gồm: (1) Lịch sử hình thành và phát triển của quyền tự do hàng hải; (2) Khái niệm tự do hàng hải theo Công ước Luật Biển 1982; (3) Thực tiễn quốc tế về giải thích và áp dụng quyền tự do hàng hải.

¹ Trưởng bộ môn Công pháp quốc tế, Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Từ khóa: tự do hàng hải, UNCLOS, quyền tự do hàng hải

1. Lịch sử hình thành và phát triển của quyền tự do hàng hải

Tự do hàng hải (freedom of navigation) là một trong những nguyên tắc lâu đời nhất và được công nhận rộng rãi nhất trong chế độ pháp lý quản lý không gian biển và đại dương. Khái niệm tự do hàng hải là một phần lịch sử của khái niệm chung về tự do biển cả. Ở khu vực này, chủ quyền quốc gia không tồn tại, do đó, tất cả các quốc gia đều được hưởng một số quyền tự do, bao gồm cả việc đi lại, đánh cá, bay qua và lắp đặt cáp ngầm. Những thỏa thuận về tự do hàng hải thể hiện nỗ lực của nhân loại trong việc khám phá đại dương và mở rộng trao đổi thương mại cũng như thúc đẩy những tác động tích cực của nó đối với sự phát triển của nền văn minh và sự phát triển của giao lưu trong xã hội loài người. Ngày nay, Công ước Liên hợp Quốc về Luật Biển năm 1982 đã pháp điển quyền tự do hàng hải trong nhiều điều khoản của nó. Tuy nhiên, sự hình thành và thừa nhận tự do hàng hải đã xuất hiện từ nhiều thế kỷ trước trong quan hệ quốc tế.

Cùng với những thành tựu của cách mạng công nghiệp, công nghệ hàng hải của các nước châu Âu có sự phát triển nhanh chóng cho phép họ vươn xa hơn trong việc khám phá các vùng đất mới. Điều này cũng làm nảy sinh nhu cầu xây dựng và mở rộng các tiêu chuẩn và quy tắc hàng hải để hỗ trợ cho các chuyến hành trình khám phá các tuyến đường và mở rộng cơ hội thương mại hàng hải mới. Ngay từ thế kỷ 16, Hà Lan và Anh đã đề xuất khái niệm tự do hàng hải, nhấn mạnh rằng tàu thuyền từ tất cả các quốc gia có thể tự do đi lại mà không bị hạn chế.

Đặc biệt, vào thế kỷ 17, các học thuyết mới về cách điều hành thế giới hàng hải bắt đầu xuất hiện khi thương mại, du lịch và vấn đề chinh phục hàng hải của các cường quốc hàng hải châu Âu bắt đầu vượt ra ngoài các tuyến đường thủy châu Âu truyền thống. Trong đó, nổi bật là hai trường phái tư tưởng chính xuất hiện vào thế kỷ 17. Học thuyết đầu tiên, được ủng hộ bởi John Selden, đã thúc đẩy khái niệm *mare clausum* (biên đóng), cho rằng các quốc gia có thể giới hạn hoặc thậm chí đóng cửa các vùng biển để hạn chế sự tiếp cận các tàu thuyền nước ngoài. Trong bối cảnh địa chính trị rộng lớn hơn, học thuyết *mare clausum* được hỗ trợ bởi các cường quốc hàng hải khác, bao gồm cả Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha. Khi các cường quốc này mở rộng tầm ảnh hưởng của mình tới nhiều nơi

khác nhau trên thế giới, họ mong muốn củng cố quyền kiểm soát các đế chế mới của mình cũng như tiếp cận thương mại và tài nguyên ở đó. Dựa vào việc hạn chế quyền tiếp cận các vùng biển bằng sức mạnh hải quân của mình theo đúng nghĩa đen, các quốc gia này sẽ thu được lợi ích lớn từ các tuyến đường thương mại hàng hải đang phát triển và các thuộc địa của họ ở nước ngoài.²

Trong khi đó, Hà Lan với tư cách là nhà vận chuyển thương mại thống trị châu Âu lại ủng hộ một học thuyết khác, được gọi là *mare liberum* (biển tự do), với nội dung chủ yếu là “một con tàu tự do [tạo ra] hàng hóa tự do”. Đối với Hà Lan, điều này là cần thiết để đảm bảo sự an toàn và khả năng tồn tại của mạng lưới thương mại rộng khắp của họ. Khái niệm này được đặt ra bởi Hugo Grotius, một luật gia người Hà Lan ủng hộ sự thay đổi trong các quy tắc hàng hải để giúp các vùng biển khơi được tự do về hàng hải và vận chuyển, không phụ thuộc vào quốc gia xuất xứ của con tàu. Điều này không chỉ thể hiện sự thay đổi về luật pháp mà còn là sự thay đổi cơ bản trong nhận thức về lĩnh vực hàng hải như một thứ không thuộc sở hữu như đất đai mà là một nguồn tài nguyên chung của cộng đồng quốc tế. Đằng sau khái niệm này là quan điểm tự do về bình đẳng chủ quyền, trong đó tất cả các quốc gia đều có quyền tiếp cận biển cả như nhau và quan điểm về một thế giới phụ thuộc lẫn nhau được kết nối bằng biển và đại dương.³

Vào cuối thế kỷ 17, khi các cường quốc hàng hải Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha suy yếu và thương mại quốc tế gia tăng, khái niệm tự do về biển cả của Grotius đã trở thành thông lệ được chấp nhận điều chỉnh các vấn đề liên quan đến chủ quyền trên biển. Trong số những lập luận được sử dụng để biện hộ và lý giải thuyết phục nhất cho nguyên tắc này có vai trò của quyền tự do trên biển đối với nhu cầu thương mại quốc tế và hàng hải. Do đó, có thể khẳng định rằng, xét theo góc độ lịch sử, những quyền tự do liên quan đến hàng hải và thương mại, hàng không và lắp đặt cáp ngầm, có cơ sở quy phạm chặt chẽ hơn các quyền tự do khác.⁴ Trên thực tế, cho đến đầu thời kỳ hiện

² O'Connell, D.P. (1976), *The Law of the Sea*, *Journal of the Royal Society of Arts* Vol.124 (5239), tr.367–379.

³ Wolfrum, Rüdiger (2015), "The Freedom of Navigation: Modern Challenges Seen from a Historical Perspective", trong cuốn sách *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea: Liber Amicorum Judge Hugo Caminos*, Bill Nijhoff, do Lilian Del Castillo chủ biên, tr.89–103.

⁴ Ruth Lapidoth (1994), *Freedom of Navigation and the New Law of the Sea*, *Israel Law Review*, vol. 28(207), tr.459.

đại, luật hàng hải quốc tế được điều chỉnh bởi các tập quán khác nhau giữa các hệ thống pháp luật của các quốc gia. Thương mại hàng hải đã tồn tại ở khu vực Địa Trung Hải và Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương trong hàng ngàn năm. Người dân từ nhiều quốc gia khác nhau đã thực hiện các hoạt động giao thương quốc tế thông qua hàng hải. Trong quá trình này, một số quy tắc hàng hải ban đầu đã được ban hành, bao gồm các thỏa thuận chống cướp biển và tư nhân hóa, để bảo vệ các tàu buôn trên biển, an ninh và ổn định, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nhân, thúc đẩy giao lưu thương mại và văn hóa.

Trong thế kỷ 20, một số quốc gia đã cố gắng hạn chế thương mại hàng hải bằng cách đưa ra các biện pháp phong tỏa và cố gắng áp đặt quyền tài phán và kiểm soát trên các vùng biển quốc tế, dẫn đến nhiều xung đột và chiến tranh. Sau Thế chiến thứ hai, tự do hàng hải một lần nữa trở thành vấn đề then chốt mà cộng đồng quốc tế phải đối mặt. Sau nhiều thế kỷ tồn tại với tư cách là một quy định bắt buộc của luật tập quán quốc tế, tự do hàng hải mới chính thức được pháp điển hóa vào năm 1958 bởi Công ước Geneva về Biển cả. Đây là lần đầu tiên, vấn đề tự do biển cả mới chính thức được thừa nhận là một quyền của các quốc gia, nhằm thúc đẩy việc bảo vệ quyền tự do hàng hải trên biển và sự an toàn của tàu thuyền.

Tiếp đến, Công ước Luật Biển 1982 đã tiếp tục thừa nhận và pháp điển hóa quyền tự do hàng hải một cách đầy đủ hơn. Công ước đã thiết lập rõ ràng hơn nguyên tắc này, biến nó thành một phần quan trọng của luật biển quốc tế và là trụ cột cốt lõi để đảm bảo sự thịnh vượng của thương mại hàng hải toàn cầu và an toàn hàng hải quốc tế. Theo Điều 87 Công ước Luật Biển, biển cả mở cửa cho tất cả các quốc gia, không quốc gia nào có thể tuyên bố chủ quyền của mình đối với một phần hoặc toàn bộ biển cả. Đặc trưng quan trọng nhất của biển cả là các quyền tự do, bao gồm các quyền tiêu biểu như: (1) Tự do hàng hải; (2) Tự do khai thác hải sản; (3) Tự do đặt dây cáp và ống dẫn ngầm; (4) Tự do bay trên biển cả. Các quyền tự do này và các quyền tự do khác được công nhận bởi các nguyên tắc chung của luật pháp quốc tế sẽ được tất cả các quốc gia thực hiện với sự quan tâm hợp lý đến lợi ích của các quốc gia khác trong việc thực hiện quyền tự do của họ ở biển cả.

2. Khái niệm tự do hàng hải theo Công ước Luật Biển 1982

Tự do hàng hải là một nguyên tắc của luật pháp quốc tế, trong đó đề cập đến quyền của tàu thuyền và máy bay của tất cả các quốc gia thực hiện quyền tự do hàng hải, hàng không trong vùng biển quốc tế phù hợp với luật pháp quốc tế và được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải mà không bị hạn chế bất hợp pháp bởi bất kỳ quốc gia nào.⁵ Trong lĩnh vực hàng hải, tự do hàng hải quy định các tàu treo cờ của bất kỳ quốc gia có chủ quyền nào sẽ không bị các quốc gia khác can thiệp, ngoại trừ các trường hợp ngoại lệ được quy định trong luật pháp quốc tế.⁶

Có thể thấy, tự do hàng hải là quyền được liệt kê đầu tiên trong số những quyền tự do được thừa nhận trong Công ước Luật Biển. Tuy nhiên, khác với các văn bản khác, Công ước Luật Biển đa dạng hóa khái niệm tự do hàng hải khi quy định về quy chế pháp lý của các vùng biển khác nhau. Hay nói cách khác, tự do hàng hải được quy định ở cả trong và ngoài khu vực thuộc quyền tài phán của các quốc gia với những giới hạn và điều kiện kèm theo, bao gồm: quyền đi qua không gây hại, quyền quá cảnh, quyền đi qua các tuyến đường biển quần đảo và quyền tự do trên biển cả. *Quyền đi qua không gây hại* cho phép tàu thuyền đi vào lãnh hải của các quốc gia khác nếu điều đó không gây phương hại đến hòa bình, trật tự hoặc an ninh của quốc gia ven biển.⁷ *Quyền quá cảnh* là việc tàu thuyền đi qua các eo biển được sử dụng cho hàng hải quốc tế giữa một phần của biển cả hoặc vùng đặc quyền kinh tế và một phần khác với tiêu chí đi qua thoải mái và ít hạn chế hơn so với quyền đi qua không gây hại.⁸ Trong khi đó, đối với *quyền đi qua các tuyến đường biển quần đảo*, các quốc gia quần đảo có thể thiết lập các tuyến đường biển và đường hàng không xuyên qua vùng nước quần đảo của mình để tàu thuyền có thể được hưởng quyền tự do hàng hải.⁹

⁵ William J. Aceves (1996), *The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics*, Hastings International and Comparative Law Review, vol. 19, no. 2, tr.259–326.

⁶ Nong Hong, *Freedom of Navigation: A Lost Legal Doctrine*, Institute for China-America Studies, <https://chinaus-icas.org/research/freedom-of-navigation-a-lost-legal-doctrine/> (truy cập ngày 10 tháng 11 năm 2024).

⁷ Xem mục 3, phần II, Công ước Luật Biển.

⁸ Xem phần III, Công ước Luật Biển.

⁹ Xem phần IV, Công ước Luật Biển.

Tuy vậy, ở mức độ cao nhất, quyền tự do hàng hải là quyền đi lại tự do của tàu thuyền trong vùng đặc quyền kinh tế, và đặc biệt là ở vùng biển cả. Trong đó, việc thực hiện quyền tự do hàng hải ở vùng biển cả ít chịu các hạn chế về pháp lý hơn so với trong vùng đặc quyền kinh tế. Theo quy định của Công ước Luật Biển, các quốc gia dù có biển hay không có biển đều được hưởng quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế của các quốc gia ven biển: *“Trong vùng đặc quyền về kinh tế, tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển, trong điều kiện tuân theo những quy định thích hợp của Công ước, được hưởng các quyền tự do hàng hải và hàng không, quyền tự do đặt dây cáp ngầm nêu ở Điều 87, cũng như quyền tự do sử dụng biển vào những mục đích khác hợp pháp về mặt quốc tế và gắn liền với việc thực hiện các quyền tự do này và phù hợp với các quy định khác của Công ước, chẳng hạn các quyền liên quan đến việc vận hành các tàu thuyền, phương tiện bay và dây cáp và ống dẫn ngầm”*.¹⁰

Đối với biển cả, Công ước Luật Biển quy định: *“Biển cả được để ngỏ cho tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển. Quyền tự do trên biển cả được thực hiện theo những điều kiện quy định trong Công ước này và những quy tắc khác của pháp luật quốc tế. Đối với các quốc gia dù có biển hay không có biển, quyền tự do này bao gồm: a) Tự do hàng hải; b) Tự do hàng không; c) Tự do đặt các dây cáp hoặc ống dẫn ngầm với điều kiện tuân thủ Phần VI; d) Tự do xây dựng các đảo nhân tạo hoặc các thiết bị khác được pháp luật quốc tế cho phép, với điều kiện tuân thủ phần VI; e) Tự do đánh bắt hải sản trong các điều đã được nêu ở Mục 2; f) Tự do nghiên cứu khoa học với các điều kiện tuân thủ các Phần VI và VIII.”*¹¹

Như vậy, dựa trên quy định của Công ước Luật Biển và thực tiễn quốc tế, tự do hàng hải có thể được hiểu theo hai nghĩa. Theo nghĩa hẹp, tự do hàng hải chỉ tồn tại trong vùng đặc quyền kinh tế và biển cả, theo đó tàu thuyền được tự do đi lại, dừng đỗ, và có thể tiến hành một số hoạt động khác tùy theo vị trí của vùng biển mà tàu thuyền đang hoạt động. Trong vùng đặc quyền kinh tế, tự do hàng hải chỉ giới hạn ở việc đi lại tự do của tàu thuyền mà không bao gồm các hoạt động khác, như diễn tập quân sự, hoạt động bay, tập trận, giám sát và thu

¹⁰ Điều 58 (1), Công ước Luật Biển.

¹¹ Điều 87, Công ước Luật Biển.

thập thông tin tình báo cũng như thử nghiệm và khai hỏa vũ khí. Trong khi đó, trong vùng biển cả, quyền tự do hàng hải của tàu thuyền còn bao gồm cả các hoạt động nói trên. Mặt khác, theo nghĩa rộng, tự do hàng hải còn bao gồm cả quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền trong lãnh hải, quyền quá cảnh của tàu thuyền qua các eo biển được sử dụng cho hàng hải quốc tế, và quyền đi qua các tuyến đường biển quần đảo của các quốc gia quần đảo. Việc thực hiện quyền tự do hàng hải theo nghĩa này phải dựa trên cơ sở những điều kiện mà Công ước Luật Biển quy định, nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của quốc gia ven biển cũng như của cộng đồng quốc tế nói chung.

Trong lịch sử phát triển của luật biển quốc tế, tự do hàng hải như được quy định trong Công ước Luật Biển thực chất là một sự đánh đổi giữa các cường quốc hàng hải và các quốc gia đang phát triển. Trong khi các cường quốc hàng hải quan tâm đến việc tối đa hóa quyền tự do đi lại trên biển và khám phá các vùng lãnh thổ mới, thì các nước đang phát triển lại muốn bảo vệ nguồn tài nguyên ngoài khơi và an ninh chủ quyền của mình.¹² Về cơ bản, cuộc đấu tranh này cũng giống như sự tranh cãi giữa các học giả đại diện cho hai trường phái học thuyết *mare clausum* (John Selden) và *mare liberum* (Hugo Grotius) vào thế kỷ 17 nói trên. Cho nên, những kết quả đạt được trong Công ước Luật Biển 1982 liên quan đến quyền tự do hàng hải về bản chất cũng là một sự dung hòa về ý chí và lợi ích giữa hai nhóm quốc gia phát triển và đang phát triển.

3. Thực tiễn quốc tế về giải thích và áp dụng các quy định của Công ước Luật Biển về quyền tự do hàng hải

3.1. Quan điểm của Hoa Kỳ về quyền tự do hàng hải

Hoa Kỳ có thể được xem là một đại diện tiêu biểu cho nhóm các cường quốc hàng hải trong các cuộc thảo luận pháp điển hóa luật biển. Theo quan điểm truyền thống của Hoa Kỳ, tự do hàng hải là quyền của các tàu thuyền và phương tiện bay qua vùng biển quốc tế và việc đi qua không gây hại trong lãnh hải của các quốc gia ven biển mà không có sự hạn chế bất hợp pháp của các quốc gia khác. Mặt khác, theo báo cáo của Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ, tự do trên biển không chỉ

¹² Wirth, Christian (2019). *Whose 'Freedom of Navigation'? Australia, China, the United States and the making of order in the 'Indo-Pacific'*, The Pacific Review, vol.32 (4), tr.475–504.

có nghĩa là quyền tự do đi lại của các tàu buôn mà còn là quyền sử dụng đường hàng không và đường biển của các tàu thuyền và máy bay quân sự.¹³ Về mặt thủ tục, cùng với nhiều quốc gia khác, Hoa Kỳ phản đối việc thông báo trước (prior notification) hoặc xin phép trước (prior authorization) khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải. Quốc gia này cho rằng, việc đặt ra chế độ thông báo hay xin phép trước là cản trở việc thực hiện quyền đi qua không gây hại, và là một sự vi phạm Công ước Luật Biển. Quan điểm giải thích quyền tự do hàng hải theo hướng ‘tự do’ (liberal interpretation) này được ủng hộ bởi nhiều quốc gia phát triển ở phương Tây.¹⁴

Ngoài ra, cũng giống như một số cường quốc hàng hải khác, Hoa Kỳ cho rằng quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế bao gồm cả các hoạt động quân sự của tàu thuyền nước ngoài. Thực chất, quan điểm này đã được thể hiện trong thời gian các quốc gia đàm phán Công ước Luật Biển. Thời kỳ này, mặc dù Liên Xô và Hoa Kỳ là hai chủ thể chính của Chiến tranh lạnh, có thái độ thù địch nhau rất sâu sắc, nhưng họ vẫn có tiếng nói chung ở vấn đề này. Lý do chủ yếu là cả hai quốc gia đều lo ngại rằng việc tiếp cận và di chuyển của hải quân và không quân của họ có thể bị hạn chế nghiêm trọng bởi xu thế xác định vùng đặc quyền kinh tế trên phạm vi toàn cầu. Không những thế, Hoa Kỳ còn cho rằng, đối với các tàu quân sự, quyền tự do hàng hải này bao gồm khả năng tiến hành một số hoạt động quân sự nhất định trong vùng đặc quyền kinh tế của một quốc gia ven biển, chẳng hạn như diễn tập quân sự, hoạt động bay, tập trận, giám sát và thu thập thông tin tình báo cũng như thử nghiệm và khai hỏa vũ khí.

Ngược dòng lịch sử, có thể thấy việc hình thành quan điểm tự do hàng hải theo hướng ‘rộng mở’ và ‘thông thoáng’ của Hoa Kỳ chịu tác động của nhiều yếu tố. Trong lịch sử tồn tại hơn 400 năm của Hoa Kỳ, thương mại quốc tế và hàng hải là một phần quan trọng của nền kinh tế quốc gia. Hơn nữa, ngay từ khi lập quốc, các tàu buôn của Hoa Kỳ thường xuyên bị cướp biển tấn công và cướp bóc ở nhiều khu vực

¹³ Department of Defense of US (2015), *Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*, tr.2.

¹⁴ Wirth Christian and Valentin Schatz (2020), *South China Sea “Lawfare”: Fighting over the Freedom of Navigation*, German Institute of Global and Area Studies, Number 5, tr.3.

trên thế giới.¹⁵ Trên thực tế, Hoa Kỳ cũng đã có rất nhiều phản ứng để bảo vệ tự do hàng hải cũng như lợi ích của các tàu buôn của mình khi thực hiện các chuyến đi trên biển.¹⁶

Về pháp lý, có thể thấy cách giải thích của Hoa Kỳ về tự do hàng hải một phần dựa trên cơ sở Điều 88 của Công ước Luật Biển, áp dụng trong vùng đặc quyền kinh tế thông qua khoản 2, Điều 58.¹⁷ Theo tinh thần của các điều khoản này, vùng đặc quyền kinh tế cũng có thể được sử dụng vào mục đích hòa bình. Tuy nhiên, thuật ngữ “mục đích hòa bình” trong Công ước không được giải thích một cách chi tiết. Trong khi đó, các quy định của Công ước không cấm các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế, chỉ cấm những hoạt động không phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc. Do đó, theo quan điểm của Hoa Kỳ, việc tiến hành các hoạt động diễn tập quân sự, thu thập thông tin, thử vũ khí trong vùng đặc quyền kinh tế là hợp pháp. Tuy nhiên, quan điểm này của Hoa Kỳ không nhận được sự đồng thuận cao trong quan hệ quốc tế.

Với Hoa Kỳ ngày nay, việc duy trì các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế sẽ tiếp tục có tầm quan trọng hàng đầu đối với về chính trị, quân sự và chiến lược tổng thể của quốc gia này. Do đó, Hoa Kỳ luôn kiên quyết chủ trương duy trì quyền tự do hàng hải trên các đại dương, và điều này trước hết là vì lợi ích của chính quốc gia này.

¹⁵ Chẳng hạn, theo thống kê, chỉ trong ba tháng cuối năm 1783, sáu tàu buôn của Hoa Kỳ đã bị cướp ở Algeria. Từ thế kỷ 16 đến thế kỷ 19, cướp biển Barbary hoạt động tràn lan ở Bắc Phi, trải dài từ Địa Trung Hải đến Đại Tây Dương và thậm chí cả vùng biển Nam Mỹ. Họ không chỉ cướp tàu, tống tiền mà còn cướp và bán người. Người ta ước tính có khoảng 800.000 đến 1,25 triệu cư dân ven biển châu Âu đã bị cướp biển bán làm nô lệ. Ngoài ra, các tàu buôn Hoa Kỳ đã đến Quảng Đông để buôn bán vào năm 1784, và cũng đối diện với nhiều rủi ro cướp biển hơn bởi không được bảo vệ như những tàu buôn hoạt động ở các khu vực gần hơn.

¹⁶ Với sự mở rộng thương mại của Hoa Kỳ, ngày càng nhiều tàu của Mỹ bị cướp biển cướp và thủy thủ đoàn của họ bị bắt làm nô lệ. Những người sáng lập bao gồm Washington, Jefferson, Adams và Madison đã trực tiếp tham gia giải quyết và ứng phó với vấn đề vi phạm bán quyền. Ví dụ, Jefferson và Adams đã đến London để đàm phán với sứ thần Tripoli vào năm 1786 nhằm giải cứu một thủy thủ đoàn bị cướp biển tấn công. Để giải thoát 115 thủy thủ bị cướp biển Algeria bắt cóc, Hoa Kỳ đã trả khoản tiền chuộc một triệu đô la Mỹ. Algeria cần thêm 1 triệu USD mỗi năm trong 15 năm tới để cho phép tàu Mỹ đi lại an toàn. Số tiền chuộc này chiếm tới 20% chi tiêu tài chính của chính phủ Mỹ vào thời điểm đó. Trong hoàn cảnh đó, Quốc hội Hoa Kỳ đã thông qua Đạo luật Hải quân năm 1794, thành lập lực lượng hải quân thông thường để bảo vệ tàu chiến Hoa Kỳ khỏi bị tấn công. Kể từ đó, Mỹ đã thành lập thêm sáu hạm đội hải quân để bảo vệ tính mạng và tài sản của người Mỹ. Để chống cướp biển, Hải quân Hoa Kỳ non trẻ đã tham gia cuộc chiến tranh Barbary lần thứ nhất từ năm 1801 đến năm 1805. Sau đó vào năm 1815, Anh tham gia chiến tranh Barbary lần thứ hai và tấn công hiệu quả bọn cướp biển Barbary.

¹⁷ Điều 88 Công ước Luật Biển quy định việc sử dụng biển cả vào mục đích hòa bình. Khoản 2, Điều 58 Công ước quy định: “Các Điều từ 88 đến 115, cũng như các quy tắc thích hợp khác của pháp luật quốc tế, được áp dụng ở vùng đặc quyền kinh tế trong chừng mực mà chúng không mâu thuẫn với phần này”.

3.2. Quan điểm của Trung Quốc về quyền tự do hàng hải

Ngược lại với Hoa Kỳ, Trung Quốc có quan điểm giải thích luật quốc tế về tự do hàng hải khá nghiêm khắc và hạn chế, và có thể xem là một đại diện cho nhóm các quốc gia đang phát triển. Mặc dù hiện tại Trung Quốc là một cường quốc hàng hải có năng lực vượt xa nhiều cường quốc hàng hải truyền thống khác, quan điểm của Trung Quốc về tự do hàng hải và nhiều vấn đề khác của luật biển cơ bản ít thay đổi. Trong quá trình pháp điển hóa luật biển tại Hội nghị lần thứ ba, là một quốc gia với tiềm lực hàng hải chưa phát triển, Trung Quốc thường có xu hướng đứng về phía nhóm các quốc gia đang phát triển trong các thảo luận và tranh luận về các vấn đề luật biển. Đối với vấn đề tự do hàng hải, Trung Quốc luôn quan niệm rằng, quyền này không phải là một quyền tuyệt đối. Các hạn chế đối với tự do hàng hải sẽ khác nhau ở các vùng biển khác nhau và điều đó là cần thiết cho việc bảo vệ an ninh chủ quyền và lợi ích của các quốc gia ven biển, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển với sự hạn chế về kinh tế, quân sự và tiềm lực hàng hải.

Quan điểm của Trung Quốc về tự do hàng hải cũng có thể lý giải được. Xuyên suốt chiều dài lịch sử của mình, Trung Quốc thường xuyên phải đối mặt với vấn đề xâm lược, chiếm đóng và xâm phạm chủ quyền từ phía các quốc gia khác. Do đó, ưu tiên của quốc gia này khi thông qua Công ước Luật Biển là bảo vệ an ninh chủ quyền của họ bằng cách hạn chế đến mức thấp nhất quyền tiếp cận của tàu thuyền nước ngoài đối với các vùng biển của họ. Trong quá trình đàm phán tại Hội nghị Luật Biển lần thứ ba, quyền tự do tuyệt đối trên biển sẽ tạo không gian rộng rãi cho các cường quốc biển thực hiện lợi ích của mình, trong khi các quốc gia khác sẽ phải đối mặt với các mối đe dọa an ninh quốc gia, thì chắc chắn Trung Quốc phải đứng về phía các quốc gia đang phát triển, tức là bảo vệ lợi ích của chính mình.

Ngày nay, khi đã trở thành một cường quốc hàng hải, Trung Quốc vẫn cơ bản duy trì quan điểm truyền thống của mình về tự do hàng hải, không ủng hộ tự do hàng hải tuyệt đối hoặc rộng mở. Từ đây, Trung Quốc ủng hộ việc đặt ra chế độ thông báo trước và xin phép trước đối với tàu thuyền, đặc biệt là tàu quân sự, khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của mình. Đối với tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế, Trung Quốc không thừa nhận các hoạt động quân sự của tàu thuyền nước ngoài. Theo họ, thật khó để tưởng

tượng làm thế nào một quốc gia có thể tự tin xác định các tuyến đường biển quần đảo trong tư thế mở khi nước này không có khả năng kiểm soát được sự di chuyển của tàu ngầm hạt nhân qua vùng biển quần đảo của mình, hoặc làm thế nào một quốc gia có thể tự tin để giảm thiểu việc hạn chế việc di chuyển của tàu chiến các nước khác trong thể còi mở khi nước này không có đủ năng lực phòng thủ.¹⁸ Trung Quốc cũng cho rằng việc giám sát, khảo sát và tiến hành các hoạt động trên biển của lực lượng hải quân nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế của mình là rất quan trọng và điều đó cần có sự cho phép trước.¹⁹

Một trong những sự kiện thể hiện lập trường của Trung Quốc về quyền tự do hàng hải là việc xác định khu vực cấm tàu thuyền đi vào ở khu vực gần quần đảo Hoàng Sa của Việt Nam năm 2016, trong thời gian Trung Quốc tiến hành diễn tập quân sự. Cụ thể, vào tháng 7 năm 2016, Trung Quốc tiến hành phong tỏa một khu vực ngoài khơi đảo Hải Nam, bao gồm cả quần đảo Hoàng Sa của Việt Nam, tại đó Trung Quốc đã tiến hành các cuộc tập trận quân sự trong khoảng thời gian một tuần. Trung Quốc đã đưa ra một tuyên bố chính thức rằng không có tàu nào khác được phép đi vào khu vực trong suốt thời gian diễn ra việc diễn tập quân sự. Tuyên bố này đã gây ra phản ứng gay gắt từ nhiều quốc gia vì cho rằng việc cấm tàu vào khu vực này là trái với luật pháp quốc tế.²⁰ Trên thực tế, khu vực bị phong tỏa này có diện tích khoảng hơn 100.000km² bao gồm vùng lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải và đặc quyền kinh tế. Với vùng lãnh hải, việc thiết lập vùng không được đi vào của tàu thuyền (no-sail zones) có thể có cơ sở pháp lý dựa theo khoản 3, Điều 25 của Công ước Luật Biển. Theo đó, *“quốc gia ven biển có thể tạm thời đình chỉ việc thực hiện quyền đi qua không gây 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 của mình, kể cả để 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. Việc*

¹⁸ Lei Xiaolu, *The “Freedom of Navigation” Claimed by the United States is Not “Freedom of Navigation” under International Law*, South China Sea Strategic Situation Probing Initiative, <http://www.scspi.org/en/dtfx/%E2%80%9Cfreedom-navigation%E2%80%9D-claimed-united-states-not-%E2%80%9Cfreedom-navigation%E2%80%9D-under-international-law> (truy cập ngày 9 tháng 11 năm 2024).

¹⁹ Christian Wirth and Valentin Schatz, *tlđđ*, tr.4.

²⁰ Alex Rockie (2016), *China doesn't want anyone to come near their latest 'no sail zone' in the South China Sea*, Business Insider India, <https://www.businessinsider.in/China-doesnt-want-anyone-to-come-near-their-latest-no-sail-zone-in-the-South-China-Sea/articleshow/53106426.cms> (truy cập ngày 10 tháng 11 năm 2024).

đình chỉ này chỉ có hiệu lực sau khi đã được công bố theo đúng thủ tục". Tuy vậy, đối với vùng tiếp giáp lãnh hải và đặc quyền kinh tế, việc áp đặt các hạn chế này đối với tàu thuyền hoàn toàn không có cơ sở pháp lý và vi phạm quyền tự do hàng hải được quy định ở Điều 58 của Công ước Luật Biển. Là một quốc gia ven biển, Trung Quốc có nghĩa vụ thể hiện sự tôn trọng thích đáng đối với quyền của các quốc gia khác trong vùng đặc quyền kinh tế của mình.²¹

Ngoài ra, thông báo của Trung Quốc về việc cấm tàu thuyền nước ngoài đi vào vùng có diễn tập quân sự cũng không thực sự phù hợp với thực tiễn quốc tế. Việc các quốc gia tiến hành các hoạt động diễn tập quân sự trong các vùng biển của mình và ở khu vực biển cả là một việc bình thường và phổ biến trong thực tiễn quốc tế. Tuy vậy, trong đa số các trường hợp, các quốc gia chỉ thông báo trước cho tàu thuyền nước ngoài biết về kế hoạch diễn tập quân sự để họ chủ động và lường trước được những rủi ro và nguy hiểm khi đi vào, chứ không cấm tàu thuyền đi vào. Chẳng hạn, Sổ tay Chỉ huy về Luật Hoạt động Hải quân của Hoa Kỳ nêu rõ: *"Thông báo có thể được đưa ra cho các phi công và thủy thủ khác, cảnh báo các tàu và máy bay về các mối nguy hiểm ngày càng cao và khuyến nghị nhưng không yêu cầu tàu và máy bay nước ngoài tránh xa."*²²

3.3. Quan điểm của Ấn Độ về quyền tự do hàng hải

Cùng với Trung Quốc, Ấn Độ không ủng hộ quyền tự do hàng hải theo hướng tuyệt đối và rộng mở, tức là trái với quan điểm của Hoa Kỳ. Tương tự như những quốc gia giành độc lập sau thời kỳ thuộc địa khác, Ấn Độ có cách tiếp cận rất dè dặt trong việc xây dựng các quy định về quy chế pháp lý cho các vùng biển. Các quy định của Ấn Độ được xây dựng theo hướng hạn chế quyền tiếp cận của các lực lượng quân đội nước ngoài đối với các vùng biển của mình.²³ Mặc dù trở thành thành viên chính thức của Công ước Luật Biển vào năm 1995, Ấn Độ đã có những quy định từ trước khi Công ước được thông qua để điều chỉnh các vùng biển của mình. Chẳng hạn Ấn Độ thông qua

²¹ Điều 56, Công ước Luật Biển.

²² Xem thêm: Sổ tay Chỉ huy về Luật Hoạt động Hải quân của Hoa Kỳ, tại địa chỉ: https://stjcecmcsdusgva001.blob.core.usgovcloudapi.net/public/documents/NWP_1-14M.pdf (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024).

²³ John W. Garver (2001), *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, University of Washington Press, tr.277–278.

Luật về các vùng biển năm 1976, trong đó quy định tàu chiến nước ngoài phải thông báo trước khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của Ấn Độ: *“Tàu chiến nước ngoài bao gồm tàu ngầm và các phương tiện dưới nước khác có thể vào hoặc đi qua lãnh hải sau khi đã thông báo trước cho Chính quyền Trung ương: Với điều kiện là tàu ngầm và các phương tiện dưới nước khác phải di chuyển trên mặt nước và treo cờ khi đi qua vùng biển đó”*.²⁴

Bên cạnh đó, quan điểm của Ấn Độ về các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế cũng khá rõ ràng. Năm 1995, cùng với việc phê chuẩn Công ước Luật Biển, Ấn Độ cũng đã ra tuyên bố về thủ tục giải quyết tranh chấp và hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế. Cụ thể: *“Chính phủ Ấn Độ vào thời điểm thích hợp có quyền đưa ra các tuyên bố quy định tại các điều 287 và 298 về giải quyết các tranh chấp; Chính phủ Cộng hòa Ấn Độ hiểu rằng các quy định của Công ước không cho phép các quốc gia khác tiến hành các cuộc tập trận hoặc diễn tập quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế và trên thềm lục địa, đặc biệt là những hoạt động liên quan đến việc sử dụng vũ khí hoặc chất nổ mà không có sự đồng ý của quốc gia ven biển”*.²⁵ Rõ ràng, cách giải thích các quy định của Công ước về các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế của Ấn Độ rất gần với quan điểm của Trung Quốc, mặc dù về mặt chiến lược, Ấn Độ và Trung Quốc cạnh tranh với nhau về nhiều mặt, và việc Ấn Độ muốn hạn chế sự hiện diện của tàu thuyền và lực lượng quân đội nước ngoài ở Ấn Độ Dương ảnh hưởng trực tiếp đến Trung Quốc.²⁶

Ngoài ra, dường như có một sự mâu thuẫn nội tại trong quan điểm và hành xử của Ấn Độ. Một mặt, như nói ở trên, Ấn Độ có quan điểm hạn chế quyền tự do hàng hải thể hiện trong các quy định và tuyên bố của mình. Nhưng mặt khác, quốc gia này lại thường lên tiếng về bảo vệ quyền tự do hàng hải và kêu gọi ủng hộ và duy trì một trật tự dựa trên luật lệ trên biển (maritime rule-based order). Việc Ấn Độ

²⁴ Điều 4 (2), Luật Lãnh hải, Thềm lục địa, vùng Đặc quyền kinh tế và các vùng biển khác năm 1976 của Ấn Độ, <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1484/2/A1976-80.pdf> (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024).

²⁵ United Nations, “Declarations and Statements: Oceans and Law of the Sea,” https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024).

²⁶ Iskander Rehman (2017), *India, China, and Differing Conceptions of the Maritime Order*, Brookings Institution, tr.4.

tham gia nhóm đối thoại Bộ Tứ (The QUAD) để theo đuổi mục đích xây dựng Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương thành những vùng đại dương tự do và cởi mở (free and open) có thể gây ra những sự khó hiểu cho nhiều quốc gia. Hay nói cách khác, bằng việc ‘nói’ và ‘làm’ không thống nhất, đôi khi Ấn Độ tự đặt mình vào thế khó. Chẳng hạn, mặc dù rất muốn có sự hiện diện của Hoa Kỳ ở Ấn Độ Dương để hạn chế vai trò của Trung Quốc, Ấn Độ lại không mong muốn các cuộc tuần tra tự do hàng hải (freedom of navigation operation) của Hoa Kỳ ở khu vực này.²⁷ Do đó, mặc dù tham gia nhóm Bộ Tứ ủng hộ việc duy trì một trật tự dựa trên luật lệ trên biển, Ấn Độ vẫn chưa đồng ý tham gia chiến dịch tuần tra tự do hàng hải của Hoa Kỳ.

3.4. Quan điểm của Nga về tự do hàng hải

Trong suốt thời gian đàm phán Công ước Luật Biển giai đoạn 1973-1982, Liên Xô về cơ bản thống nhất với Hoa Kỳ về quyền tự do hàng hải theo hướng tự do và cởi mở, dù hai quốc gia đang ở trong giai đoạn Chiến tranh lạnh. Cũng giống như Hoa Kỳ, Liên Xô với tư cách là một cường quốc hàng hải, cũng mong muốn tàu thuyền của họ được tiếp cận các vùng biển một cách tự do và không bị cản trở. Nói khác đi, Liên Xô thời bấy giờ ủng hộ quyền tự do hàng hải theo hướng giải thích của Hoa Kỳ. Từ khi Liên Xô tan rã, Liên bang Nga về cơ bản vẫn giữ quan điểm tương tự về quyền tự do hàng hải, mặc dù quan điểm này không thống nhất trong từng mối quan hệ khác nhau.

Về cơ bản, là một cường quốc hàng hải, Nga luôn chú trọng đến quyền tự do hàng hải ở những vùng biển chiến lược của mình như Biển Đen, Biển Bắc, Bắc Cực hay Biển Baltic.

Ngày 30 tháng 11 năm 2022, Hội đồng Liên bang đã thông qua một đạo luật, theo đó cho phép Nga có thể đình chỉ quyền của tàu chiến

²⁷ Gần đây nhất, năm 2021, tàu USS John Paul Jones đã thực hiện chiến dịch tự do hàng hải gần quần đảo Lakshadweep của Ấn Độ và sự kiện này đã gây ra những căng thẳng nhất định giữa hai quốc gia. Cùng với sự kiện, Hoa Kỳ đã ra tuyên bố: “Ấn Độ yêu cầu phải có sự đồng ý trước cho các cuộc tập trận hoặc diễn tập quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế [EEZ] hoặc thềm lục địa của mình, một đòi hỏi không phù hợp với luật pháp quốc tế. Hoạt động tự do hàng hải (“FONOP”) này bảo vệ các quyền, quyền tự do và việc sử dụng biển hợp pháp được công nhận trong luật pháp quốc tế bằng cách thách thức các yêu sách hàng hải vượt quá giới hạn của Ấn Độ”. Xem thêm: Abhijnan Rej (2021), US Destroyer Carries Out FONOP in Indian EEZ - The move to publicly challenge India’s “excessive maritime claims” is sure to irk New Delhi privately, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/04/us-destroyer-carries-out-fonop-in-indian-eez/> (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024).

nước ngoài tại vùng biển mà nước này tuyên bố là “nội thủy” dọc theo Tuyến đường Biển phía Bắc (Northern Sea Route). Ở khu vực này, có ba eo biển dọc theo Tuyến đường biển phía Bắc rất quan trọng đối hàng hải quốc tế bao gồm: cổng Kara Gate, eo biển Vilkitskii và eo biển Sannikov.²⁸ Chiều theo Công ước Luật Biển, các eo biển này mặc dù nằm trong lãnh hải do Nga tuyên bố, tàu thuyền nước ngoài có quyền quá cảnh, tức là thực hiện hành vi đi qua bình thường.

Theo luật, không quá một tàu chiến nước ngoài hoặc các tàu nhà nước khác có thể được bố trí ở vùng nội thủy dọc theo Tuyến đường biển phía Bắc, trừ các trường hợp ngoại lệ có thể được thực hiện nếu tàu chiến đang thăm cảng của Nga. Luật cũng cho phép đình chỉ kịp thời việc đi lại của các tàu chiến nước ngoài và các tàu chính phủ khác đi qua tuyến đường này, và các tàu ngầm nước ngoài phải di chuyển trên mặt nước và treo cờ của quốc gia mà tàu đăng ký quốc tịch. Theo quan điểm của Nga, Luật này được đưa ra nhằm đảm bảo lợi ích quốc gia của Liên bang Nga ở khu vực Bắc Cực, cũng như sự an toàn của hoạt động hàng hải trên Tuyến đường biển phía Bắc.²⁹

²⁸ Thomas Nilsen (2022), ‘Russian parliament passes law limiting freedom of navigation along Northern Sea Route’, *The Barents Observer*, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2022/12/russian-parliament-passes-law-banning-freedom-navigation-along-northern-sea-route#:~:text=Photo%3A%20Thomas%20Nilsen-,Russian%20parliament%20passes%20law%20limiting%20freedom%20of%20navigation%20along%20Northern,coast%20between%20Europe%20and%20Asia> (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024).

²⁹ Thomas Nilsen, *tlđđ*.



Tuyến đường biển phía Bắc là một trong những tuyến đường biển quan trọng đối với thương mại và hàng hải quốc tế

(Nguồn: <https://www.clearias.com/northern-sea-route/>)

Ở một trường hợp khác, năm 2017 Nga đã cho ba tàu chiến thực hiện việc quá cảnh qua vùng đặc quyền kinh tế của Latvia. Các tàu này bao gồm tàu hộ tống Liven 551, tàu Serpukhov 603 và tàu Morshansk 824 đi qua vùng biển cách lãnh hải Latvia khoảng 4 hải lý. Theo thông tin, các tàu chiến này dự kiến tham gia cuộc duyệt binh hải quân để kỷ niệm “Ngày Chiến thắng” kết thúc Thế chiến II, nhưng sau đó cuộc diễu binh đã không diễn ra.³⁰ Về mặt pháp lý, việc tàu quân sự đi lại hay quá cảnh trong vùng đặc quyền kinh tế không trái với pháp luật quốc tế. Trên thực tế, Nga đang thực hiện quyền tự do hàng

³⁰ Sean Fahey (2017), ‘Freedom of Navigation Extends to Foreign Warship’, *The Maritime Executive*, <https://maritime-executive.com/article/freedom-of-navigation-extends-to-foreign-warships> (truy cập ngày 9 tháng 11 năm 2024).

hải theo như cách hiểu và vận dụng Công ước Luật Biển của quốc gia này. Hơn nữa, thông qua việc lên kế hoạch điều binh hải quân trong vùng đặc quyền kinh tế mừng “Ngày Chiến thắng”, có thể suy luận rằng Nga vẫn ủng hộ quan điểm cho phép các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế, tức là quan điểm khá gần với cách giải thích và vận dụng Công ước Luật Biển của Hoa Kỳ.

Năm 2021, Nga tuyên bố đóng cửa một số khu vực ở Biển Đen phía ngoài khơi phía Nam của Bán đảo Crimea và gần eo biển Kerch đối với các tàu chiến nước ngoài và các tàu nhà nước khác từ ngày 24 tháng 4 đến ngày 31 tháng 10. Nhiều quốc gia đã lên tiếng phản đối, bao gồm cả Ukraine và Hoa Kỳ, vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có thời hạn đóng cửa quá dài lên đến 6 tháng.³¹ Vương quốc Anh cũng đã phản đối lệnh đóng cửa vùng biển này, và sau đó đã cho tàu quân sự của mình đi qua một trong các khu vực bị hạn chế này. Cụ thể, tháng 6 năm 2021, tàu Khu trục phòng không HMS Defender của Vương quốc Anh thực hiện quyền đi qua không gây hại ở Biển Đen đã đụng độ với Lực lượng hải quân Nga. Trong khi Nga phản đối việc đi qua này, vì cho rằng nó vi phạm chủ quyền của mình và đó là một hành vi mang tính khiêu khích, Anh nói rằng họ chỉ thực hiện một quyền bình thường (quyền đi qua không gây hại) được Công ước Luật Biển thừa nhận.³²

Trước hết, cần khẳng định rằng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải được Công ước Luật Biển quy định cho cả tàu quân sự. Tạm thời chưa nói đến việc xin phép hay thông báo trước mà một số quốc gia đặt ra đối với tàu quân sự khi thực hiện quyền này, việc đóng cửa các khu vực Biển Đen đã vi phạm các quy định của Công ước Luật Biển và trực tiếp ảnh hưởng đến quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài. Mặc dù Công ước Luật Biển cho phép quốc gia ven biển có quyền tạm thời đình chỉ việc đi qua không gây hại ở một

³¹ Cynthia J. Parmley and Raul "Pete" Pedrozo (2021), *Russia's Illegal Restriction of Navigation in the Black Sea*, LawFare, <https://www.lawfaremedia.org/article/russias-illegal-restriction-navigation-black-sea> (truy cập ngày 7 tháng 11 năm 2024).

³² Ian Storey (2021), 'Will the UK's Royal Navy conduct a freedom of navigation operation in the South China Sea?', *ThinkChina*, <https://www.thinkchina.sg/politics/will-uks-royal-navy-conduct-freedom-navigation-operation-south-china-sea> (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024); Frank Gardner (2021), 'HMS Defender: What will be the fallout from Black Sea incident?', *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-57589366> (truy cập ngày 11 tháng 11 năm 2024).

số khu vực của lãnh hải,³³ nhưng thời gian mà Nga đưa ra lên đến hơn 6 tháng, nghĩa là không còn mang tính ‘tạm thời’ nữa. Tất nhiên, Biển Đen và bán đảo Crimea là những khu vực tương đối nhạy cảm trong bối cảnh tranh chấp và xung đột giữa Nga và Ukraine. Trên thực tế, ngoài những lý do mà Nga đưa ra khi tuyên bố đóng cửa Biển Đen, có thể việc đóng cửa Biển Đen còn nhằm chuẩn bị cho kế hoạch tấn công Ukraine vào đầu năm 2022. Trên thực tế, việc đóng cửa này có ảnh hưởng trực tiếp đến thương mại và hàng hải qua eo biển Kerch, từ đó gián tiếp làm suy yếu kinh tế của Ukraine. Khi đặt ra lệnh đóng cửa các khu vực ở đây, Nga dựa vào cơ sở pháp lý là Điều 25 của Công ước Luật Biển. Tuy vậy, thực tiễn quốc tế cho thấy thời gian đóng cửa 6 tháng liên tục là quá dài và khó có thể được chấp nhận bởi cộng đồng quốc tế.

Mặt khác, tuyên bố đóng cửa của Nga đối với một số khu vực Biển Đen năm 2021 còn mở rộng ra cả những vùng phía ngoài lãnh hải và điều này hoàn toàn không phù hợp với Công ước Luật Biển 1982 bởi vì trong khu vực vùng đặc quyền kinh tế, tàu thuyền nước ngoài được hưởng quyền tự do hàng hải. Hơn nữa, tuyên bố của Nga về việc đóng cửa và hạn chế quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài có sự phân biệt đối xử, tức là chỉ áp dụng với tàu quân sự. Điều này cũng không phù hợp với Điều 25 của Công ước Luật Biển.

³³ Điều 25 (3), Công ước Luật Biển quy định: “Quốc gia ven biển có thể tạm thời đình chỉ việc thực hiện quyền đi qua không gây 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 của mình, kể cả để 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. Việc đình chỉ này chỉ có hiệu lực sau khi đã được công bố theo đúng thủ tục”.



Hành trình của tàu HMS Defender thuộc Vương quốc Anh khi đi qua vùng lãnh hải thuộc lãnh thổ Crimea

(Nguồn: <https://jamestown.org/program/russia-bungles-pre-planned-intercept-of-uk-navy-vessel-off-coast-of-crimea/hms-defender-incident-map/>)

Bên cạnh đó, tuyên bố của Nga về việc đóng cửa một số khu vực ở Biển Đen cũng có thể vi phạm quyền quá cảnh của tàu thuyền qua eo biển sử dụng cho hàng hải quốc tế (eo biển Kerch) theo quy định tại Điều 38 Công ước Luật Biển. Về tính chất, eo biển Kerch nối hai vùng đặc quyền kinh tế của Biển Đen và Biển Azov, do đó được xem là một eo biển sử dụng cho hàng hải quốc tế. Theo thống kê, đây cũng là một eo biển có lưu lượng tàu thuyền lớn, chủ yếu là tàu phục vụ cho các hoạt động thương mại. Chẳng hạn năm 2017, có đến 19.500 lượt tàu thuyền quá cảnh qua eo biển này.³⁴

³⁴ Cynthia J. Parmley and Raul "Pete" Pedrozo, *tlđđ*.



Eo biển Kerch được xem là một eo biển sử dụng cho hàng hải quốc tế theo Công ước Luật Biển 1982

(Nguồn:

https://en.m.wikipedia.org/wiki/File:Kerch_Strait_incident.png)

Trước đây, khi bán đảo Crimea còn thuộc chủ quyền của Ukraine, cả Ukraine và Nga đều kiểm soát eo biển Kerch ở hai bờ khác nhau. Lúc này, tàu thuyền đi qua eo biển này hầu như ít gặp sự cản trở nào. Tuy nhiên, kể từ khi Nga sáp nhập bán đảo Crimea vào lãnh thổ mình, họ chính thức kiểm soát cả hai bờ của eo biển và việc quá cảnh của tàu thuyền nhiều lần bị hạn chế. Chẳng hạn, kể từ năm 2015, các tàu của Ukraine đều phải được sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền của Nga thì mới được đi qua eo biển. Hoặc nhiều lần trong năm 2017, Nga thông báo chỉ cho phép tàu quân sự của Nga mới được đi qua eo biển Kerch.³⁵ Đáng chú ý là sự kiện xảy ra vào tháng 11 năm 2018 khi các tàu cảnh sát biển của Nga đã truy đuổi, nổ súng và bắt giữ ba tàu hải quân cùng thủy thủ đoàn của Ukraine khi đang thực hiện quyền tự do hàng hải từ thành phố Odesa, qua eo

³⁵ Valentin J. Schatz and Dmytro Koval (2018), 'Ukraine v. Russia: Passage through Kerch Strait and the Sea of Azov', Voelkerrechtsblog, <https://voelkerrechtsblog.org/ukraine-v-russia-passage-through-kerch-strait-and-the-sea-of-azov-2/> (truy cập ngày 12 tháng 11 năm 2024).

biển Kerch để đến cảng Ukraine ở biển Azov.³⁶ Như vậy, tuyên bố của Nga năm 2021 về việc đóng cửa một số khu vực ở Biển Đen thực chất là việc tiếp tục những hạn chế quyền quá cảnh của tàu thuyền nước ngoài đi qua khu vực này. Ở góc độ này, Tuyên bố của Nga vi phạm Điều 44 của Công ước Luật Biển.³⁷ Xét riêng trong mối quan hệ giữa Ukraine và Nga, tuyên bố của Nga còn vi phạm Thỏa thuận năm 2003 giữa Liên bang Nga và Ukraina về hợp tác sử dụng biển Azov và eo biển Kerch (hay còn gọi là Hiệp định eo biển Kerch), cho phép tàu chiến của Ukraine và Nga hưởng quyền tự do hàng hải trong vùng biển Azov và ở eo biển Kerch.³⁸

Ngoài ra, việc Nga áp đặt lệnh đóng cửa một số khu vực thuộc Biển Đen xung quanh bán đảo Crimea cũng có thể không đảm bảo tính ‘chính danh’ của quốc gia này. Cho đến nay, việc sáp nhập bán đảo Crimea và lãnh thổ Nga vào năm 2014 vẫn đang là một câu hỏi lớn về tính hợp pháp theo luật pháp quốc tế. Liên quan đến sự kiện này, Đại hội đồng Liên hợp quốc cũng đã có Nghị quyết kêu gọi tôn trọng sự toàn vẹn lãnh thổ của Ukraine.³⁹ Hiện tại trên thế giới, chỉ có 08 quốc gia công nhận so với hơn 100 quốc gia không công nhận việc Nga sáp nhập bán đảo Crimea vào lãnh thổ của mình.⁴⁰ Trên thực tế, bán đảo Crimea là một vùng lãnh thổ đang tranh chấp giữa Ukraine và Nga, mặc dù Nga là chủ thể đang chiếm đóng và quản lý vùng lãnh thổ này. Do đó, Nga không thể tuyên bố đóng cửa hay đình chỉ quyền đi qua của tàu thuyền nước ngoài đối với vùng biển mà về mặt pháp lý không hoặc chưa thuộc về mình. Hay nói cách khác, trong trường hợp này, có thể Nga không đảm bảo tính chính danh của một quốc gia ven biển để có thể đưa ra những lệnh cấm hoặc hạn chế đối với tàu thuyền nước ngoài.

Tóm lại, về cơ bản, Nga vẫn ủng hộ quyền tự do hàng hải theo hướng rộng mở vì điều này đảm bảo cho việc đi lại của đội ngũ tàu

³⁶ Alexander Lott (2021), *The Passage Regimes of the Kerch Strait—To Each Their Own?*. Ocean Development & International Law, volume 52, Issue 1, tr.71-74.

³⁷ Điều 44, UNCLOS quy định các nghĩa vụ của các quốc gia ven eo biển: “Các quốc gia ven eo biển không được gây trở ngại cho việc quá cảnh và phải thông báo đầy đủ và mọi nguy hiểm đối với hàng hải trong eo biển hoặc đối với việc bay trên eo biển mà các quốc gia này nắm được. Việc thực hiện quyền quá cảnh không thể bị đình chỉ”.

³⁸ Alexander Lott, *ltdđ*, tr.72.

³⁹ Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 27 March 2014, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/455/17/pdf/n1345517.pdf?token=iG8oyfpTnyme6AfpeG&fe=true> (truy cập ngày 10 tháng 11 năm 2024).

⁴⁰ David Turns (2021), *The HMS Defender Incident: Innocent Passage versus Belligerent Rights in the Black Sea*, The American Society of International Law, Volume 25, Issue 16.

thuyền hùng hậu của mình trên các vùng biển rộng lớn của thế giới. Ở góc độ này, Nga đang đóng vai trò là một cường quốc hàng hải quan tâm đến những lợi ích cốt lõi của mình đối với quyền tự do hàng hải. Mặt khác, với vai trò là một quốc gia ven biển, Nga cũng đang có những hạn chế đối với quyền tự do hàng hải của tàu thuyền nước ngoài bằng việc thông qua những quy định hoặc thực hiện những hoạt động hạn chế quyền tự do hàng hải của tàu thuyền nước ngoài ở những khu vực gắn với lợi ích chiến lược của mình.

3.5. Quan điểm của các quốc gia khác về tự do hàng hải

Như đã nói, trên thế giới chủ yếu có hai nhóm quốc gia đi theo hai chiều hướng quan điểm khác nhau khi bàn về tự do hàng hải. Nhóm các quốc gia phát triển, có tiềm lực về hàng hải (đại diện là Hoa Kỳ) chủ trương quyền tự do hàng hải rộng mở, tuyệt đối, trong khi nhóm các quốc gia đang phát triển (đại diện là Trung Quốc) ủng hộ tự do hàng hải hạn chế và có kiểm soát. Một nghiên cứu của học giả Stuart Kaye, ở Đại học Tây Úc đã chỉ ra khá nhiều vấn đề liên quan đến quyền ‘tài phán an ninh’ (security jurisdiction) của quốc gia ven biển. Cụ thể, nghiên cứu đã thống kê quy định của 65 quốc gia liên quan đến việc điều chỉnh và kiểm soát việc đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong lãnh hải và vấn đề hoạt động quân sự tàu thuyền nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế của mình.⁴¹ Theo đó, phần lớn các quốc gia trong nhóm này đều có những quy định nghĩa vụ thông báo trước (chẳng hạn Ai Cập, Ấn Độ, Đan Mạch, Guyana, Hàn Quốc, Mauritius, Việt Nam,...) hoặc xin phép trước (chẳng hạn Albania, Algeria, Bangladesh, Barbados, Bắc Triều Tiên, Congo, Grenada, Malta, Myanmar, và Trung Quốc,...) đối với tàu quân sự khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải.

Trong khi đó, đối với các hoạt động quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế, phần lớn các quốc gia này không thừa nhận đó là một phần của quyền tự do hàng hải. Vì vậy, có hai xu hướng phổ biến là nghiêm cấm các hoạt động quân sự của tàu thuyền nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế (bao gồm Iran, Cape Verde, Maldives, và Uruguay) hoặc yêu cầu phải xin phép để được thực hiện các hoạt động này (bao gồm Malaysia, Peru, Ấn Độ và Trung Quốc). Những quốc

⁴¹ Kaye Stuart (2008), *Freedom of Navigation in the Indo-Pacific Region*, Sea Power Centre – Australia Papers in Australian Maritime Affairs 22, Canberra: Commonwealth of Australia.

gia còn lại trong nhóm nghiên cứu không có những quy định cụ thể về các hoạt động quân sự của tàu thuyền nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế.

Có thể thấy rằng, 65 quốc gia này là đại diện tiêu biểu cho nhóm các quốc gia đang phát triển, không ủng hộ quyền tự do hàng hải theo hướng tuyệt đối và rộng mở. Quy định của các quốc gia về quản lý quyền đi qua không gây hại và các hoạt động trong vùng đặc quyền kinh tế chứng tỏ một sự ưu tiên hàng đầu về bảo vệ an ninh, chủ quyền và lợi ích quốc gia. Ở góc độ pháp lý, cũng khó đánh giá được liệu các quy định này có trái với Công ước Luật Biển hay không, bởi về thực chất, Công ước cũng không có những quy định rõ ràng về các vấn đề này. Điều này tất yếu dẫn đến những việc giải thích và áp dụng không thống nhất các quy định của Công ước. Như vậy, các quốc gia này cũng không đồng quan điểm với Hoa Kỳ về phạm vi các hoạt động quân sự được phép trong vùng đặc quyền kinh tế như là một phần của quyền tự do hàng hải. Hay nói cách khác, quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế phải ở một mức độ hạn chế hơn so với quyền tự do hàng hải ở biển cả.

3.6. Quy định của pháp luật Việt Nam liên quan đến tự do hàng hải

Là một quốc gia lục địa ven biển, Việt Nam không có các eo biển dùng cho hàng hải quốc tế cũng như các tuyến đường của vùng nước quần đảo. Do đó, tự do hàng hải chủ yếu tập trung vào quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải và quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế. Tuy vậy, các quy định pháp luật Việt Nam điều chỉnh quy chế pháp lý của tàu thuyền nước ngoài phần lớn liên quan đến quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải.

3.6.1. Trước khi có Luật Biển Việt Nam 2012

Ngày 29 tháng 1 năm 1980, Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị định số 30/CP, quy định về quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước CHXHCN Việt Nam. Đồng thời với Nghị định này, Việt Nam cũng đã ra hai Tuyên bố 1977 và Tuyên bố 1982 cơ bản xác định phạm vi của các vùng biển của mình tương đối phù hợp với Công ước 1982. Dù vẫn còn một số hạn chế, hai văn bản này cũng đã tạo cơ sở pháp lý và thực tế để thực hiện các quy định của Nghị định 30/CP.

Theo Nghị định, tàu quân sự muốn vào vùng lãnh hải Việt Nam phải xin phép Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam qua con đường ngoại giao ít nhất 30 ngày và sau khi được phép vào phải thông báo cho nhà đương cục quân sự Việt Nam (qua Bộ Giao thông Vận tải nước CHXHCN Việt Nam) ít nhất 48 giờ trước khi bắt đầu đi vào lãnh hải của Việt Nam.⁴²

Như vậy, có thể nhìn nhận rằng pháp luật Việt Nam mà cụ thể là Nghị định 30/CP đã thực hiện đồng thời hai chế độ là “thông báo trước” (đối với các tàu thuyền thương mại và tàu dân sự không thương mại) và “xin phép” (đối với các tàu thuyền quân sự) khi đi qua lãnh hải của Việt Nam. Các quy định này vô hình trung chỉ thừa nhận quyền “đi qua không gây hại” của tàu thương mại và tàu dân sự phi thương mại và bỏ qua quyền này đối với tàu quân sự.

Có thể thấy, quy định này của Nghị định 30/CP chưa phù hợp với tinh thần của Công ước Luật Biển quy định về quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền. Thực tế, Công ước Luật Biển không có sự phân biệt tàu thuyền trong việc hưởng quyền đi qua không gây hại. Tuy nhiên, nếu xét vào thời điểm ban hành Nghị định 30/CP-năm 1980, lúc này Công ước 1982 chưa có hiệu lực, thậm chí chưa được ký thông qua, thì việc một văn bản ra đời trước có những nội dung khác với văn bản sau là một điều dễ hiểu. Mặt khác, nếu xem xét Điều 25 của Công ước Luật Biển 1982, quốc gia ven biển có quyền bảo vệ tồn tại song song với quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài. Do đó, một quốc gia ven biển như Việt Nam có thể vận dụng quyền bảo vệ này của mình để vừa có thể loại bỏ quyền đi qua không gây hại của những tàu thuyền có các hành vi tiêu cực không được phép, vừa có thể ngăn ngừa những nguy cơ tiềm tàng từ phía tàu thuyền nước ngoài. Trong điều kiện Công ước Luật Biển là một văn bản có giá trị thỏa thuận “trọn gói”, không chấp nhận việc bảo lưu bất kỳ điều khoản nào thì một thành viên nào đó vận dụng quy định này như một ngoại lệ để hạn chế một phần quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền quân sự nước ngoài bằng chế độ xin phép cũng là điều khó tránh khỏi và có thể lý giải.

⁴² Khoản c, Điều 3, Nghị định 30/CP, ngày 29 tháng 01 năm 1980, về quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển nước CHXHCN Việt Nam.

Sau khi Công ước Luật Biển 1982 có hiệu lực vào ngày 16 tháng 11 năm 1994, Việt Nam đã ban hành Nghị định 55/CP ngày 01 tháng 10 năm 1996 quy định về hoạt động của tàu thuyền quân sự nước ngoài vào thăm nước CHXHCN Việt Nam. Theo đó, tàu quân sự muốn vào nội thủy Việt Nam phải xin phép thông qua con đường ngoại giao chậm nhất là 30 ngày trước ngày dự kiến tàu vào cảng.⁴³ Sau khi được phép vào thăm, 48 giờ trước khi vào lãnh hải Việt Nam, thuyền trưởng tàu quân sự nước ngoài phải thông báo cho Bộ Quốc phòng Việt Nam (Cục Đối ngoại) để tổ chức đón tiếp.⁴⁴ Theo tinh thần của Nghị định 55/CP, Việt Nam cơ bản vẫn duy trì chế độ xin phép đối với tàu thuyền quân sự nước ngoài muốn vào vùng lãnh hải của mình. Trên bình diện quốc tế, như đã trình bày ở trên, Việt Nam không phải là một ngoại lệ. Nhiều quốc gia ven biển (là thành viên của Công ước 1982 hoặc không) có những quy định về chế độ thông báo trước hoặc xin phép đối với tàu thuyền nước ngoài để được thực hiện chế độ qua lại ở lãnh hải của mình.

3.6.2. Theo quy định của Luật Biển Việt Nam 2012

Luật Biển 2012 của Việt Nam được đánh giá là một bước hoàn thiện trong việc quy định về quyền đi qua không gây hại cho tàu thuyền nước ngoài trong vùng lãnh hải Việt Nam, và giúp cho pháp luật biển Việt Nam ‘xích lại gần hơn’ với Công ước Luật Biển 1982. Cụ thể, Luật Biển 2012 khẳng định: *“Tàu thuyền của tất cả các quốc gia được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam. Đối với tàu quân sự nước ngoài khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam, thông báo trước cho cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam”*.⁴⁵

Với Luật Biển 2012, Việt Nam đã khẳng định một cách rõ ràng về quyền đi qua không gây hại được dành cho tất cả các loại tàu thuyền của tất cả các quốc gia mà không có sự phân biệt đối xử nào. Điều này hoàn toàn phù hợp với tinh thần của Công ước Luật Biển 1982. Mặt khác, Luật Biển 2012 của Việt Nam về cơ bản đã đơn giản thủ tục bằng việc không quy định chế độ xin phép đối với thuyền nước ngoài khi đi

⁴³ Khoản 2, Điều 6, Nghị định 55/CP ngày 01 tháng 10 năm 1996 quy định về hoạt động của tàu thuyền quân sự nước ngoài vào thăm nước CHXHCN Việt Nam.

⁴⁴ Khoản 3, Điều 6, Nghị định 55/CP ngày 01 tháng 10 năm 1996 quy định về hoạt động của tàu thuyền quân sự nước ngoài vào thăm nước CHXHCN Việt Nam.

⁴⁵ Khoản 2, Điều 12, Luật Biển Việt Nam 2012.

qua lãnh hải. Riêng đối với tàu quân sự, Luật chỉ yêu cầu thông báo trước cho cơ quan thẩm quyền của Việt Nam trước khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam. Việc quy định nghĩa vụ thông báo trước đối với tàu quân sự khi thực hiện quyền đi qua không gây hại cơ bản phù hợp với thực tiễn quốc tế và tình hình khu vực. Điều này cũng giúp cho Việt Nam có thể có điều kiện đề đối phó với những tình huống phức tạp có thể xảy ra trên biển có khả năng ảnh hưởng đến an ninh chủ quyền quốc gia.

4. Những vấn đề đặt ra đối với việc hoàn thiện Công ước Luật Biển về pháp luật Việt Nam về quyền tự do hàng hải

Thứ nhất, cần thiết có sự cụ thể hóa các quy định của Công ước về quyền tự do hàng hải, đặc biệt là những nội dung mà các quốc gia đang có sự hiểu và vận dụng không thống nhất trong thực tiễn. Chẳng hạn, việc thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của quốc gia ven biển có cần phải xin phép hay thông báo trước hay không. Hoặc phạm vi của quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế được xác định như thế nào, có giống như tự do hàng hải trong vùng biển cả hay không.

Nhìn rộng ra, nhiều quy định khác của Công ước Luật Biển cũng cần phải có sự cụ thể hóa và giải thích thống nhất để đảm bảo việc áp dụng thống nhất giữa các quốc gia. Chẳng hạn, các tiêu chí về đảo theo quy định tại Điều 121 Công ước Luật Biển là một ví dụ. Điều này giúp hạn chế những bất đồng và xung đột giữa các quốc gia trong quá trình vận dụng Công ước vào thực tiễn, và cũng góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện Công ước.

Thứ hai, đối với Việt Nam, cần tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện các quy định về quản lý các vùng biển và tạo ra khuôn khổ pháp lý để thực hiện các nội dung khác của Công ước Luật Biển. Cá biệt với quyền tự do hàng hải, Việt Nam cần xây dựng những quy định cụ thể về quản lý các hoạt động của tàu thuyền nước ngoài khi thực hiện quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam; đặt ra những giới hạn về các hoạt động mà tàu thuyền nước ngoài không được tiến hành trong vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa của mình.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Abhijnan Rej (2021), US Destroyer Carries Out FONOP in Indian EEZ - The move to publicly challenge India's "excessive maritime claims" is sure to irk New Delhi privately, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/04/us-destroyer-carries-out-fonop-in-indian-eez/>
2. Alex Rockie (2016), *China doesn't want anyone to come near their latest 'no sail zone' in the South China Sea*, Business Insider India, <https://www.businessinsider.in/China-doesnt-want-anyone-to-come-near-their-latest-no-sail-zone-in-the-South-China-Sea/articleshow/53106426.cms>
3. Alexander Lott (2021), *The Passage Regimes of the Kerch Strait—To Each Their Own?*, Ocean Development & International Law, volume 52, Issue 1, tr.71-74.
4. Cynthia J. Parmley and Raul "Pete" Pedrozo (2021), *Russia's Illegal Restriction of Navigation in the Black Sea*, LawFare, <https://www.lawfaremedia.org/article/russias-illegal-restriction-navigation-black-sea>.
5. David Turns (2021), *The HMS Defender Incident: Innocent Passage versus Belligerent Rights in the Black Sea*, The American Society of International Law, Volume 25, Issue 16.
6. Department of Defense of US (2015), *Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*, tr.2.
7. Frank Gardner (2021), 'HMS Defender: What will be the fallout from Black Sea incident?', *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-57589366>.
8. Ian Storey (2021), 'Will the UK's Royal Navy conduct a freedom of navigation operation in the South China Sea?', *ThinkChina*, <https://www.thinkchina.sg/politics/will-uks-royal-navy-conduct-freedom-navigation-operation-south-china-sea>.
9. Iskander Rehman (2017), *India, China, and Differing Conceptions of the Maritime Order*, Brookings Institution, tr.4.

10. John W. Garver (2001), *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, University of Washington Press, tr.277–278.
11. Kaye Stuart (2008), *Freedom of Navigation in the Indo-Pacific Region*, Sea Power Centre – Australia Papers in Australian Maritime Affairs 22, Canberra: Commonwealth of Australia.
12. O'Connell, D.P. (1976), The Law of the Sea, *Journal of the Royal Society of Arts* Vol.124 (5239), tr.367-379.
13. Nong Hong, *Freedom of Navigation: A Lost Legal Doctrine*, Institute for China-America Studies, <https://chinaus-icas.org/research/freedom-of-navigation-a-lost-legal-doctrine/>
14. Ruth Lapidoth (1994), *Freedom of Navigation and the New Law of the Sea*, *Israel Law Review*, vol. 28(207), tr.459.
15. Sean Fahey (2017), 'Freedom of Navigation Extends to Foreign Warship', *The Maritime Executive*, <https://maritime-executive.com/article/freedom-of-navigation-extends-to-foreign-warships>.
16. William J. Aceves (1996), *The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics*, *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 19, no. 2, tr.259–326.
17. Wirth, Christian (2019). *Whose 'Freedom of Navigation'? Australia, China, the United States and the making of order in the 'Indo-Pacific'*, *The Pacific Review*, vol.32 (4), tr.475–504.
18. Wirth Christian and Valentin Schatz (2020), *South China Sea "Lawfare": Fighting over the Freedom of Navigation*, German Institute of Global and Area Studies, Number 5.
19. Wolfrum, Rüdiger (2015), "The Freedom of Navigation: Modern Challenges Seen from a Historical Perspective", trong cuốn sách *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea: Liber Amicorum Judge Hugo Caminos*, Bill Nijhoff, do Lilian Del Castillo chủ biên, tr.89–103.

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA QUỐC GIA VÀ CÁC TỔ CHỨC QUỐC TẾ THEO QUY ĐỊNH CỦA UNCLOS

ThS. Trần Phú Vinh¹

Tóm tắt:

Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS)² là một trong những điều ước quốc tế quan trọng nhất được xây dựng dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc,³ đánh dấu sự ra đời của Luật biển quốc tế hiện đại. So với các Công ước về Luật Biển năm 1958,⁴ UNCLOS là văn bản pháp điển hóa Luật biển quốc tế, tập hợp hầu hết các quy phạm điều chỉnh chế độ pháp lý của các vùng biển, đóng vai trò rất quan trọng điều chỉnh mối quan hệ giữa các quốc gia trong việc sử dụng biển vì lợi ích của nhân loại. Bài viết này bao gồm các nội dung sau: phần thứ nhất đề cập đến các quy định liên quan đến địa vị pháp lý của các quốc gia khác nhau trong UNCLOS; phần thứ hai phân tích vai trò của các tổ chức quốc tế trong UNCLOS; phần thứ ba đề cập đến các quyền lần đầu tiên được ghi nhận trong UNCLOS, đặc biệt là các quyền dành cho các quốc gia không có biển hoặc bất lợi về địa lý cùng với các quyền kế thừa từ các Công ước về Luật Biển; phần thứ tư nêu những vấn đề còn tồn tại vẫn chưa được UNCLOS giải quyết; cuối cùng là kiến nghị liên quan đến các vấn đề nêu trên.

¹ Nguyên Giảng viên Luật quốc tế, Luật sư cao cấp Công ty Luật PLF, Trọng tài viên Trung tâm trọng tài HTA.

² Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển ký ngày 10/12/1982, có hiệu lực ngày 16/11/1994, sau đây gọi là UNCLOS.

³ Tất cả các quốc gia là thành viên của Liên hợp quốc đều tham gia quá trình soạn thảo, thông qua, ký kết UNCLOS tại Hội nghị lần III của Liên hợp quốc về Luật Biển từ 1973 - 1982.

⁴ Công ước về Thềm lục địa ký ngày 29/04/1958, có hiệu lực ngày 10/06/1964 (sau đây gọi tắt là Công ước về Thềm lục địa 1958); Công ước về Đánh cá và Bảo vệ tài nguyên sinh vật ở Biển quốc tế ký ngày 29/04/1958, có hiệu lực ngày 20/03/1966; Công ước về Biển quốc tế ký ngày 29/04/1958, có hiệu lực ngày 30/09/1962 (sau đây gọi tắt là Công ước về Biển quốc tế 1958); Công ước về Lãnh hải và Vùng tiếp giáp ký ngày 29/04/1958, có hiệu lực ngày 10/09/1964 (sau đây gọi tắt là Công ước về Lãnh hải và Vùng tiếp giáp 1958).

1. Địa vị pháp lý của các quốc gia

UNCLOS đề cập đến nhiều loại quốc gia với các địa vị pháp lý khác nhau, nhưng bất chấp sự đa dạng đó, tất cả đều chỉ đề cập đến các quốc gia thành viên UNCLOS, tức là các quốc gia đã chấp nhận sự ràng buộc của UNCLOS và UNCLOS có hiệu lực đối với các quốc gia đó.⁵

1.1. Các quốc gia ven biển (Coastal States)

Các quốc gia ven biển có một trong những vị trí quan trọng nhất trong UNCLOS. Không có gì đáng ngạc nhiên vì các quốc gia này không chỉ chiếm đến ba phần tư các quốc gia thành viên UNCLOS mà còn chiếm một phần áp đảo ngành công nghiệp, thương mại và dân số thế giới. Lực lượng hải quân trên thế giới đều nằm trong tay các quốc gia ven biển. Về truyền thống, trong lịch sử, các quốc gia ven biển có ảnh hưởng lớn nhất đối với các vấn đề về biển.

Trong khi lợi ích của các quốc gia ven biển trước khi có UNCLOS chỉ là các vấn đề liên quan đến tàu biển nước ngoài trong vùng lãnh hải có chiều rộng ba hải lý và các vấn đề liên quan đến đánh bắt cá, thì với UNCLOS, các quốc gia ven biển đã trở thành ‘*chủ sở hữu*’ khoảng 90% tài nguyên sinh vật và 70% tài nguyên không sinh vật của các đại dương. Bên cạnh đó, các quốc gia ven biển được trao nhiều quyền tài phán hơn đối với việc ngăn ngừa, kiểm soát ô nhiễm,⁶ và nghiên cứu khoa học biển.⁷

Thực tế là phần lớn tài nguyên của đại dương hiện thuộc quyền của các quốc gia ven biển khi hệ thống các vùng biển được UNCLOS thiết lập.⁸ Việc mở rộng quyền tài phán cũng liên quan đến lợi ích và bảo vệ an ninh của các quốc gia ven biển.

UNCLOS cung cấp khuôn khổ các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia ven biển nhưng cũng giới hạn các quyền đó để bảo vệ lợi ích của các quốc gia khác, bao gồm:

⁵ UNCLOS, Điều 1(2)(1).

⁶ Điều 56; Phần XII.

⁷ Điều 56; Phần XIII.

⁸ Phần II-Phần VI.

a) Các quốc gia ven biển phải thực hiện các quyền hạn của mình liên quan đến ô nhiễm và nghiên cứu khoa học biển theo cách bảo vệ và phát triển việc sử dụng biển và đại dương,⁹ và được tiến hành với sự tôn trọng thích đáng đến các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác;¹⁰

(b) ‘Vùng’ và tài nguyên của ‘Vùng’ là di sản chung của nhân loại;¹¹

(c) Biển quốc tế hoặc bất kỳ phần nào của biển quốc tế nói chung không chịu sự quản lý của bất kỳ quốc gia nào;¹²

(d) Chế độ hàng hải được thực hiện trên cơ sở bình đẳng, không phân biệt đối xử, được chia thành:

- Hàng hải trong lãnh hải,¹³
- Hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế,¹⁴ với sự phân chia tiếp theo của hàng hải trong vùng tiếp giáp,¹⁵ và
- Hàng hải trên biển quốc tế.¹⁶

Hầu như trong từng Phần của UNCLOS đều có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp hoặc tham chiếu đến vị thế của các quốc gia ven biển,¹⁷ trong đó nhiều điều khoản đảm bảo các quốc gia ven biển không mở rộng lợi ích vượt ra ngoài các giới hạn do UNCLOS quy định.

1.2. Các quốc gia có cảng (Port States)

UNCLOS không quy định quyền tài phán của quốc gia ven biển đối với vùng nước nội địa và vùng nước cảng biển, mà chỉ đề cập đến ‘*quốc gia có cảng*’ một lần duy nhất liên quan đến quyền điều tra và các thủ tục tố tụng trong các trường hợp ô nhiễm, đặc biệt là xả thải từ tàu

⁹ Điều 192; Điều 239; Điều 246.

¹⁰ Điều 56(2).

¹¹ Điều 136-137.

¹² UNCLOS, Điều 89.

¹³ Điều 17.

¹⁴ Điều 33.

¹⁵ Điều 55.

¹⁶ Điều 24-26; Điều 42; Điều 52; Điều 227.

¹⁷ Điều 116(b); Điều 142.

biển trên biển quốc tế,¹⁸ hoặc, theo yêu cầu của quốc gia treo cờ hoặc quốc gia bị ảnh hưởng bởi hành vi vi phạm, trong các vùng biển của các quốc gia khác.¹⁹ Thuật ngữ ‘*quốc gia có cảng*’ bắt nguồn từ thực tế là một quốc gia có thể tiến hành điều tra các vấn đề như vậy xảy ra bên ngoài vùng nước nội thủy, lãnh hải hoặc vùng đặc quyền kinh tế của mình chỉ khi tàu biển đang ở trong cảng biển của quốc gia đó.

UNCLOS không định nghĩa thế nào là xả thải, nhưng khi tiến hành điều tra, quốc gia có cảng phải áp dụng các quy tắc quốc tế.²⁰

Việc ủy quyền nói trên áp dụng cho tất cả các quốc gia có cảng, cho dù quốc gia đó có bị ảnh hưởng bởi sự xả thải hay không, đều có ý nghĩa quan trọng xét theo quyền tài phán của quốc gia treo cờ trên biển quốc tế,²¹ ngay cả khi các cuộc điều tra như vậy có thể bị đình chỉ theo yêu cầu của quốc gia treo cờ.²² Điều này thiết lập nguyên tắc rằng các quốc gia có cảng có thể hành động chống lại các tàu biển gây ô nhiễm trên biển bất chấp sự miễn cưỡng hoặc do dự của quốc gia treo cờ.²³

1.3. Các quốc gia treo cờ (*Flag States*)

Quốc gia treo cờ là quốc gia cấp cho tàu biển quyền treo cờ của mình khi ở biển quốc tế, bất kể loại tàu và mục đích, và khi làm như vậy, trao cho tàu biển quốc tịch của mình.²⁴ Quyền này phải được quốc gia treo cờ ghi nhận.²⁵ Thuật ngữ ‘*quốc gia treo cờ*’ thường được sử dụng cùng với tàu biển dùng vào mục đích thương mại, tàu quân sự và các tàu của nhà nước dùng trong lĩnh vực phi

¹⁸ Điều 218 (1).

¹⁹ Điều 218 (2).

²⁰ Công ước Phòng ngừa ô nhiễm từ tàu biển năm 1973 (Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 – MARPOL) nêu rõ: “*Xả thải liên quan đến các chất độc hại hoặc nước thải có chứa các chất như vậy, có nghĩa là bất kỳ sự giải phóng nào, bất kể nguyên nhân nào, từ tàu và bao gồm bất kỳ sự thoát ra, thải bỏ, tràn, rò rỉ, bơm, phát thải hoặc làm rỗng*”. Xem tại <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201340/volume-1340-A-22484-English.pdf>. Truy cập ngày 08/10/2024.

²¹ UNCLOS, Điều 92.

²² Điều 228.

²³ Từ 2015-2016, Hòa Kỳ quy định tiêu chuẩn mới về khí thải đối với các tàu biển cỡ lớn, theo đó, các tàu biển đóng mới phải giảm 96% lượng dioxit lưu huỳnh (SO₂) và giảm 80% lượng khí thải NO nitơ oxit so với tàu đóng trước đó. Từ 2015, EU thành lập các vùng biển có lượng khí thải thấp (biển Baltic và biển Bắc), giảm thiểu mức độ ô nhiễm từ tàu chở hàng xuống 0,1% (trước là 0,5%) và từ 2020, mức giới hạn SO₂ giảm xuống mức 0,5% (trước là 3,5%) cho các vùng biển khác.

²⁴ Điều 91(1).

²⁵ Điều 91(2).

thương mại,²⁶ các thiết bị, công trình hay các phương tiện khác,²⁷ và cũng áp dụng đối với các tàu của Liên hợp quốc, các tổ chức liên quan,²⁸ hoặc các thực thể khác.²⁹

Lợi ích của các quốc gia treo cờ trong việc thực hiện ‘*quyền hàng hải*’³⁰ luôn xung đột với lợi ích của các quốc gia ven biển. Trong khi trước đây các quốc gia đều muốn tàu biển của mình có thể đi trên biển với sự tự do lớn nhất và ít bị can thiệp nhất có thể, thì các quốc gia ven biển lại muốn quyền tài phán và thực thi lớn nhất có thể ở vùng biển gần bờ biển của họ. Cho đến thập niên 70 thế kỷ trước, quyền tự do hàng hải của quốc gia treo cờ được ưu tiên hơn trên đại dương ngoại trừ một phần biển nhỏ gần bờ biển của quốc gia ven biển. Nhưng, với UNCLOS, tình trạng trên đã thay đổi. Vị thế của quốc gia treo cờ bị ảnh hưởng nhiều bởi ba chế độ đi qua: ‘*đi qua không gây hại*’ qua lãnh hải,³¹ ‘*đi qua quá cảnh*’ qua eo biển,³² ‘*đi qua*’ qua vùng nước quần đảo³³ và các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm.³⁴ Tuy nhiên, UNCLOS đã không có thay đổi nào về trách nhiệm và quyền tài phán của quốc gia treo cờ đối với tàu biển mang quốc tịch của mình. Các quy định điều chỉnh các vấn đề nêu trên trong UNCLOS thể hiện cân bằng lợi ích đối lập giữa quốc gia ven biển và quốc gia treo cờ.³⁵

1.4. Các quốc gia đăng ký (Register States)

Công ước sử dụng thuật ngữ ‘*quốc gia đăng ký*’ liên quan đến các thiết bị được sử dụng để phát sóng trái phép từ biển quốc tế,³⁶ máy bay,³⁷ các thiết bị hay dụng cụ nghiên cứu khoa học,³⁸ hoặc các thiết bị, công trình hay các phương tiện khác.³⁹ Ngoại trừ một số quy định về ô nhiễm,⁴⁰ UNCLOS sử dụng các thuật ngữ ‘*quốc gia treo cờ*’ hoặc

²⁶ Điều 31, 95.

²⁷ Điều 209(2).

²⁸ Điều 93.

²⁹ Điều 1(2)(2); Phụ lục IX, Điều 1.

³⁰ Điều 90.

³¹ Điều 17-32.

³² Điều 37-44.

³³ Điều 53-54.

³⁴ Phần XII, Mục 5-7.

³⁵ UNCLOS, Điều 24; Điều 27; Điều 41; Phần XII, Mục 7.

³⁶ Điều 109(3).

³⁷ Điều 212; Điều 216; Điều 222.

³⁸ Điều 262.

³⁹ Điều 209(2)

⁴⁰ Điều 212(1); Điều 222.

‘treo cờ của một quốc gia’ khi đề cập đến tàu biển, mặc dù quốc gia treo cờ luôn phải đăng ký tàu biển,⁴¹ và đó cũng là quốc gia đăng ký. Do đó, đối với mục đích của UNCLOS, ‘quốc gia treo cờ’ và ‘quốc gia đăng ký’ là như nhau.

Vì UNCLOS yêu cầu tất cả các quốc gia phải ấn định các điều kiện để đăng ký tàu biển trong lãnh thổ của mình,⁴² Hội nghị của Liên hợp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD) năm 1986 thông qua Công ước của Liên hợp quốc về điều kiện đăng ký tàu biển⁴³ đề cập đến ‘cờ tiện lợi’.

1.5. Các quốc gia mang cờ tiện lợi (Flag of convenience States)

Thuật ngữ ‘cờ tiện lợi’ dùng để chỉ một quốc gia cho đăng ký tàu biển do nước ngoài sở hữu, cấp cho tàu biển quốc tịch và quyền treo cờ của quốc gia đó, mang lại cho tàu lợi ích về phí đăng ký, phí duy trì hàng năm và thuế ít hơn đáng kể so với các quốc gia khác.⁴⁴ UNCLOS yêu cầu một ‘mối quan hệ thực chất’ giữa quốc gia đăng ký và tàu,⁴⁵ nhưng không đi sâu vào chi tiết. Tuy nhiên, UNCLOS cho phép một tàu treo hai hoặc nhiều cờ tùy theo sự tiện lợi nhưng không thể sử dụng hai hoặc nhiều cờ khác nhau như vậy đối với mọi quốc gia thứ ba; khi đó có thể được coi như là một tàu biển không có quốc tịch,⁴⁶ và bị tước đi sự bảo vệ của bất kỳ quốc gia nào mà tàu biển đó mang cờ.⁴⁷ Ý nghĩa của ‘mối quan hệ thực chất’ được hiểu là quốc gia đăng ký phải tuân thủ một phần thỏa đáng trong số thành viên gồm các sĩ quan và thủy thủ đoàn của tàu treo cờ của mình phải là công dân hoặc những người có hộ khẩu thường trú hoặc cư trú hợp pháp tại quốc gia đó.⁴⁸

⁴¹ Điều 91; Điều 94(2)(a)(i).

⁴² Điều 91(1); Điều 94(2)(a).

⁴³ Công ước của Liên hợp quốc về điều kiện đăng ký tàu biển 1986 (The United Nations Convention on conditions for registration of ships in 1986) thông qua ngày 07/02/1986. Xem tại https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XII-7&chapter=12&clang=_en. Truy cập ngày 07/10/2024. Cho đến nay Công ước này vẫn chưa phát sinh hiệu lực.

⁴⁴ Theo thống kê của UNCTAD năm 2023 thì Panama, Liberia và Quần đảo Marshall là ba quốc gia hàng đầu thế giới về trọng tải và số lượng tàu đăng ký cờ tiện lợi. Xem tại https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2023_en.pdf. Truy cập ngày 07/10/2024.

⁴⁵ Điều 91(1).

⁴⁶ Điều 92(2).

⁴⁷ Điều 92(1); Điều 110(1)(d).

⁴⁸ Công ước của Liên hợp quốc về điều kiện đăng ký tàu biển 1986, Điều 9(1). Xem footnote 42.

1.6. Các quốc gia quần đảo (*Archipelagic States*)

Từ thập niên 30 thế kỷ trước, các câu hỏi về quy chế pháp lý của vùng nước giữa các nhóm đảo đã nảy sinh cùng với các cuộc thảo luận về khái niệm lãnh hải, nhưng tại thời điểm đó liên quan nhiều hơn đến việc các đảo ven bờ hơn là tình trạng của một nhóm đảo giữa đại dương. Cuộc thảo luận tập trung vào vấn đề đường cơ sở phân chia vùng nước nội thủy với lãnh hải nên được vạch như thế nào. Các Hội nghị về Luật Biển năm 1958 và 1960 không công nhận các quần đảo giữa đại dương, mặc dù các quốc gia liên quan khi đó đã đề xuất một giải pháp cụ thể.⁴⁹ Một giải pháp toàn cầu đạt được sau khi một vùng đặc quyền kinh tế rộng hai trăm hải lý đã được chấp nhận.

Theo UNCLOS, quần đảo là một tổng thể các đảo, kể cả các bộ phận của các đảo, các vùng nước tiếp liền và các thành phần tự nhiên khác có liên quan với nhau đến mức tạo thành về thực chất một thể thống nhất về địa lý, kinh tế và chính trị, hay được coi như thế về mặt lịch sử.⁵⁰ Quốc gia quần đảo⁵¹ là một quốc gia hoàn toàn được cấu thành bởi một hay nhiều quần đảo và có khi bởi một số hòn đảo khác nữa.⁵²

UNCLOS tạo ra khái niệm mới về chủ quyền của quốc gia quần đảo mở rộng ra vùng nước ở phía trong đường cơ sở quần đảo, bất kể chiều sâu và khoảng cách xa bờ của chúng thế nào và mở rộng đến vùng trời trên vùng nước quần đảo, cũng như đến đáy vùng nước đó và lòng đất tương ứng và đến các tài nguyên ở đó⁵³ và khái niệm quyền đi qua vùng nước quần đảo là việc các tàu biển và phương tiện bay thực hiện không bị cản trở, theo phương thức hàng hải, hàng không bình thường với mục đích duy nhất là quá cảnh liên tục và nhanh chóng giữa một điểm của biển quốc tế hay một vùng đặc quyền kinh tế.⁵⁴

⁴⁹ Năm 1957 Indonesia và năm 1961 Philippines đã thông qua luật tuyên bố vùng biển giữa các đảo là vùng nước nội thủy.

⁵⁰ UNCLOS, Điều 46(b).

⁵¹ Các quốc gia đã áp dụng khái niệm quốc gia quần đảo: Indonesia, Philippines, Tonga, Fiji, Mauritius, Bahamas, Papua New Guinea, Madagascar, Tây Samoa, Maldives và Micronesia.

⁵² Điều 46(a).

⁵³ Điều 49.

⁵⁴ Điều 53(3).

1.7. Các quốc gia quá cảnh (Transit States)

Quốc gia quá cảnh là quốc gia có hay không có bờ biển, ở giữa một quốc gia không có bờ biển và biển, mà việc vận chuyển quá cảnh phải đi qua lãnh thổ của quốc gia đó.⁵⁵ UNCLOS không sử dụng thuật ngữ này trong bất kỳ bối cảnh nào khác ngoài quyền tiếp cận của các quốc gia không có biển đến và đi từ biển và quyền tự do quá cảnh.

1.8. Các quốc gia không có biển (Land-locked States)

Với số lượng tương tự các quốc gia bất lợi về địa lý, quốc gia không có biển⁵⁶ không có quyền tiếp cận trực tiếp với biển, hoặc theo định nghĩa của UNCLOS, là các quốc gia không có bờ biển.⁵⁷ Trong lịch sử phát triển của luật biển quốc tế, các quốc gia này nỗ lực tạo ra một vị thế cho mình từ những năm đầu thế kỷ 20 cho đến Hội nghị về Luật Biển năm 1958, nơi đã thông qua bước đầu tiên để trong khuôn khổ pháp lý toàn cầu cho hoạt động quá cảnh.⁵⁸

Theo UNCLOS, các quốc gia không có biển nói chung không được tiếp cận quyền ưu tiên với hoạt động khai thác ‘Vùng’ mà chỉ áp dụng cho các quốc gia đang phát triển,⁵⁹ quyền tham gia vào hoạt động đánh bắt hải sản của các quốc gia ven biển là hạn chế;⁶⁰ và quyền quá cảnh phụ thuộc đáng kể vào thiện chí hợp tác của quốc gia quá cảnh;⁶¹ Tuy nhiên, UNCLOS quy định tiến bộ hơn so với giai đoạn trước đó là các quốc gia không có biển cũng có quyền tham gia nghiên cứu khoa học biển.⁶²

Đảm bảo duy nhất dành cho các quốc gia không có biển được ghi nhận trong UNCLOS là quyền tự do hàng hải,⁶³ hoặc quyền tự do

⁵⁵ Điều 124(1)(b).

⁵⁶ Các quốc gia không có biển: Châu Phi: Botswana, Burkina Faso, Burundi, Central African Republic, Chad, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Eswatini, Uganda, Zambia, Zimbabwe; Châu Á: Afghanistan, Bhutan, Laos, Mongolia, Nepal, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan; Châu Âu: Austria, Czech, Slovakia, Hungary, Luxembourg, Switzerland, Moldova, Belarus, Serbia, North Macedonia, San Marino, Liechtenstein, Andorra; Châu Mỹ: Bolivia, Paraguay.

⁵⁷ UNCLOS, Điều 124(1)(a).

⁵⁸ Công ước về Luật Biển 1958, Điều 3. Xem tại https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxi-2&chapter=21. Truy cập ngày 02/10/2024.

⁵⁹ UNCLOS, Điều 141; Điều 148, 152 và 160(2)(k).

⁶⁰ Điều 69(3); Điều 71.

⁶¹ Điều 125(2-3).

⁶² Điều 254.

⁶³ Điều 90.

trên biển quốc tế,⁶⁴ và quyền được đối xử bình đẳng với tàu biển của mình tại các cảng biển.⁶⁵

1.9. Các quốc gia bất lợi về địa lý (Geographically disadvantaged States)

Khoảng gần một phần năm số thành viên UNCLOS là những quốc gia tiếp cận trực tiếp với biển, nhưng do địa lý, đường bờ biển tương đối ngắn nên ở thế bất lợi so với các quốc gia khác.⁶⁶ Trong bối cảnh quyền đánh bắt hải sản trong vùng đặc quyền kinh tế, UNCLOS định nghĩa ‘*các quốc gia bất lợi về địa lý*’ là các quốc gia ven biển, kể cả các quốc gia ở ven bờ một biển kín hoặc nửa kín, mà vị trí địa lý của họ làm cho họ phải lệ thuộc vào việc khai thác những tài nguyên sinh vật ở các vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia khác trong phân khu vực hoặc khu vực để có đủ cá dùng làm thực phẩm cung cấp cho dân cư hay một bộ phận dân cư của họ, cũng như các quốc gia ven biển không thể có một vùng đặc quyền kinh tế riêng.⁶⁷ Chắc chắn, các quốc gia này có quyền tham gia vào việc khai thác một phần thích hợp số dư của những tài nguyên sinh vật trong các vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia ven biển ở cùng phân khu vực hay khu vực, có tính đến các đặc điểm kinh tế và địa lý thích đáng của tất cả các quốc gia hữu quan.⁶⁸ Trên thực tế, quyền này rất hiếm khi thực thi được vì a) nếu là quốc gia phát triển bất lợi về địa lý thì phải được quốc gia phát triển ven biển xem xét sự cần thiết phải giảm đến mức tối thiểu những tác hại đối với cộng đồng những người đánh bắt, cũng như những rối loạn kinh tế trong các quốc gia có công dân vẫn thường tiến hành đánh bắt ở trong vùng,⁶⁹ hoặc b) quyền này không áp dụng đối với các quốc gia ven biển có nền kinh tế lệ thuộc rất nặng nề vào việc khai thác tài nguyên sinh vật ở vùng đặc quyền về kinh tế của mình,⁷⁰ và c) cả khi có tranh chấp liên quan đến việc thực thi quyền này.⁷¹ Các quốc gia

⁶⁴ Điều 86.

⁶⁵ Điều 131.

⁶⁶ Các quốc gia bất lợi về địa lý: Châu Phi: Algeria, Ethiopia, Gambia, Egypt, Sudan, Cameroon, Congo; Châu Mỹ: Jamaica; Châu Á: Singapore, Bahrain, Iraq, Jordan, Kuwait, Qatar, Syria, United Arab Emirates; Châu Âu: Belgium, Bulgaria, Finland, Greece, Netherlands, Poland, Romania, Sweden, Turkey, Bosnia và Herzegovina.

⁶⁷ UNCLOS, Điều 70(2).

⁶⁸ Điều 70(1).

⁶⁹ Điều 70(5).

⁷⁰ Điều 71.

⁷¹ Điều 297(3).

bất lợi về địa lý cũng được trao cơ hội tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học biển theo đề xuất của các quốc gia ven biển.⁷² Tuy nhiên, quyền này được cải thiện hơn nếu quốc gia bất lợi về địa lý là một quốc gia đang phát triển.⁷³

1.10. Các quốc gia đang phát triển (Developing States)

UNCLOS không đưa ra khái niệm thế nào là quốc gia đang phát triển. Các tổ chức quốc tế khác nhau đưa ra các quy định khác nhau về khái niệm này.⁷⁴ UNCLOS chỉ đề cập đến các quốc gia đang phát triển nói chung và đôi khi đề cập đến các quốc gia đang phát triển bất lợi về địa lý hoặc không có biển.⁷⁵

Trong UNCLOS, nhiều điều khoản được thiết kế để thúc đẩy và hỗ trợ sự phát triển của các quốc gia đang phát triển.⁷⁶

2. Vai trò, ảnh hưởng của các tổ chức quốc tế

Các tổ chức quốc tế liên chính phủ gồm cả các tổ chức quốc tế đa phương, toàn cầu và các tổ chức quốc tế chuyên ngành hoặc khu vực đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng các quy phạm của UNCLOS, tham gia, thực thi UNCLOS với tư cách là thành viên hoặc quan sát viên.

2.1. Liên hợp quốc

Liên hợp quốc đã tham gia sâu sắc vào quá trình phát triển Luật Biển quốc tế hiện đại. Thật khó có thể tin rằng các quốc gia sẽ đạt được tiêu chuẩn luật hiện tại về quản lý, sử dụng biển và đại dương nếu không có một tổ chức quốc tế có khả năng và sẵn sàng hành động theo các đề xuất của các quốc gia thành viên, cùng với sự hỗ trợ của bộ máy hành chính của tổ chức này. Sự tham gia tích cực của nhiều cơ quan

⁷² Điều 254.

⁷³ Điều 70(4); Điều 148; Điều 269(a).

⁷⁴ Ngân hàng thế giới (World Bank -WB) phân loại các quốc gia đang phát triển thành bốn nhóm, dựa trên tổng thu nhập quốc dân bình quân đầu người: 1) các quốc gia đang phát triển có thu nhập cao (high income States), 2) các quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình cao (upper-middle income States), 3) các quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình thấp (lower-middle income States), và 4) các quốc gia đang phát triển có thu nhập thấp (low income States). Xem tại <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>. Truy cập ngày 03/10/2024.

⁷⁵ Điều 148; Điều 140; Điều 69(3); Điều 70(4).

⁷⁶ Xem chi tiết tại Mục 3.2.2 bài viết này.

hoặc hội nghị của Liên hợp quốc trong một số lĩnh vực nhất định hoặc các nghiên cứu và khuyến nghị của họ đã có tác động đến việc soạn thảo UNCLOS cũng như thực thi các quy định này trong thực tiễn.⁷⁷

Liên hợp quốc chịu trách nhiệm thực hiện phân hành chính của UNCLOS. Tổng thư ký là người đứng đầu Ban thư ký của Liên hợp quốc⁷⁸ và Ban thư ký là cơ quan lưu trữ UNCLOS.⁷⁹ Các đơn từ bỏ UNCLOS của các quốc gia thành viên phải được gửi đến Tổng thư ký Liên hợp quốc.⁸⁰ Tổng thư ký có nghĩa vụ liên lạc với các quốc gia thành viên, ‘Cơ quan quyền lực’ và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền⁸¹ về mọi vấn đề liên quan đến UNCLOS và phải thực hiện các bước cần thiết liên quan đến các sửa đổi kịp thời và phù hợp với UNCLOS.⁸² Tổng thư ký phải được các quốc gia thành viên cung cấp các hải đồ hay các bản kê các tọa độ địa lý do các quốc gia ven biển vẽ ra.⁸³ Bên cạnh đó, Liên hợp quốc có thể sử dụng tàu biển để phục vụ cho các mục đích của mình và các tàu biển này có thể treo cờ của Liên hợp quốc.⁸⁴

2.2. Các tổ chức quốc tế có ảnh hưởng trực tiếp đối với các quy định của UNCLOS

Tổ chức hàng hải quốc tế (IMO) là tổ chức quan trọng nhất đối với mọi vấn đề liên quan đến tàu biển. Các quy định quan trọng nhất về vấn đề này trong UNCLOS đều bắt nguồn từ các điều ước quốc tế của IMO. Đó là các quy định liên quan đến an toàn tàu, bao gồm việc bố trí nhân sự, thông tin tín hiệu, vô tuyến, trình độ của thủy thủ đoàn,⁸⁵ tìm kiếm và cứu nạn,⁸⁶ phòng ngừa va chạm,⁸⁷ phân luồng giao

⁷⁷ Vai trò của Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP) trong việc xây dựng các quy định liên quan đến các hoạt động trong ‘Vùng’ tại Điều 197, Điều 123(b); và Hội nghị Liên hợp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD) trong việc xây dựng các quy định về đăng ký tàu biển và ‘mối quan hệ thực chất’ tại Điều 91, Điều 92(2) và chuyển giao công nghệ tại Điều 266.

⁷⁸ Hiến chương Liên hợp quốc, Chương XV. Xem tại <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Truy cập ngày 05/10/2024.

⁷⁹ UNCLOS, Điều 319.

⁸⁰ Điều 317.

⁸¹ Điều 319.

⁸² Điều 312-314.

⁸³ Điều 16; Điều 47(9); Điều 75(2); Điều 76(9); Điều 84.

⁸⁴ Điều 93.

⁸⁵ UNCLOS, Điều 94(3-4).

⁸⁶ Điều 98(2).

⁸⁷ Điều 21(4); Điều 39(2); Điều 94(3)(c).

thông,⁸⁸ cũng như tham gia vào việc thực hiện việc phân luồng đó,⁸⁹ các tài liệu, biện pháp phòng ngừa của tàu thương mại chạy bằng năng lượng hạt nhân, tàu chở hàng nguy hiểm;⁹⁰ và liên quan đến phòng ngừa ô nhiễm.⁹¹

Tổ chức lao động quốc tế (ILO) với số lượng lớn các điều ước quốc tế liên quan đến điều kiện làm việc của thuyền viên. UNCLOS tôn trọng các quy phạm của các điều ước quốc tế này bằng cách yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện các biện pháp quản lý điều kiện lao động phù hợp với các quy định quốc tế được chấp nhận chung.⁹²

Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO) và các ủy ban về nghề cá của tổ chức này có ảnh hưởng lớn đến các điều khoản về sử dụng và bảo tồn nguồn lợi hải sản.⁹³

2.3. Các tổ chức quốc tế có thẩm quyền theo quy định của UNCLOS

UNCLOS có nhiều quy định về hợp tác giữa các quốc gia,⁹⁴ giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế,⁹⁵ và giữa các tổ chức quốc tế.⁹⁶ Rõ ràng là sự hợp tác cần thiết giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế có tầm quan trọng lớn nhất đối với việc thực thi UNCLOS cũng như thống nhất và phát triển Luật Biển quốc tế hiện đại. Các thuật ngữ thường được sử dụng trong bối cảnh này bao gồm ‘các quốc gia và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền’,⁹⁷ ‘các quốc gia, phối hợp với tổ chức quốc tế có thẩm quyền’,⁹⁸ và ‘các quốc gia, hành động thông qua tổ chức quốc tế có thẩm quyền’.⁹⁹

Các tổ chức quốc tế có thẩm quyền tham gia vào các hoạt động khác nhau tại các phần của UNCLOS được liệt kê sau đây:

⁸⁸ Điều 22; Điều 41; Điều 53.

⁸⁹ Điều 22(3)(a); Điều 41(4); Điều 53(9).

⁹⁰ Điều 23.

⁹¹ Điều 211(2).

⁹² Điều 94(3)(b).

⁹³ Điều 61-68; Điều 117-120.

⁹⁴ Điều 123.

⁹⁵ Điều 199.

⁹⁶ Điều 278.

⁹⁷ Điều 242(1).

⁹⁸ Điều 276(1).

⁹⁹ Điều 211(1).

UNCLOS	Các hoạt động liên quan	Các tổ chức quốc tế có thẩm quyền
Phần V	Tài nguyên sinh vật (<i>Living Resources</i>)	Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
	Tài nguyên không sinh vật (<i>Non-living Resources</i>)	Dự án Chiến lược Thương mại và Kinh tế Đại dương (<i>Oceans Economy and Trade Strategies Project</i>)
Phần VII	Lao động trên biển (<i>Marine Labour</i>)	Tổ chức Lao động Quốc tế (<i>International Labour Organization</i>)
Phần VII	Sức khỏe trên biển (<i>Marine Health</i>)	Tổ chức Y tế thế giới (<i>World Health Organization</i>)
Phần XI	Tài nguyên không sinh vật (<i>Non-living Resources</i>)	Cơ quan quản lý Đáy biển Quốc tế (<i>International Seabed Authority</i>)
Phần XII	Môi trường biển (<i>Marine Environment</i>)	a) Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (<i>UN Environment Programme</i>)
		b) Tổ chức Hàng hải quốc tế (<i>International Maritime Organization</i>)
		c) Cơ quan Năng lượng Nguyên tử quốc tế (<i>International Atomic Energy Agency</i>)
Phần XIII	Nghiên cứu khoa học biển (<i>Marine Science</i>)	a) Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên hợp quốc (<i>UN Educational, Scientific, and Cultural Organization</i>)
		b) Ủy ban Hải dương học Liên chính phủ (<i>Intergovernmental Oceanographic Commission</i>)

UNCLOS	Các hoạt động liên quan	Các tổ chức quốc tế có thẩm quyền
Phần XIV	Công nghệ biển (<i>Marine Technology</i>)	Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên hợp quốc (<i>UN Industrial Development Organization</i>)
Phần XVII	Những quy định cuối cùng (<i>Final Provisions</i>)	Ban thư ký Liên hợp quốc (<i>United Nations Secretariat</i>)

3. Các quyền đã được thừa nhận và các quyền mới trong UNCLOS

UNCLOS, công cụ điều chỉnh chủ yếu của Luật Biển quốc tế hiện đại, chứa đựng nhiều điều khoản quy định về các quốc gia không có biển và các quốc gia bất lợi về địa lý, trong đó một số điều khoản đã được thừa nhận từ các Công ước về Luật Biển 1958. Bên cạnh đó, UNCLOS thiết lập một số quyền hoàn toàn mới cho các quốc gia này mà trước đây chưa từng được đề cập trong các Công ước về Luật Biển 1958 cũng như trong các tập quán quốc tế.

3.1. Các quyền được UNCLOS thừa nhận từ các Công ước về Luật Biển 1958

3.1.1. Tàu biển của các quốc gia được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của các quốc gia khác

UNCLOS quy định: “tàu biển của tất cả các quốc gia, có biển hay không có biển, được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của các quốc gia khác”.¹⁰⁰ Quy định này tương tự như quy định của Công ước về Lãnh hải và Vùng tiếp giáp 1958.¹⁰¹ Nội dung quy

¹⁰⁰ UNCLOS, Điều 17.

¹⁰¹ Công ước về Lãnh hải và Vùng tiếp giáp 1958, Điều 14(1). Xem tại https://www.gc.noaa.gov/documents/8_1_1958_territorial_sea.pdf. Truy cập ngày 04/10/2024.

phạm này được áp dụng như là tập quán quốc tế đối với tất cả các quốc gia không phải là thành viên UNCLOS.¹⁰²

Lãnh hải thuộc chủ quyền của quốc gia ven biển.¹⁰³ Tuy nhiên, với quy định của UNCLOS, liên quan đến việc đi qua không gây hại trong lãnh hải, chủ quyền này của quốc gia ven biển bị giới hạn ở các nội dung sau:

- Quốc gia ven biển chỉ được ban hành các quy phạm pháp luật trong một số lĩnh vực nhất định.¹⁰⁴

- Quốc gia ven biển không được điều chỉnh cách thiết kế, việc đóng hoặc đối với trang bị của tàu biển nước ngoài, nếu chúng không có ảnh hưởng gì đến các quy tắc hay quy phạm quốc tế được chấp nhận chung,¹⁰⁵ nhưng có thể thực hiện các biện pháp chống ô nhiễm.¹⁰⁶

- Quốc gia ven biển phải công khai tất cả các luật hiện hành,¹⁰⁷ và mọi nguy hiểm đối với hoạt động hàng hải.¹⁰⁸

- Quốc gia ven biển không được ban hành các quy định nhằm mục đích hoặc có tác dụng cản trở việc đi qua không gây hại.¹⁰⁹

- Quốc gia ven biển không được phân biệt đối xử về mặt pháp lý hay về mặt thực tế đối với bất kỳ tàu biển nào.¹¹⁰

- Quốc gia ven biển chỉ có thể thực hiện quyền tài phán hình sự và dân sự theo quy định của UNCLOS.¹¹¹

¹⁰² 15 quốc gia thành viên Liên hợp quốc và 01 quan sát viên không ký hoặc phê chuẩn UNCLOS: Andorra, Eritrea, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Peru, San Marino, South Sudan, Syria, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan, United States of America, Uzbekistan, Venezuela, và Holy See (quan sát viên).

¹⁰³ UNCLOS, Điều 2.

¹⁰⁴ Điều 21(1).

¹⁰⁵ Điều 21(2).

¹⁰⁶ Điều 194(3)(b).

¹⁰⁷ Điều 21(3).

¹⁰⁸ Điều 24(2).

¹⁰⁹ Điều 24(1)(a); Điều 214(4).

¹¹⁰ Điều 24(1)(b).

¹¹¹ Điều 27; Điều 28; Điều 220(2).

- Quốc gia ven biển không thu lệ phí đối với tàu biển nước ngoài đi qua lãnh hải.¹¹²

- Tàu quân sự và các tàu phi thương mại khác của nhà nước được hưởng quyền miễn trừ.¹¹³

- Quốc gia ven biển phải cho phép các tàu quân sự và các tàu phi thương mại khác của nhà nước đi qua nếu tuân thủ luật pháp và quy định của quốc gia ven biển.¹¹⁴

- Nếu các tàu quân sự và các tàu phi thương mại khác của nhà nước không tuân thủ luật pháp và quy định, quốc gia ven biển phải yêu cầu tuân thủ trước khi yêu cầu chiếc tàu đó rời khỏi lãnh hải ngay lập tức.¹¹⁵

Về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của quốc gia ven biển, UNCLOS quy định tàu biển nước ngoài bị các hạn chế bắt buộc sau đây:

- Phải đi qua liên tục và nhanh chóng.¹¹⁶

- Không được thực hiện các hoạt động không liên quan trực tiếp đến việc đi qua không được coi là vô hại.¹¹⁷

- Phải tuân thủ các quy định của quốc gia ven biển liên quan đến phòng chống ô nhiễm môi trường,¹¹⁸ và ‘khu vực an toàn’ trong lãnh hải.¹¹⁹

- Phải tuân thủ theo các tuyến đường biển và các sơ đồ phân luồng giao thông trong lãnh hải.¹²⁰

¹¹² Điều 26(1).

¹¹³ UNCLOS, Điều 32.

¹¹⁴ Điều 30.

¹¹⁵ Điều 30.

¹¹⁶ Điều 18.

¹¹⁷ Điều 19.

¹¹⁸ Điều 211(4).

¹¹⁹ Điều 260.

¹²⁰ Điều 22.

- Tàu có động cơ chạy bằng năng lượng hạt nhân cũng như các tàu biển chuyên chở các vật liệu nguy hiểm phải mang đầy đủ các tài liệu và áp dụng những biện pháp phòng ngừa đặc biệt.¹²¹

- Phải chấp nhận việc tạm thời bị đình chỉ việc đi qua tại các khu vực nhất định trong lãnh hải.¹²²

- Có thể bị ngăn chặn việc đi qua gây hại;¹²³ và có thể bị ngăn chặn hành vi vi phạm các điều kiện để được phép vào nội thủy của quốc gia ven biển.¹²⁴

- Phải chịu quyền tài phán hình sự và dân sự của quốc gia ven biển.¹²⁵

- Phải đóng phí đối với các dịch vụ cụ thể được cung cấp.¹²⁶

- Tàu ngầm phải di chuyển nổi trên mặt nước và phải treo cờ.¹²⁷

- Tàu quân sự phải rời khỏi lãnh hải ngay lập tức theo yêu cầu của quốc gia ven biển nếu không tuân thủ luật pháp và quy định của quốc gia ven biển và đã bị quốc gia ven biển yêu cầu việc tuân thủ này.¹²⁸

3.1.2. *Biển quốc tế được để ngỏ cho tất cả các quốc gia*

UNCLOS khẳng định: “*biển quốc tế được để ngỏ cho tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển*”.¹²⁹ Điều khoản này quy định các quyền tự do trên biển quốc tế của tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển, đó là: tự do hàng hải, tự do hàng không, tự do đặt dây cáp ngầm và ống dẫn ngầm, tự do xây dựng các đảo nhân tạo và các thiết bị khác, tự do đánh bắt hải sản và tự do nghiên cứu khoa học. Điều khoản này lặp lại những quy định của Công ước về Luật

¹²¹ Điều 23.

¹²² Điều 25(3).

¹²³ Điều 25(1).

¹²⁴ Điều 25(2).

¹²⁵ Điều 27; Điều 28.

¹²⁶ Điều 26(2).

¹²⁷ UNCLOS, Điều 20.

¹²⁸ Điều 30.

¹²⁹ Điều 87.

Biển 1958 trong đó quy định về các quyền tự do trên biển quốc tế,¹³⁰ đồng thời quy định biển quốc tế thì “*để ngỏ cho tất cả các quốc gia*”. Công ước về Luật Biển 1958 chỉ quy định 04 quyền tự do trên biển quốc tế, đó là: tự do hàng hải, tự do hàng không, tự do đặt dây cáp ngầm và ống dẫn ngầm và tự do đánh bắt hải sản. Trong khi đó, UNCLOS bổ sung thêm các quyền tự do khác, bao gồm tự do xây dựng các đảo nhân tạo và các thiết bị khác và tự do nghiên cứu khoa học.

3.1.3. Quyền của các quốc gia không có biển đi ra biển và từ biển vào, và tự do quá cảnh

UNCLOS dành một số lớn các quy phạm quy định về quyền của các quốc gia không có biển đi ra biển và từ biển vào, và tự do quá cảnh.¹³¹ Nội dung bao gồm:

- Các quốc gia không có biển có quyền đi ra biển và từ biển vào (quyền tự do quá cảnh qua lãnh thổ của quốc gia quá cảnh bằng mọi phương tiện vận chuyển) vì mục đích thực hiện các quyền tự do trên biển quốc tế và di sản chung của nhân loại.

- Việc thực hiện quyền tự do quá cảnh thông qua bằng điều ước song phương, phân khu vực hoặc khu vực thỏa thuận giữa quốc gia không có biển và quốc gia quá cảnh.

- Quốc gia quá cảnh có quyền quy định mọi biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng các quyền và các điều kiện thuận lợi quy định cho các quốc gia không có biển sẽ không đụng chạm đến lợi ích chính đáng của quốc gia quá cảnh.¹³²

UNCLOS quy định việc sử dụng quyền đi ra biển và từ biển vào dành cho các quốc gia không có biển không được coi là áp dụng điều khoản tối huệ quốc,¹³³ và các quốc gia thực hiện việc vận chuyển quá cảnh không phải nộp thuế quan, thuế và các khoản lệ phí khác cho các dịch vụ đặc biệt liên quan đến việc vận chuyển đó.¹³⁴ Các phương tiện vận chuyển quá cảnh và các điều kiện thuận lợi khác cho việc quá

¹³⁰ Công ước về Luật Biển 1958, Điều 2. Xem footnote 58.

¹³¹ Điều 124 và 132.

¹³² Điều 125.

¹³³ Điều 126.

¹³⁴ UNCLOS, Điều 127(1).

cảnh dành cho các quốc gia không có biển và được các quốc gia này sử dụng, không phải chịu các thứ thuế hay các khoản lệ phí cao hơn các khoản phải trả cho việc sử dụng các phương tiện vận chuyển của quốc gia quá cảnh.¹³⁵ Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc quá cảnh, UNCLOS cũng cho phép các quốc gia quá cảnh, thông qua thỏa thuận với các quốc gia không có biển, thiết lập các khu vực tự do (miễn thuế) hay các điều kiện hải quan thuận lợi khác tại các cảng vào và cảng ra của các quốc gia quá cảnh;¹³⁶ đồng thời dự trù rằng quốc gia quá cảnh và quốc gia không có biển có thể hợp tác trong việc đóng mới hay cải tiến các phương tiện vận chuyển tại quốc gia quá cảnh.¹³⁷ UNCLOS cũng quy định các quốc gia quá cảnh thi hành mọi biện pháp thích hợp để tránh những tình trạng chậm trễ hay những khó khăn có tính chất kỹ thuật trong việc vận chuyển quá cảnh.¹³⁸ Tàu mang cờ của quốc gia không có biển được đối xử bình đẳng như các tàu nước ngoài khác trong các cảng biển.¹³⁹ Cuối cùng, UNCLOS không làm giảm bớt đi những điều kiện thuận lợi hơn liên quan đến việc quá cảnh mà các quốc gia không có biển đã đạt được thông qua các thỏa thuận giữa các thành viên của UNCLOS hay đã được một quốc gia thành viên chấp nhận. UNCLOS cũng không cấm các quốc gia thành viên dành những điều kiện thuận lợi hơn trong tương lai.¹⁴⁰

UNCLOS quy định việc đi ra biển và từ biển đi vào là ‘*quyền*’ và thuật ngữ được sử dụng là ‘*có quyền đi ra biển hoặc từ ngoài biển đi vào*’¹⁴¹ để xác nhận rằng quyền này có hiệu lực thi hành với các quốc gia thành viên UNCLOS. Quy phạm mới của UNCLOS phản ánh một sự thay đổi cơ bản so với quy phạm quy định tại Công ước về Biển quốc tế 1958 liên quan đến các quốc gia không có biển. Công ước về Biển quốc tế 1958 quy định các quốc gia không có bờ biển ‘*phải được đi ra biển*’¹⁴² nhưng đã thiếu những điều khoản để làm rõ ràng là các quốc gia thành viên của Công ước về Biển quốc tế 1958 có nghĩa vụ bắt buộc phải áp dụng việc quá cảnh cho các quốc gia không có biển hay họ chỉ có một trách nhiệm đạo đức để làm việc này. Quy định này

¹³⁵ Điều 127(2).

¹³⁶ Điều 128.

¹³⁷ Điều 129.

¹³⁸ Điều 130.

¹³⁹ Điều 131.

¹⁴⁰ Điều 132.

¹⁴¹ Điều 125(1).

¹⁴² Công ước về Biển quốc tế 1958, Điều 3. Xem footnote 58.

chỉ còn áp dụng với các quốc gia là thành viên của Công ước về Biển quốc tế 1958. Quy định không rõ ràng này đã bị loại bỏ đối với các quốc gia không có biển và các quốc gia quá cảnh cũng là thành viên UNCLOS. Nếu quốc gia quá cảnh không phải là thành viên của cả Công ước về Biển quốc tế 1958 và UNCLOS thì những quy phạm tập quán quốc tế sẽ được áp dụng. Rõ ràng là các quy phạm của Công ước về Biển quốc tế 1958 phản ánh tập quán quốc tế điều chỉnh việc đi ra biển của các quốc gia không có biển.

UNCLOS đã quy định một quy phạm pháp lý đối với việc quá cảnh của các quốc gia không có biển. Tuy nhiên, các quyền này không có nghĩa là các quốc gia không có biển có quyền quá cảnh qua lãnh thổ của các quốc gia chỉ phê chuẩn Công ước về Biển quốc tế 1958 hoặc có quyền quá cảnh qua lãnh thổ của các quốc gia không phê chuẩn cả Công ước về Biển quốc tế 1958 và UNCLOS.

Cũng nhận thấy là UNCLOS không có quy phạm đặc biệt về việc đi ra biển dành cho các quốc gia bất lợi về địa lý. Định nghĩa chính xác về các quốc gia bất lợi về địa lý vẫn là vấn đề còn để ngỏ. Dù định nghĩa như thế nào đi nữa thì thuật ngữ ‘các quốc gia bất lợi về địa lý’ cũng bao gồm các quốc gia có bờ biển. Vì vậy, vấn đề đi ra biển qua một quốc gia khác chỉ phát sinh đối với các quốc gia không có biển chứ không áp dụng đối với các quốc gia bất lợi về địa lý.

3.2. Các quyền hoàn toàn được quy định mới trong UNCLOS

3.2.1. Quyền liên quan đến vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia khác

Theo các quy phạm áp dụng cho cả vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa, quyền của quốc gia ven biển đối với tài nguyên không sinh vật là ‘đặc quyền’ dành riêng cho các quốc gia này. Các quốc gia không có biển không có bất cứ cơ sở pháp lý nào để được quyền khai thác tài nguyên không sinh vật trong phạm vi 200 hải lý nói trên.

Tuy nhiên, UNCLOS thiết lập quyền cho các quốc gia không có biển có thể khai thác nguồn tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia ven biển khác. UNCLOS quy định mỗi quốc gia ven biển chia sẻ ‘số dư của khối lượng cho phép đánh

*bắt*¹⁴³ của tài nguyên đó cho các quốc gia không có biển. UNCLOS quy định khi một quốc gia ven biển có số dư nói trên sẽ cho phép các quốc gia không có biển tham gia khai thác.¹⁴⁴ Hơn nữa, UNCLOS quy định các quốc gia không có biển có quyền tham gia, theo một thể thức công bằng, khai thác một phần thích hợp số dư các tài nguyên sinh vật của các vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia ven biển trong cùng một phân khu vực hoặc khu vực, có tính đến đặc điểm kinh tế và địa lý của tất cả các quốc gia hữu quan.¹⁴⁵

UNCLOS cũng quy định các ‘*điều kiện và thể thức*’ của việc tham gia này được các quốc gia hữu quan ấn định thông qua điều ước song phương, phân khu vực hay khu vực.¹⁴⁶ UNCLOS cũng trừ định trường hợp khả năng đánh bắt của một quốc gia ven biển cho phép một mình quốc gia đó có thể đánh bắt hầu như toàn bộ khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được.¹⁴⁷ Quốc gia ven biển không có ‘số dư’ dành cho các quốc gia không có biển, thì quốc gia ven biển đó và các quốc gia hữu quan hợp tác với nhau cho phép các quốc gia không có biển và các quốc gia bất lợi về địa lý tham gia khai thác tài nguyên sinh vật tại vùng đặc quyền về kinh tế của quốc gia mình. Điều này được thực hiện có tính đến các hoàn cảnh và điều kiện thỏa đáng đối với tất cả các bên.

3.2.2. *Quyền liên quan đến ‘Vùng’*

UNCLOS và Thỏa thuận bổ sung năm 1994¹⁴⁸ thiết lập một chế độ phức tạp cho việc thăm dò và khai thác tài nguyên của ‘Vùng’. Theo UNCLOS thì ‘Vùng’ và tài nguyên của ‘Vùng’ là di sản chung của nhân loại.¹⁴⁹ Nhiều điều khoản khác của UNCLOS quy định chi

¹⁴³ Điều 61 và 62 UNCLOS quy định các quốc gia ven biển sẽ ấn định khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được đối với tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền về kinh tế của mình, thì hành các biện pháp thích hợp về bảo tồn và quản lý nhằm làm cho việc duy trì các nguồn lợi sinh vật trong vùng đặc quyền về kinh tế của mình khỏi bị ảnh hưởng do khai thác quá mức. Việc khai thác phải đạt được năng suất ổn định tối đa. Quốc gia ven biển xác định khả năng của mình trong việc khai thác các tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền về kinh tế. Nếu khả năng khai thác đó thấp hơn tổng khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được, tức là quốc gia ven biển có số dư của khối lượng cho phép đánh bắt.

¹⁴⁴ UNCLOS, Điều 61; Điều 62.

¹⁴⁵ UNCLOS, Điều 69(1) và 70(1).

¹⁴⁶ Điều 69(2) và 70(3).

¹⁴⁷ Điều 69(3) và 70(4).

¹⁴⁸ Thỏa thuận liên quan đến việc áp dụng Phần XI của Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 ngày 28/06/1994. Sau đây gọi tắt là Thỏa thuận 1994. Xem tại https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/agreement_part_xi/agreement_part_xi.htm#section3. Truy cập ngày 08/10/2024.

¹⁴⁹ UNCLOS, Điều 136.

tiết nguyên tắc di sản chung được áp dụng như thế nào trong thực tế. Những điều khoản này có quy định dành lợi ích cho các quốc gia không có biển. UNCLOS cũng quy định rằng các hoạt động trong ‘Vùng’ được tiến hành là vì lợi ích của toàn thể nhân loại, không phụ thuộc vào vị trí địa lý của các quốc gia, dù là quốc gia có biển hay không có biển.¹⁵⁰ Tương tự như vậy, UNCLOS quy định về sự tham gia của các quốc gia không có biển như sau: *“Việc tham gia của các quốc gia đang phát triển vào các hoạt động tiến hành trong ‘Vùng’ được khuyến khích, ..., với sự chú ý thích đáng đến các nhu cầu và lợi ích đặc biệt của các quốc gia này, và nhất là nhu cầu đặc biệt của các quốc gia không có biển hay bất lợi về địa lý, cần vượt qua những trở ngại do vị trí bất lợi của họ gây ra, đặc biệt là vì họ ở xa ‘Vùng’ và việc họ đến ‘Vùng’ và rời khỏi ‘Vùng’ đều khó khăn”*.¹⁵¹

Đối với quy định về thành viên Hội đồng ‘Cơ quan quyền lực’ (“the Council”),¹⁵² Thỏa thuận 1994 quy định có 06 ủy viên là các quốc gia đang phát triển đại diện cho những lợi ích đặc biệt, bao gồm các quốc gia có dân số đông, các quốc gia không có biển hay bất lợi về địa lý, các quốc gia quần đảo, các quốc gia nhập khẩu chủ yếu các loại khoáng sản sẽ khai thác được trong ‘Vùng’, các quốc gia có tiềm năng sản xuất các khoáng sản đó và các quốc gia kém phát triển.¹⁵³ Như vậy, nhóm quốc gia không có biển có dân số đông sẽ có 02 đại diện tại Hội đồng ‘Cơ quan quyền lực’.

Đối với các quốc gia đang phát triển, UNCLOS đề cập đến ba chủ đề chính mang lại lợi ích cho nhóm các quốc gia này, bao gồm:

Thứ nhất là vấn đề hợp tác. Mặc dù UNCLOS yêu cầu các quốc gia thành viên phải hợp tác,¹⁵⁴ nhưng phải đặc biệt quan tâm và hợp tác với các quốc gia đang phát triển, quan trọng nhất là việc quản lý ‘Vùng’,¹⁵⁵ và nghiên cứu khoa học biển, cho dù được tiến hành trong ‘Vùng’¹⁵⁶ hay nhằm mục đích tăng cường năng lực công nghệ và

¹⁵⁰ Điều 140.

¹⁵¹ Điều 148.

¹⁵² Thỏa thuận 1994, Phụ lục, Mục 3, Điều 15

¹⁵³ Thỏa thuận 1994, Phụ lục, Mục 3, Điều 15(d). Xem footnote 147.

¹⁵⁴ UNCLOS, Lời nói đầu; Điều 118; Điều 138; Điều 197; Điều 242; Điều 270.

¹⁵⁵ Điều 140(1).

¹⁵⁶ Điều 143(3).

nghiên cứu của quốc gia ven biển thông qua phát triển và chuyển giao công nghệ biển.¹⁵⁷

Thứ hai là vấn đề đào tạo. Ngoài những lợi ích của việc hợp tác nhằm thu hẹp khoảng cách công nghệ, các quốc gia đang phát triển sẽ nhận được hỗ trợ kỹ thuật trong các lĩnh vực khoa học, giáo dục, kỹ thuật và trong các lĩnh vực khác nhằm bảo vệ và gìn giữ môi trường biển và nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm biển.¹⁵⁸ Hơn nữa, các quốc gia đang phát triển cần được cung cấp giáo dục chương trình giúp cho các nhân viên kỹ thuật và khoa học của họ được hưởng một sự giáo dục và đào tạo thích hợp,¹⁵⁹ bao gồm các trung tâm quốc gia và khu vực nghiên cứu khoa học và kỹ thuật biển.¹⁶⁰

Thứ ba là đối xử ưu đãi với các quốc gia đang phát triển. UNCLOS và Thỏa thuận 1994 có các điều khoản hỗ trợ và hiệu quả dành cho các quốc gia đang phát triển là trao cho ‘Cơ quan quyền lực’,¹⁶¹ các quyền hạn và nghĩa vụ đối xử ưu đãi với các quốc gia này. Các quyền ưu đãi này bao gồm: a) sự hỗ trợ của tất cả các quốc gia và của ‘Cơ quan quyền lực’,¹⁶² b) ‘Cơ quan quyền lực’ phải mua công nghệ và các chương trình đào tạo từ các nhà thầu hoạt động trong Vùng¹⁶³ và chuyển giao cho các quốc gia đang phát triển,¹⁶⁴ c) ‘Cơ quan quyền lực’ phải ưu tiên các quốc gia đang phát triển khi xem xét việc sử dụng doanh thu¹⁶⁵ và bồi thường cho các quốc gia đang phát triển chịu những tác động tiêu cực nghiêm trọng đến thu nhập xuất khẩu của họ do chính sách của ‘Cơ quan quyền lực’ hoặc do khai thác khoáng sản từ ‘Vùng’.¹⁶⁶ Một quy định chung nữa của UNCLOS cho phép các biện pháp hỗ trợ thêm cho các quốc gia đang phát triển từ ‘Cơ quan quyền lực’,¹⁶⁷ miễn là các biện pháp đó có thể được bao hàm trong thuật ngữ ‘các hoạt động trong Vùng’.¹⁶⁸

¹⁵⁷ Điều 266-278.

¹⁵⁸ Điều 202-203.

¹⁵⁹ Điều 244(2).

¹⁶⁰ Điều 275-277.

¹⁶¹ Phần XI, Mục 4.

¹⁶² Điều 143, Điều 148.

¹⁶³ Điều 144(1)(a); Phụ lục III, Điều 5(3,5).

¹⁶⁴ Điều 144(1)(b).

¹⁶⁵ Điều 150(f); Điều 82(4); Điều 160(2)(f).

¹⁶⁶ UNCLOS, Điều 150(h); Điều 151(10); Điều 160(2)(1); Thỏa thuận 1994, Phụ lục 7.

¹⁶⁷ Điều 148, Điều 274.

¹⁶⁸ Điều 1(1)(3).

Ngoài những vấn đề trên, các quốc gia đang phát triển không có biển, bất lợi về địa lý hoặc có biển kín hay nửa kín¹⁶⁹ chỉ có quyền tiếp cận ưu đãi đối với hoạt động đánh bắt hải sản trong vùng đặc quyền kinh tế của các quốc gia phát triển nằm trong cùng khu vực.¹⁷⁰

4. Những vấn đề tồn tại chưa được UNCLOS giải quyết

4.1. Phân định ranh giới trên biển trong việc phân chia biển giữa các quốc gia

Vấn đề về phân định ranh giới trên biển, nói cách khác là sự phân định biển giữa các quốc gia có bờ biển tiếp liền hoặc nằm đối diện nhau mà có chung các vùng biển thuộc quyền tài phán đã không được quy định và có khái niệm rõ ràng trong UNCLOS. Công ước về Thềm lục địa 1958 quy định ranh giới thềm lục địa giữa các quốc gia có bờ biển tiếp liền hay đối diện nhau phải “*được xác định bằng các chi tiết đặc biệt*”.¹⁷¹ UNCLOS chỉ quy định ranh giới của cả vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa giữa các quốc gia có bờ biển tiếp liền hay đối diện nhau phải được hoạch định bằng thỏa thuận “*để đi tới một giải pháp công bằng*”.¹⁷² Như vậy, không có quy định nào của Công ước về Thềm lục địa 1958 cũng như không có quy định nào của UNCLOS đề cập đến bất cứ một chuẩn mực nào về vấn đề phân định ranh giới trên biển trong hai trường hợp này ngoại trừ việc đưa ra khái niệm công bằng. Ranh giới trên biển vì thế đã không được xác định bằng các điều khoản có tính chất pháp lý rõ ràng.

4.2. Phân chia lợi ích có được từ di sản chung của nhân loại (từ các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán của quốc gia ven biển)

Thứ nhất liên quan đến khái niệm ‘Vùng’. Để tránh việc kéo dài không có giới hạn của thềm lục địa của các quốc gia có biển, UNCLOS quy định ‘di sản chung của nhân loại’ được áp dụng đối với ‘Vùng’.¹⁷³ Lợi ích phát sinh từ nguồn tài nguyên của ‘Vùng’ phải được phân chia. Khái niệm này được hiểu là các quốc gia đang phát triển,

¹⁶⁹ Điều 122.

¹⁷⁰ Điều 69(3); Điều 70(4); Điều 71.

¹⁷¹ Công ước về Thềm lục địa 1958, Điều 6. Xem tại https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_continental_shelf.pdf. Truy cập ngày 09/10/2024.

¹⁷² UNCLOS, Điều 74 và Điều 83.

¹⁷³ Điều 136.

bao gồm cả các quốc gia bất lợi về địa lý hoặc không có biển không góp phần vào việc khai thác tài nguyên không sinh vật của ‘Vùng’ cũng vẫn được chia một phần lợi ích của việc khai thác đó hoặc được bảo đảm ưu tiên đầu tư khai thác cùng với các quốc gia phát triển. Thỏa hiệp này thiết lập một chế độ pháp lý rất phức tạp của ‘Vùng’ được thực hiện vào thời điểm khi mà thực tế việc khai thác tài nguyên thiên nhiên không sinh vật của ‘Vùng’ còn cho tới ngày nay còn chưa thực hiện được. Do vậy không cần thiết phải thiết lập các cơ quan tâm cỡ như ‘Cơ quan quyền lực’ và Tòa án quốc tế về Luật Biển.

Thứ hai là vấn đề khai thác tài nguyên sinh vật. Đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên sinh vật, là loại nguồn có thể tái tạo được, việc khai thác chỉ giới hạn ở mức bảo đảm đạt năng suất ổn định tối đa. Nói cách khác, UNCLOS quy định việc khai thác tài nguyên sinh vật là có giới hạn, tức bị hạn chế. Việc bảo tồn nguồn tài nguyên sinh vật là yếu tố quan trọng nhất. Trong khi đó, không có quy phạm nào của UNCLOS quy định về việc hạn chế khai thác nguồn tài nguyên không sinh vật.

Thứ ba là việc phân chia lợi ích có được từ di sản chung của nhân loại. Vấn đề được đặt ra là phương pháp nào để phân chia lợi ích có được từ việc khai thác tài nguyên không sinh vật ở ‘Vùng’. Những lợi ích này được quy định là ‘di sản chung của nhân loại’. Thực tế là mỗi quốc gia sẽ đòi tối đa phần được phân chia của nguồn tài nguyên có giới hạn này. Vậy làm cách nào để điều chỉnh hoặc kiểm soát đòi hỏi của các quốc gia? Không có một quy định nào của UNCLOS đề cập đến giải pháp giải quyết việc phân chia lợi ích này. Có thể nhận thấy là việc phân chia lợi ích chỉ dựa trên cơ sở công bằng và mang tính chính trị, không phải là quy định về mặt pháp lý.

4.3. Phân chia trách nhiệm trong việc bảo vệ môi trường biển để duy trì và phát triển nguồn tài nguyên

Trách nhiệm chính trong việc bảo vệ môi trường biển thuộc về các quốc gia ven biển. Các quốc gia này, được hưởng lợi ích từ việc được trao quyền chủ quyền đối với các nguồn tài nguyên sinh vật và không sinh vật trong phạm vi của vùng đặc quyền kinh tế¹⁷⁴ và thêm

¹⁷⁴ UNCLOS, Điều 56-57.

lục địa,¹⁷⁵ cũng được giao nhiệm vụ tương ứng là bảo vệ và bảo tồn môi trường biển trong các khu vực này.¹⁷⁶ Trong bối cảnh này, UNCLOS quy định các quốc gia có nghĩa vụ không đùn đẩy thiệt hại hay các nguy cơ từ vùng này sang vùng khác và không được thay thế một kiểu ô nhiễm này bằng một kiểu ô nhiễm khác,¹⁷⁷ cung cấp thông tin cần thiết¹⁷⁸ và kiểm soát các nguồn ô nhiễm từ đất liền,¹⁷⁹ từ các hoạt động dưới đáy biển¹⁸⁰ và từ tàu biển.¹⁸¹ UNCLOS phân biệt giữa các mức độ khác nhau về cường độ tham gia của các quốc gia, như ‘có tính đến’, ‘không kém hiệu quả’ và ‘có hiệu lực’. UNCLOS thống nhất được các quy định về ô nhiễm trên phạm vi toàn cầu¹⁸² và không làm quá tải năng lực của các quốc gia đang phát triển¹⁸³ bằng việc quy định cung cấp hỗ trợ khoa học và kỹ thuật,¹⁸⁴ cũng như chế độ ưu đãi¹⁸⁵ cho các quốc gia đang phát triển trong nỗ lực ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc kiểm soát ô nhiễm và tác động của ô nhiễm đối với môi trường.

Tóm lại, vấn đề giữ gìn môi trường biển đã không được UNCLOS xem xét một cách toàn diện. Để bảo vệ và giữ gìn môi trường biển thì cần phải có quy định và hạn chế việc sử dụng biển. Nếu việc khai thác các tài nguyên thiên nhiên ngày càng tăng thì môi trường biển ngày càng xấu đi. Do vậy cần phải giảm việc sử dụng và khai thác biển. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để phân chia trách nhiệm trong việc hạn chế sử dụng biển. Một lần nữa, vấn đề này chỉ dựa trên cơ sở phân chia mang tính công bằng, không có các quy phạm pháp lý.

5. Kiến nghị

Như đã phân tích ở trên, ba vấn đề sau đây cần phải được giải quyết. Một là, mâu thuẫn trong việc phân định ranh giới trên biển giữa các quốc gia có bờ biển tiếp liền hoặc đối diện nhau. Hai là, việc phân

¹⁷⁵ Điều 76.

¹⁷⁶ Điều 193, 207-208.

¹⁷⁷ Điều 195.

¹⁷⁸ Điều 206.

¹⁷⁹ Điều 207.

¹⁸⁰ Điều 208.

¹⁸¹ UNCLOS, Điều 194(3)(b).

¹⁸² Điều 237.

¹⁸³ Điều 207(4).

¹⁸⁴ Điều 202.

¹⁸⁵ Điều 203.

chia lợi ích có được từ biển và ba là, việc phân chia trách nhiệm trong việc hạn chế sử dụng biển vì mục đích giữ gìn môi trường biển.

Trong tất cả các nội dung trên, khái niệm công bằng đóng vai trò chính yếu trong khi những quy phạm pháp lý đóng vai trò thứ yếu thậm chí không có. Công bằng không phải là tiêu chuẩn có tính pháp lý vì nó thay đổi trong các tình huống khác nhau. Việc đánh giá và xác định thế nào là công bằng không phải là vấn đề đơn giản. Những giải pháp cho các vấn đề trên đã không được đề cập trong các quy phạm của UNCLOS.

Các quốc gia không có biển hoặc bất lợi về địa lý - phần lớn đều là các quốc gia đang phát triển - đã góp một phần không nhỏ trong việc xây dựng các quy phạm pháp lý điều chỉnh việc sử dụng biển được ghi nhận trong UNCLOS. Tuy nhiên, có thể nhận thấy những tồn tại sau đây:

Thứ nhất, các quy phạm của UNCLOS quy định các quyền dành cho các quốc gia không có biển hoặc bất lợi về địa lý, nhưng nếu các quốc gia này không phải là thành viên của UNCLOS thì sẽ không được hưởng các lợi ích từ các quy định của UNCLOS.¹⁸⁶

Thứ hai, UNCLOS và Thỏa thuận 1994 cũng có những quy định đặc biệt dành cho các quốc gia không có biển hoặc bất lợi về địa lý liên quan đến việc hưởng lợi từ chế độ pháp lý của 'Vùng'. Tuy nhiên, làm thế nào để các quy phạm đó thực hiện được trong thực tiễn lại là vấn đề; bằng chứng là các quốc gia không có biển có đại diện tại Hội đồng 'Cơ quan quyền lực' nhưng việc khai thác tài nguyên của 'Vùng' cũng vẫn chưa thực sự bắt đầu, cho dù UNCLOS đã có hiệu lực 30 năm.

¹⁸⁶ Điều 69 và 70.

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ, VAI TRÒ CỦA UNCLOS 1982 TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG ĐẢO, CÔNG TRÌNH THIẾT BỊ NHÂN TẠO

TS. Mai Trọng An Vinh¹

Tóm tắt:

Bài tham luận tập trung phân tích các quy định pháp lý do Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982) đưa ra, nhằm quản lý các hoạt động xây dựng đảo và công trình nhân tạo trên biển. Mở đầu, nghiên cứu trình bày bối cảnh ra đời và tầm quan trọng của UNCLOS 1982 trong việc thiết lập quyền hạn và nghĩa vụ của các quốc gia ven biển, đặc biệt trong bối cảnh tranh chấp tại các vùng biển nhạy cảm như Biển Đông. Phần tiếp theo, bài viết phân tích chi tiết Điều 60 và Điều 121 của UNCLOS 1982, nêu rõ ranh giới pháp lý giữa đảo tự nhiên và công trình nhân tạo, đồng thời nhấn mạnh hạn chế chủ quyền của các quốc gia đối với công trình nhân tạo nhằm ngăn ngừa việc mở rộng lãnh thổ một cách bất hợp pháp. UNCLOS 1982 cũng thiết lập cơ chế quản lý và giải quyết tranh chấp, song vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề pháp lý phức tạp do các quốc gia đôi khi lợi dụng các công trình này để khẳng định chủ quyền. Bài tham luận kết luận rằng, mặc dù UNCLOS 1982 là nền tảng pháp lý quan trọng, nhưng công ước này cũng cần phải được điều chỉnh, bổ sung để thích ứng với những thách thức mới, đảm bảo an ninh, bảo vệ môi trường biển và thúc đẩy phát triển bền vững thông qua sự hợp tác quốc tế chặt chẽ.

Từ khóa: *UNCLOS 1982, công trình nhân tạo, quyền hạn và nghĩa vụ, tranh chấp chủ quyền, phát triển bền vững*

1. Giới thiệu

Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 (UNCLOS 1982)² chính thức được ký kết ngày 10/12/1982. Được ví như bản Hiến pháp

¹ Công ty Luật TNHH Trí Nhân Trí

² UNCLOS là viết tắt của cụm từ tiếng Anh: The United Nations Convention on the Law of the Sea.

của đại dương, là nền tảng pháp lý quốc tế quan trọng điều chỉnh các hoạt động trên biển, từ khai thác tài nguyên đến bảo vệ môi trường và quyền tự do hàng hải. Công ước này xác định rõ quyền và nghĩa vụ của các quốc gia trong các vùng biển như nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ)³ và thềm lục địa. Công ước được gần như toàn bộ quốc gia trên thế giới phê chuẩn, trở thành cơ sở định hình pháp luật biển quốc tế.

UNCLOS 1982 không chỉ điều chỉnh quyền chủ quyền và quyền tài phán mà còn bảo vệ quyền lợi chung của cộng đồng quốc tế. Bên cạnh đó, công ước thành lập các cơ quan như Tòa án Quốc tế về Luật Biển (ITLOS)⁴ và Cơ quan Quản lý Đáy biển Quốc tế (ISA)⁵ để giải quyết tranh chấp và quản lý tài nguyên biển. Với sự phát triển công nghệ, nhu cầu xây dựng công trình nhân tạo trên biển tăng mạnh, từ đường băng, cầu cảng, đến các giàn khoan và trung tâm nghiên cứu, mang ý nghĩa cả về kinh tế lẫn chính trị. Điều 60 UNCLOS 1982 cho phép quốc gia ven biển xây dựng công trình nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế nếu không ảnh hưởng đến an toàn hàng hải và môi trường biển. Tuy nhiên, các công trình này không được coi là mở rộng chủ quyền và không có vùng lãnh hải riêng. Việc một số quốc gia sử dụng đảo nhân tạo cho mục đích chiến lược đã gây tranh cãi và đặt ra thách thức pháp lý. Bên cạnh những câu hỏi về tính pháp lý, việc xây dựng công trình nhân tạo cũng gây lo ngại về môi trường và an toàn hàng hải, đòi hỏi sự đánh giá và điều chỉnh phù hợp với tình hình mới. Việc này có thể bao gồm bổ sung luật pháp nhằm duy trì trật tự quốc tế trên biển. Bài tham luận “Giá trị pháp lý, vai trò của UNCLOS 1982 trong lĩnh vực xây dựng đảo, công trình thiết bị nhân tạo” tập trung phân tích khung pháp lý mà Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 quy định về hoạt động xây dựng đảo và công trình nhân tạo trên biển. Nghiên cứu đi sâu vào vai trò của UNCLOS 1982 trong việc điều

³ EEZ là viết tắt của cụm từ tiếng Anh: Exclusive Economic Zone. Vùng đặc quyền kinh tế là một trong hai vùng biển mới được xác lập theo Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982, bên cạnh Vùng đáy biển quốc tế.

⁴ ITLOS là viết tắt của cụm từ tiếng Anh International Tribunal for the Law of the Sea. Tòa án này được thành lập để giải quyết các tranh chấp theo UNCLOS 1982. Được thành lập ngày 1/8/1996, có trụ sở đặt tại Hamburg, Cộng hòa Liên bang Đức.

⁵ Cơ quan Quản lý Đáy biển Quốc tế (ISA: tiếng Anh là International Seabed Authority), một tổ chức quốc tế tự trị được thành lập theo UNCLOS 1982 và Thỏa thuận năm 1994 liên quan đến việc thực hiện Phần XI của Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển (Thỏa thuận năm 1994).

chính các hoạt động này và các tranh chấp liên quan, đặc biệt tại các khu vực tranh chấp như Biển Đông.

2. Khái quát về UNCLOS 1982 và các quy định liên quan

2.1. Lý do và bối cảnh lịch sử của sự ra đời UNCLOS 1982

UNCLOS 1982 ra đời trong một bối cảnh lịch sử đầy biến động và phức tạp về vấn đề kiểm soát và khai thác tài nguyên biển. Trước thế kỷ 20, quyền kiểm soát biển chủ yếu dựa trên tập quán và nguyên tắc tự do biển cả, được nhà luật học người Hà Lan Hugo Grotius phát triển từ thế kỷ 17. Theo đó, biển được coi là không thuộc về ai và mở rộng cho tất cả các quốc gia sử dụng tự do. Tuy nhiên, sự phát triển của công nghệ khai thác tài nguyên và căng thẳng địa chính trị vào thế kỷ 20 đã thúc đẩy nhu cầu về một hệ thống pháp lý toàn diện hơn để điều chỉnh quyền hạn của các quốc gia đối với biển và đại dương. Đặc biệt sau Chiến tranh Thế giới thứ hai, sự phát triển của các công nghệ khai thác dầu khí và khoáng sản dưới đáy biển đã đẩy các quốc gia ven biển vào cuộc cạnh tranh khốc liệt về quyền tài phán. Điều này bắt đầu với Tuyên bố Truman về Thềm lục địa năm 1945⁶, khi Hoa Kỳ đơn phương tuyên bố quyền kiểm soát các tài nguyên trên thềm lục địa ngoài khơi bờ biển của mình. Sự kiện này đã thúc đẩy nhiều quốc gia khác, đặc biệt là các nước đang phát triển, đưa ra các yêu sách tương tự nhằm bảo vệ quyền lợi tài nguyên trong vùng biển liền kề lãnh thổ. Để đối phó với tình trạng hỗn loạn pháp lý ngày càng gia tăng này, Liên hợp quốc đã tổ chức Hội nghị Luật Biển đầu tiên vào năm 1958. Tuy nhiên, các cuộc đàm phán tại hội nghị này, cũng như hội nghị lần thứ hai vào năm 1960, không đạt được sự đồng thuận về các vấn đề chủ chốt như phạm vi lãnh hải và quyền tài phán đối với thềm lục địa. Điều này dẫn đến Hội nghị lần thứ ba về Luật Biển kéo dài từ năm 1973 đến 1982, với mục tiêu xây dựng một hệ thống pháp luật biển toàn diện và nhất quán, đáp ứng nhu cầu của các quốc gia ven biển, quốc gia không có biển và cộng đồng quốc tế.

⁶ Tháng 9/1945, Tổng thống Mỹ Truman tuyên bố: Chính phủ Hoa Kỳ coi các tài nguyên của lòng đất dưới đáy biển thuộc thềm lục địa là thuộc về Hoa Kỳ và đặt dưới quyền tài phán và kiểm soát của mình.

2.2. Những thỏa thuận chính trong UNCLOS 1982 và vai trò của UNCLOS 1982 trong điều chỉnh quyền hạn và nghĩa vụ của các quốc gia

Những thỏa thuận chính trong UNCLOS 1982: UNCLOS 1982 là một hiệp ước đa phương quan trọng, thiết lập một khung pháp lý toàn diện điều chỉnh các hoạt động trên biển và đại dương. Một trong những thành tựu lớn nhất của UNCLOS 1982 là việc xác định các vùng biển với quyền tài phán cụ thể. Ví dụ, lãnh hải được mở rộng đến 12 hải lý từ đường cơ sở, trong khi vùng đặc quyền kinh tế được thiết lập lên đến 200 hải lý, nơi các quốc gia ven biển có quyền chủ quyền đối với tài nguyên sinh vật và phi sinh vật (1, Điều 56). Thềm lục địa có thể được mở rộng đến 350 hải lý, tạo điều kiện cho các quốc gia ven biển khai thác tài nguyên dưới đáy biển một cách hợp pháp. Một thỏa thuận quan trọng khác là quyền tự do hàng hải, đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia không có biển và các cường quốc hàng hải. Quy định này đảm bảo rằng các tàu thuyền của mọi quốc gia có quyền tự do di chuyển qua các vùng biển quốc tế mà không bị cản trở. Quyền này là cơ chế quan trọng nhằm duy trì sự ổn định và hòa bình trên các đại dương, đồng thời thúc đẩy thương mại và liên kết kinh tế toàn cầu. Ngoài ra, UNCLOS 1982 cũng thiết lập các quy tắc về bảo vệ môi trường biển, yêu cầu các quốc gia phải thực hiện các biện pháp nhằm ngăn chặn ô nhiễm biển từ các hoạt động khai thác tài nguyên và hàng hải (1, Điều 194). Các quy định này nhấn mạnh sự cần thiết phải bảo tồn tài nguyên biển cho các thế hệ tương lai, đồng thời giảm thiểu tác động tiêu cực từ các hoạt động công nghiệp.

Vai trò của UNCLOS 1982 trong điều chỉnh quyền hạn và nghĩa vụ của các quốc gia: UNCLOS 1982 không chỉ là một công cụ pháp lý quan trọng, mà còn là một bộ luật quốc tế có tính toàn diện cao, giúp điều chỉnh quyền hạn và nghĩa vụ của các quốc gia về biển và đại dương. Công ước thiết lập quyền tài phán của quốc gia ven biển đối với các nguồn tài nguyên trong vùng đặc quyền kinh tế, đồng thời bảo đảm quyền tự do hàng hải cho tất cả các quốc gia, tạo ra sự cân bằng giữa lợi ích quốc gia và lợi ích chung của cộng đồng quốc tế. Hơn nữa, UNCLOS 1982 cũng thiết lập các cơ chế giải quyết tranh chấp như Tòa án Quốc tế về Luật Biển, nhằm đảm bảo rằng mọi tranh chấp liên quan đến biển đều được giải quyết một cách hòa bình và công bằng.

Nhìn chung, UNCLOS 1982 đã định hình một khuôn khổ pháp lý toàn diện cho việc quản lý các hoạt động trên biển, từ khai thác tài nguyên, bảo vệ môi trường đến giải quyết tranh chấp, góp phần quan trọng vào việc duy trì trật tự và hòa bình quốc tế.

2.3. Cấu trúc và nội dung chính của UNCLOS 1982

UNCLOS 1982 là một văn kiện đồ sộ với 17 phần gồm 320 điều khoản, kèm theo 9 phụ lục cùng hơn 100 điều khoản và 4 nghị quyết, chứa đựng 1.000 văn bản quy phạm pháp luật quốc tế, bao quát hầu hết các khía cạnh pháp lý liên quan đến biển và đại dương. Với vai trò là một “Hiến pháp của biển cả”, UNCLOS 1982 thiết lập các quy tắc pháp lý về quyền chủ quyền, quyền tài phán, khai thác tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, đồng thời tạo ra các định chế quốc tế nhằm giải quyết tranh chấp và điều tiết các hoạt động trên biển.

Trong 17 phần của UNCLOS 1982, mỗi phần tập trung vào một nhóm vấn đề cụ thể liên quan đến biển và đại dương. Một số phần quan trọng bao gồm:

Lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải: Phần này quy định rằng các quốc gia ven biển có quyền chủ quyền đối với lãnh hải rộng 12 hải lý tính từ đường cơ sở. Quốc gia ven biển có quyền kiểm soát các hoạt động như vận tải, an ninh và khai thác tài nguyên trong lãnh hải của mình (1, Điều 3).

Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ): Vùng đặc quyền kinh tế được mở rộng đến 200 hải lý tính từ đường cơ sở, nơi quốc gia ven biển có quyền chủ quyền đối với các tài nguyên thiên nhiên, cả sinh vật và phi sinh vật, dưới đáy biển và trên mặt biển. Quyền này không bao gồm quyền chủ quyền hoàn toàn, mà chỉ giới hạn ở quyền khai thác và bảo tồn tài nguyên (1, Điều 56).

Thềm lục địa: Quy định về thềm lục địa cho phép các quốc gia ven biển mở rộng thềm lục địa của mình lên tới 350 hải lý trong một số trường hợp nhất định. Các quốc gia này có quyền khai thác tài nguyên khoáng sản và dầu khí dưới đáy biển, nhưng không có quyền chủ quyền hoàn toàn đối với không gian mặt biển.

Vùng biển quốc tế: Vùng này không thuộc quyền tài phán của bất kỳ quốc gia nào và được dành cho tất cả các quốc gia tự do khai thác và sử dụng vì mục đích hòa bình. UNCLOS quy định các quyền tự do hàng hải, tự do đánh bắt cá và tự do lắp đặt cáp ngầm trong vùng biển quốc tế (1, Điều 87).

Khu vực bảo tồn môi trường biển: Các điều khoản về bảo vệ môi trường biển trong UNCLOS yêu cầu các quốc gia phải áp dụng các biện pháp nhằm ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm biển từ nhiều nguồn khác nhau như tàu thuyền, khai thác dầu khí và rác thải nhựa (1, Điều 194).

Các định chế quốc tế: UNCLOS 1982 cũng thiết lập các cơ chế quốc tế nhằm điều hành và quản lý các hoạt động liên quan đến biển, nổi bật là Tòa án Quốc tế về Luật Biển, Ủy ban Ranh giới Thềm lục địa và Cơ quan Quản lý Đáy biển Quốc tế. Các cơ quan này chịu trách nhiệm giải quyết tranh chấp, xác định ranh giới thềm lục địa và quản lý việc khai thác tài nguyên trong vùng biển quốc tế.

3. Giá trị pháp lý của UNCLOS 1982 trong xây dựng đảo và công trình nhân tạo

3.1. Phân tích Điều 60 UNCLOS và các quy định liên quan

UNCLOS 1982 là một văn kiện quan trọng trong việc điều chỉnh các quyền và nghĩa vụ của quốc gia về biển. Trong số các điều khoản của UNCLOS 1982, Điều 60 là điều khoản chủ yếu quy định về việc xây dựng, quản lý và tháo dỡ các công trình và thiết bị nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Nội dung này tập trung vào các vấn đề pháp lý liên quan đến quyền tài phán của quốc gia ven biển và nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển và an toàn hàng hải.

Điều 60 UNCLOS 1982 trao quyền cho các quốc gia ven biển trong việc thiết lập, cho phép và điều hành các công trình và thiết bị nhân tạo, bao gồm các đảo nhân tạo, giàn khoan dầu, trạm nghiên cứu và các cấu trúc khác có liên quan trong vùng đặc quyền kinh tế của mình (1, Điều 60.1). Quốc gia ven biển có thẩm quyền độc lập và hoàn toàn trong việc cấp phép và điều hành các công trình nhân tạo này, với mục tiêu đảm bảo khai thác hiệu quả tài nguyên biển và phục vụ mục đích kinh tế, quốc phòng hoặc nghiên cứu khoa học. Tuy nhiên, các

quyền này phải được thực hiện với trách nhiệm không gây hại đến các quốc gia khác và không vi phạm các quy định quốc tế liên quan đến biển. Một trong những quy định quan trọng của Điều 60 là sự giới hạn của quyền chủ quyền liên quan đến công trình nhân tạo. Các công trình và thiết bị nhân tạo không có quy chế pháp lý của các đảo tự nhiên, tức là chúng không tạo ra lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa (1, Điều 60.8). Điều này nhằm ngăn chặn các quốc gia lợi dụng việc xây dựng công trình nhân tạo để mở rộng lãnh thổ biển một cách trái phép, qua đó duy trì trật tự công bằng trong quản lý biển (4, tr. 70).

Quy định về việc xây dựng và quản lý các công trình nhân tạo: Các công trình nhân tạo phải được xây dựng và điều hành dưới sự giám sát của quốc gia ven biển, với các quy định cụ thể về an toàn và quản lý. Quốc gia ven biển có quyền lập ra các quy định pháp lý về việc xây dựng và điều hành các công trình nhân tạo, đồng thời chịu trách nhiệm về việc đảm bảo rằng các công trình này không gây nguy hiểm cho hàng hải hay các hoạt động trên biển của các quốc gia khác. Một quy định quan trọng trong Điều 60 là việc thiết lập khu vực an toàn xung quanh các công trình nhân tạo. Các quốc gia ven biển có quyền xác định các khu vực an toàn với bán kính tối đa là 500 mét xung quanh mỗi công trình, nhằm bảo đảm sự an toàn cho công trình cũng như tàu thuyền qua lại (1, Điều 60.5). Khu vực này giúp tránh xung đột giữa các công trình nhân tạo và các hoạt động hàng hải khác, đồng thời đảm bảo an toàn cho công nhân và thiết bị trên công trình. Tuy nhiên, các quốc gia có nghĩa vụ thông báo về sự tồn tại của các công trình nhân tạo này cho cộng đồng quốc tế, đặc biệt là thông qua các cơ quan hàng hải quốc tế như Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO)⁷, nhằm đảm bảo rằng các tàu thuyền có thể điều chỉnh lộ trình và tránh các khu vực nguy hiểm.

Nghĩa vụ tháo dỡ các công trình nhân tạo: Một trong những nghĩa vụ quan trọng mà Điều 60 đặt ra là trách nhiệm của quốc gia ven biển trong việc tháo dỡ các công trình nhân tạo khi chúng không còn hoạt động hoặc không còn cần thiết. Sau khi các công trình nhân tạo ngừng hoạt động, chúng phải được tháo dỡ một cách an toàn để không gây nguy hiểm cho hàng hải và không làm ô nhiễm môi trường biển (1,

⁷ Tổ chức Hàng hải Quốc tế (tên tiếng Anh viết tắt là IMO: International Maritime Organization), là một cơ quan chuyên môn của Liên hợp quốc, trước đây gọi là Tổ chức Tham vấn Hàng hải liên Chính phủ (IMCO), được thành lập tại Geneva năm 1948 và bắt đầu có hiệu lực mười năm sau, cuộc họp lần đầu tiên vào năm 1959. Tên IMCO đã được thay đổi thành IMO năm 1982.

Điều 60.3). Trong quá trình tháo dỡ, quốc gia ven biển phải tuân thủ các quy định quốc tế và đảm bảo rằng các công trình nhân tạo không để lại những phần còn lại gây cản trở hoặc nguy hiểm cho tàu thuyền qua lại. Nghĩa vụ này không chỉ đảm bảo an toàn cho hàng hải mà còn bảo vệ môi trường biển khỏi sự ô nhiễm từ các chất thải công nghiệp hoặc các hóa chất độc hại có thể rò rỉ từ các công trình nhân tạo (9).

Nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển và an toàn hàng hải: Bảo vệ môi trường biển là một phần không thể tách rời trong các quy định của UNCLOS 1982 liên quan đến công trình nhân tạo. Điều 60 yêu cầu quốc gia ven biển phải thực hiện các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát các tác động tiêu cực từ các công trình nhân tạo đối với môi trường biển. Các biện pháp này bao gồm việc đảm bảo rằng các công trình không gây ô nhiễm, rò rỉ dầu, hoặc phát thải các chất độc hại vào môi trường biển trong quá trình xây dựng và vận hành. Ngoài ra, UNCLOS 1982 cũng yêu cầu quốc gia ven biển phải tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến an toàn hàng hải trong việc xây dựng và vận hành các công trình nhân tạo. Điều này có nghĩa là các công trình nhân tạo phải được đặt ở vị trí không gây cản trở cho hàng hải quốc tế, phải được đánh dấu rõ ràng trên các bản đồ hàng hải, và phải có các dấu hiệu cảnh báo thích hợp để tránh nguy hiểm cho các tàu thuyền qua lại (5, tr. 20).

3.2. Sự khác biệt giữa đảo tự nhiên và công trình nhân tạo theo UNCLOS 1982

3.2.1. Các điều khoản xác định sự khác biệt giữa đảo tự nhiên và công trình nhân tạo theo UNCLOS 1982

Theo UNCLOS 1982, đảo tự nhiên được định nghĩa trong Điều 121, khoản 1, là “một vùng đất hình thành tự nhiên, có nước bao quanh và nằm trên mực nước biển khi thủy triều lên cao” (1, Điều 121.1). Điểm mấu chốt ở đây là sự hình thành tự nhiên của đảo, điều này có nghĩa là đảo tự nhiên phải do các quá trình địa chất tự nhiên tạo ra, không phải do con người xây dựng hay can thiệp. Ngược lại, công trình nhân tạo trên biển, bao gồm cả đảo nhân tạo, là các cấu trúc do con người xây dựng. Điều này được quy định rõ ràng trong Điều 60,

UNCLOS 1982: các công trình này có thể bao gồm giàn khoan dầu, đê chắn sóng, hoặc các đảo nhân tạo được xây dựng vì các mục đích kinh tế hoặc quân sự. Điều 60 cũng khẳng định rằng công trình nhân tạo không có quy chế pháp lý của đảo, và do đó không tạo ra lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa (1, Điều 60.8). Điều này có nghĩa là mặc dù quốc gia ven biển có quyền tài phán đối với các công trình nhân tạo nằm trong vùng đặc quyền kinh tế của mình, nhưng các công trình này không mở rộng phạm vi lãnh thổ hoặc các vùng biển thuộc chủ quyền của quốc gia đó. Một điểm khác biệt đáng kể nữa là việc xác định khả năng duy trì sự sống của con người. Điều 121, khoản 3, UNCLOS 1982 nêu rõ rằng: đá⁸ vẫn có đầy đủ các vùng biển, chỉ những đá nào “không thể duy trì sự cư trú của con người hoặc đời sống kinh tế của chính nó” thì mới không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa (1, Điều 121.3). Điều này đặt ra một tiêu chuẩn quan trọng để phân biệt giữa các đảo có quyền chủ quyền mở rộng và các đảo hoặc đá có quyền hạn chế. Đối với các đảo tự nhiên có khả năng duy trì đời sống con người, quốc gia ven biển có thể yêu cầu các vùng biển như lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Trong khi đó, các đảo nhân tạo hoàn toàn không có quyền này.

3.2.2. Quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia đối với đảo nhân tạo so với đảo tự nhiên

Một sự khác biệt lớn giữa đảo tự nhiên và công trình nhân tạo là phạm vi quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển đối với các cấu trúc này.

Quyền chủ quyền đối với đảo tự nhiên: Theo Điều 121, các đảo tự nhiên, nếu thỏa mãn điều kiện về khả năng duy trì đời sống con người và có đời sống kinh tế độc lập, sẽ tạo ra cho quốc gia ven biển những quyền chủ quyền và quyền tài phán mở rộng trên biển. Cụ thể, các đảo này có thể: Tạo ra lãnh hải 12 hải lý, một vùng biển mà trong

⁸ Thuật ngữ “đá” trong UNCLOS 1982 được dùng để chỉ một dạng đảo nhỏ, với đặc điểm là cấu trúc có thể hình thành từ nhiều loại vật chất như cát, bùn, san hô, chứ không nhất thiết phải là đá theo nghĩa thông thường. Thuật ngữ này giúp phân biệt rõ với các đảo lớn hơn, nhấn mạnh rằng “đá” là loại địa hình nhỏ nhất, chỉ được công nhận là đảo nếu nó không trở thành bãi cạn lúc thủy triều lên.

đó quốc gia ven biển có toàn quyền chủ quyền; Tạo ra vùng tiếp giáp 24 hải lý, nơi quốc gia ven biển có quyền kiểm soát các hoạt động về thuế quan, nhập cảnh, hoặc nhập cư; Tạo ra vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý, nơi quốc gia có quyền khai thác tài nguyên sinh vật và khoáng sản và tạo ra thềm lục địa mở rộng lên tới 200 hải lý, trong đó quốc gia có quyền khai thác tài nguyên dưới đáy biển, bao gồm dầu khí và các tài nguyên khoáng sản khác.

Quyền chủ quyền đối với công trình nhân tạo: Ngược lại, các đảo nhân tạo hoặc công trình nhân tạo không được hưởng các quyền lợi pháp lý như đảo tự nhiên. Điều 60, khoản 8, UNCLOS 1982 quy định rõ rằng các công trình nhân tạo không có quyền tạo ra lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa (1, Điều 60.8). Tuy nhiên, quốc gia ven biển vẫn có quyền quản lý và kiểm soát các công trình này nếu chúng nằm trong vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa của quốc gia. Quyền này bao gồm quyền xây dựng, điều hành và bảo vệ các công trình nhân tạo, nhưng quyền này không mở rộng đến việc xác lập chủ quyền lãnh thổ hoặc biển. Các quốc gia cũng phải tuân thủ các quy định quốc tế về an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường khi xây dựng và quản lý các công trình nhân tạo. Điều 60 cũng quy định rằng quốc gia ven biển có quyền thiết lập khu vực an toàn xung quanh các công trình này với bán kính tối đa là 500 mét, nhằm bảo vệ công trình và tránh nguy hiểm cho tàu thuyền qua lại.

Qua các quy định vừa nêu có thể nhận thấy rằng Điều 121 của UNCLOS 1982 đã thiết lập nền tảng pháp lý cho đảo tự nhiên với các quyền vượt trội: tạo ra lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa, từ đó mở rộng quyền tiếp cận tài nguyên. Đây là một trong những yếu tố cốt lõi làm tăng vai trò chiến lược của đảo tự nhiên trong trật tự pháp lý quốc tế. Ngược lại, Điều 60, khoản 8, nhấn mạnh rằng công trình nhân tạo không có quyền tạo ra lãnh hải hay EEZ, chỉ giới hạn quyền quản lý và bảo vệ trong phạm vi EEZ hoặc thềm lục địa của quốc gia ven biển. Điều này phản ánh sự cân trọng của UNCLOS 1982 trong việc duy trì cân bằng giữa quyền lợi quốc gia và lợi ích chung của nhân loại, đặc biệt ở các vùng biển quốc tế. Quy định khu vực an toàn 500 mét cho thấy tầm nhìn thực tiễn của UNCLOS 1982 trong việc đảm bảo an toàn hàng hải, đồng thời giảm thiểu nguy cơ va chạm giữa lợi ích quốc gia và lợi ích hàng hải toàn cầu.

4. Các vấn đề pháp lý và tranh chấp liên quan đến xây dựng đảo và công trình nhân tạo

4.1. Tranh chấp về quyền chủ quyền trong xây dựng đảo và công trình nhân tạo

Trong những thập kỷ gần đây, các tranh chấp về quyền chủ quyền⁹ trên biển liên quan đến việc xây dựng đảo và các công trình nhân tạo đã trở thành một trong những vấn đề pháp lý và chính trị phức tạp nhất trên trường quốc tế. Các vùng biển, đặc biệt là những nơi có giá trị chiến lược và nguồn tài nguyên phong phú như Biển Đông, thường là tâm điểm của các tranh chấp về chủ quyền, quyền tài phán và việc xây dựng công trình nhân tạo. UNCLOS 1982 đã trở thành cơ sở pháp lý quan trọng trong việc điều chỉnh và giải quyết các vấn đề này, qua đó góp phần duy trì trật tự và ổn định quốc tế trong việc quản lý các vùng biển và đại dương.

- *Các tranh chấp ở Biển Đông là một ví dụ điển hình về xung đột chủ quyền trên biển, liên quan đến việc xây dựng đảo nhân tạo và các công trình khác:*

Đây là một vấn đề rất phức tạp và kéo dài, không chỉ do tài nguyên thiên nhiên dồi dào mà còn vì vị trí chiến lược quan trọng trên bản đồ hàng hải quốc tế. Biển Đông có trữ lượng dầu khí phong phú và là một trong những tuyến đường hàng hải tấp nập nhất thế giới, qua đó các quốc gia như Trung Quốc, Việt Nam, Philippines, Malaysia và Brunei đều có lợi ích và yêu sách chủ quyền riêng. Tuy nhiên, trong số đó, có nhiều tuyên bố chủ quyền lại chồng lấn¹⁰ lẫn nhau, dẫn đến tranh chấp dai dẳng nhiều năm. Đáng chú ý, từ năm 2013, Trung Quốc đã tiến hành các dự án cải tạo quy mô lớn trên các bãi đá và rạn san hô thuộc quần đảo Trường Sa của Việt Nam, biến chúng thành các đảo nhân tạo với sân bay, cảng biển và trạm radar, tạo ra nguy cơ quân sự hóa và căng thẳng tại Biển Đông. Trước tình hình này, Việt Nam đã

⁹ Quyền chủ quyền là quyền hạn của một quốc gia đối với việc quản lý, khai thác và sử dụng các tài nguyên trong một khu vực nhất định, thường là vùng biển hoặc vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia đó. Quyền chủ quyền khác với chủ quyền hoàn toàn vì nó chỉ áp dụng trong một số lĩnh vực nhất định và không bao gồm quyền kiểm soát hoàn toàn về mặt lãnh thổ như trên đất liền.

¹⁰ Vùng biển chồng lấn là khu vực mà hai hoặc nhiều quốc gia đều có yêu sách chủ quyền hợp pháp theo luật pháp quốc tế, trong đó bao gồm Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982. Tình huống này thường xảy ra giữa các quốc gia có bờ biển liền kề hoặc đối diện nhau, khi khoảng cách giữa các bờ biển không đủ lớn để mỗi quốc gia xác lập vùng biển của mình đến chiều rộng tối đa mà không gây ra chồng lấn với vùng biển của quốc gia khác.

kiến quyết phản đối, khẳng định chủ quyền dựa trên UNCLOS 1982 và triển khai các biện pháp ngoại giao, pháp lý để bảo vệ chủ quyền. Việt Nam đã liên tục ra tuyên bố chính thức yêu cầu Trung Quốc chấm dứt ngay các hành động quân sự hóa tại quần đảo Trường Sa. Thông qua các công hàm, Việt Nam đã khẳng định rằng hành động xây dựng và mở rộng đảo nhân tạo của Trung Quốc không có giá trị pháp lý để tạo ra vùng đặc quyền kinh tế hoặc thềm lục địa, nên không phù hợp với các quy định trong UNCLOS 1982. Trên trường quốc tế, Việt Nam đã đưa vấn đề Biển Đông ra các diễn đàn như Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN)¹¹, Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF)¹², Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (EAS) và Liên hợp quốc, kêu gọi các quốc gia tôn trọng quyền tự do hàng hải và nhấn mạnh quyền lợi hợp pháp của Việt Nam theo UNCLOS 1982. Là thành viên của ASEAN, Việt Nam đã thúc đẩy các tuyên bố chung phản đối quân sự hóa của Trung Quốc, nhấn mạnh nhu cầu duy trì hòa bình và ổn định trong khu vực. Các nỗ lực ngoại giao này không chỉ giúp Việt Nam bảo vệ quyền lợi của mình mà còn đóng góp vào tiếng nói chung của cộng đồng quốc tế trong việc tuân thủ UNCLOS 1982 và hạn chế các hành vi đơn phương có thể gây bất ổn. Việt Nam cũng củng cố hợp tác quốc phòng với nhiều quốc gia lớn nhằm tăng cường khả năng bảo vệ chủ quyền. Sự ủng hộ từ các quốc gia này đã góp phần thúc đẩy lập trường của Việt Nam về một Biển Đông ổn định, an toàn và tự do lưu thông hàng hải, đồng thời yêu cầu Trung Quốc tuân thủ luật pháp quốc tế. Song song với các biện pháp ngoại giao, Việt Nam đã đẩy mạnh tuần tra, giám sát hoạt động tại Biển Đông, tăng cường năng lực phòng thủ tại các thực thể mà Việt Nam kiểm soát. Hoạt động tuần tra thường xuyên của các lực lượng hải quân và cảnh sát biển đã giúp Việt Nam ngăn chặn và bảo vệ chủ quyền trong các tình huống xâm phạm tiềm ẩn.¹³

¹¹ ASEAN là viết tắt của cụm từ tiếng Anh: Association of Southeast Asian Nations. Là một tổ chức kinh tế, văn hóa và xã hội của các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á. Tổ chức này được thành lập ngày 8 tháng 8 năm 1967, tại Bangkok, Thái Lan.

¹² ARF là viết tắt của cụm từ tiếng Anh: ASEAN Regional Forum, được thành lập ngày 25-7-1994 tại Băng nhăm thúc đẩy cơ chế đối thoại và tham vấn về các vấn đề an ninh và chính trị trong khu vực, xây dựng lòng tin và phát triển ngoại giao phòng ngừa ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

¹³ Lê Quý Quỳnh & Trần Thị Phương Thảo (2015), Xây dựng, tôn tạo của Trung Quốc tại quần đảo Trường Sa thuộc chủ quyền của Việt Nam là bất hợp pháp, *Tạp chí Tuyên giáo – Ban Tuyên giáo Trung ương*, <https://tuyengiao.vn/xay-dung-ton-tao-cua-trung-quoc-tai-quan-dao-truong-sa-thuoc-chu-quyen-cua-viet-nam-la-bat-hop-phap-77604>, ngày 18/8/2015.

Phán quyết từ Tòa Trọng tài Thường trực (PCA)¹⁴ năm 2016, khẳng định các cấu trúc nhân tạo trên quần đảo Trường Sa mà Trung Quốc đã xây dựng không thể tạo ra vùng đặc quyền kinh tế hay thềm lục địa, điều đó đã củng cố thêm cơ sở pháp lý để Việt Nam bác bỏ yêu sách của Trung Quốc. Với phán quyết của Tòa Trọng tài Thường trực, Việt Nam đã tiếp tục khẳng định quyền lợi hợp pháp của mình, thúc đẩy cộng đồng quốc tế đồng thuận với UNCLOS 1982 và ủng hộ một Biển Đông ổn định, tuân thủ pháp luật quốc tế. Hiện tại, Việt Nam vẫn kiên định bảo vệ chủ quyền và tiếp tục hợp tác với các quốc gia khác để đảm bảo hòa bình trong khu vực.¹⁵ Những nỗ lực này thể hiện cam kết vững chắc của Việt Nam trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia, tôn trọng nguyên tắc của UNCLOS 1982, đồng thời xây dựng uy tín quốc tế qua quá trình đấu tranh vì ổn định và hòa bình tại Biển Đông.

- *Vai trò của UNCLOS 1982 trong giải quyết các tranh chấp về quyền chủ quyền liên quan đến công trình nhân tạo:*

UNCLOS 1982 đóng vai trò nền tảng trong việc giải quyết các tranh chấp về quyền chủ quyền, đặc biệt là trong bối cảnh các quốc gia xây dựng và phát triển các công trình nhân tạo trên biển nhằm củng cố yêu sách chủ quyền. Có thể nhận thấy rằng công ước này thiết lập những nguyên tắc pháp lý và quy chuẩn rõ ràng giúp phân định quyền và nghĩa vụ của các quốc gia ven biển trong việc xây dựng và sử dụng các công trình nhân tạo, đồng thời duy trì ổn định và trật tự tại các vùng biển quốc tế. Một trong những nguyên tắc quan trọng của UNCLOS 1982 là sự phân định rõ ràng về quyền chủ quyền và quyền tài phán của các quốc gia đối với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Điều 60 của UNCLOS 1982 cho phép các quốc gia ven biển quyền thiết lập, xây dựng và duy trì các công trình nhân tạo trong phạm vi vùng đặc quyền kinh tế của mình, nhưng nhấn mạnh rằng quyền này không có nghĩa là mở rộng chủ quyền hay tạo ra các quyền tài phán mới. Công ước cũng quy định rõ ràng các công trình nhân tạo không được hưởng quy chế đảo, đồng nghĩa với việc chúng không thể tạo ra

¹⁴ PCA là viết tắt của cụm từ tiếng Anh: Permanent Court of Arbitration, một tổ chức quốc tế liên chính phủ có trụ sở tại La Hay, Hà Lan. PCA được thành lập theo Công ước về giải quyết tranh chấp quốc tế bằng biện pháp hòa bình năm 1899 (Công ước 1899) và Công ước về giải quyết tranh chấp quốc tế bằng biện pháp hòa bình năm 1907 (Công ước năm 1907) tại Hội nghị Hòa bình La Hay, Hà Lan.

¹⁵ Ánh Huyền (2016), Biển Đông năm 2016 sau phán quyết PCA, VOV 5 – Đài Tiếng nói Việt Nam- Ban Đối ngoại, <https://vovworld.vn/vi-VN/binh-luan/binh-dong-nam-2016-sau-phan-quet-pca-499615.vov>, ngày 27/12/2016.

vùng đặc quyền kinh tế hoặc thêm lục địa riêng biệt. Điều này mang ý nghĩa quan trọng trong việc ngăn chặn các quốc gia lạm dụng việc xây dựng công trình nhân tạo nhằm mục đích hợp pháp hóa hoặc mở rộng vùng biển của mình một cách phi lý. Một minh chứng cụ thể về vai trò của UNCLOS 1982 trong giải quyết tranh chấp liên quan đến công trình nhân tạo đó là trường hợp Trung Quốc đã thực hiện các dự án cải tạo quy mô lớn. Trong vụ này, phán quyết của Tòa Trọng tài Thường trực khẳng định rằng các cấu trúc nhân tạo của Trung Quốc tại khu vực này không có quyền tạo ra vùng đặc quyền kinh tế hay thêm lục địa riêng biệt. Phán quyết này thể hiện sự thống nhất trong áp dụng các quy định UNCLOS 1982 về quyền chủ quyền, củng cố nguyên tắc rằng công trình nhân tạo không thể thay thế các thực thể tự nhiên trong việc xác lập quyền tài phán biển. Ngoài ra, UNCLOS 1982 cũng cung cấp cơ chế giải quyết tranh chấp quan trọng thông qua các cơ quan tài phán quốc tế như Tòa Trọng tài Thường trực và Tòa án Quốc tế về Luật Biển. Các cơ chế này không chỉ bảo đảm rằng các tranh chấp về công trình nhân tạo được giải quyết theo luật pháp quốc tế mà còn tạo ra sự minh bạch và công bằng trong phân xử, giúp giảm thiểu xung đột và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các quốc gia ven biển.

4.2. Từ cam kết đến thực thi UNCLOS 1982 của Việt Nam

Năm 2016, ngay sau khi có phán quyết của Tòa Trọng tài Thường trực (PCA) về việc khẳng định các cấu trúc nhân tạo trên quần đảo Trường Sa của Việt Nam mà Trung Quốc đã xây dựng không thể tạo ra vùng đặc quyền kinh tế hay thêm lục địa. Trung Quốc đã có dấu hiệu thúc đẩy yêu sách mới, tạm gọi là yêu sách “Tứ Sa” nhằm thay thế yêu sách “đường 9 đoạn” mà Tòa đã bác bỏ trước đó.

Yêu sách “Tứ Sa” của Trung Quốc tại Biển Đông, bao gồm các điểm chính đáng chú ý như sau: (1). Trung Quốc yêu sách chủ quyền với bốn nhóm đảo Đông Sa (Pratas), Tây Sa (Hoàng Sa thuộc chủ quyền Việt Nam), Nam Sa (Trường Sa thuộc chủ quyền Việt Nam) và Trung Sa (Macclesfield Bank, là bãi ngầm hoàn toàn dưới nước). Các nhóm đảo này được Trung Quốc gộp chung thành “Nam Hải Chư đảo”; (2). Trung Quốc yêu sách toàn diện các vùng biển như nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ), và thêm lục địa từ các nhóm đảo này; (3). Trung Quốc còn đòi hỏi quyền lịch sử ở Biển Đông. Ngoài ra, Trung Quốc còn mở rộng yêu sách với các bãi ngầm, cấu trúc lúc chìm, lúc nổi tại Trường Sa, Macclesfield Bank và thậm chí các bãi

ngầm thuộc thêm lục địa Việt Nam như Bãi Tư Chính. Điều này cho thấy nỗ lực thiết lập “đường cơ sở quần đảo” bất hợp pháp, nhằm yêu sách vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa bao quanh. Độ nguy hiểm của yêu sách này vượt xa “đường chín đoạn” trước đó, do nó mâu thuẫn nghiêm trọng với UNCLOS 1982.

Trước các yêu sách vô lý này, Việt Nam vẫn kiên trì, kiên định, nhất quán trong việc căn cứ vào UNCLOS 1982 để giải quyết các vấn đề tranh chấp ở Biển Đông. Điều đó được thể hiện trong Công hàm số 22/HC-2020, mà Phái đoàn thường trực của Việt Nam tại Liên hợp quốc đã gửi đến Tổng thư ký Liên hợp quốc ngày 30/3/2020,¹⁶ để trình bày một cách có hệ thống về lập trường của Việt Nam đối với các vấn đề pháp lý chính trên Biển Đông. Nội dung chính của Công hàm số 22/HC-2020 là trình bày quan điểm của Việt Nam về ba vấn đề quan trọng: *Vấn đề thứ nhất*, là các yêu sách của Trung Quốc trên Biển Đông; *Vấn đề thứ hai*, là yêu sách của Việt Nam đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Và *vấn đề thứ ba*, là việc áp dụng công ước UNCLOS 1982 ở Biển Đông. Đối với vấn đề thứ nhất, “Việt Nam phản đối yêu sách của Trung Quốc, các yêu sách này vi phạm nghiêm trọng chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam tại Biển Đông”.¹⁷ Còn đối với vấn đề thứ hai, Việt Nam tuyên bố: “Việt Nam có đầy đủ chứng cứ lịch sử và cơ sở pháp lý để khẳng định chủ quyền đối với Hoàng Sa và Trường Sa phù hợp với quy định của Luật pháp quốc tế”.¹⁸ Nhưng trong phạm vi bài tham luận này, quan điểm của Việt Nam về vấn đề thứ ba là đáng chú ý nhất: “Công ước UNCLOS 1982 là cơ sở pháp lý duy nhất, quy định toàn diện và triệt để về phạm vi quyền được hưởng vùng biển giữa Việt Nam và Trung Quốc”.¹⁹ Đối với vấn đề này, Công hàm ngày 30/3/2020 của Việt Nam dựa vào UNCLOS 1982 để xác lập các vùng biển và thể hiện sự ủng hộ các phán quyết của Tòa Trọng tài Thường trực trong vụ kiện Biển Đông trước đó, qua 04 nội dung chính, quan trọng sau: (1). *Quy định vùng biển của các cấu trúc nổi*: Việt Nam khẳng định các cấu trúc luôn nổi tại Hoàng Sa và Trường Sa phải tuân theo Điều 121(3) của UNCLOS. Điều này quy định rằng các đảo đá không phù hợp cho con người sinh

¹⁶ Thanh Hà (2020), Việt Nam gửi công hàm tới LHQ phản đối lập trường Trung Quốc về Biển Đông, *Báo điện tử Lao động*, <https://laodong.vn/the-gioi/viet-nam-gui-cong-ham-toi-lhq-phan-doi-lap-truong-trung-quoc-ve-bien-dong-796591.lido>, ngày 07/04/2020.

¹⁷ Thanh Hà (2020), tldđ.

¹⁸ Thanh Hà (2020), tldđ.

¹⁹ Thanh Hà (2020), tldđ.

sống hoặc đời sống kinh tế riêng không có vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa. Tòa Trọng tài trong vụ kiện Biển Đông kết luận rằng các cấu trúc nổi ở Trường Sa không đáp ứng tiêu chí này, do đó không thể có EEZ và thềm lục địa; (2). *Phủ nhận đường cơ sở quần đảo tại Hoàng Sa và Trường Sa mà Trung Quốc đã đưa ra*: Các nhóm đảo tại Biển Đông, bao gồm Hoàng Sa và Trường Sa, không đủ tiêu chuẩn là quốc gia quần đảo theo UNCLOS 1982, nên không thể vẽ đường cơ sở quần đảo. Vì Tòa Trọng tài Thường trực đã kết luận trước đó rằng bất kỳ đường cơ sở thẳng nào tại Trường Sa cũng trái với Công ước. Lập trường này đã được Việt Nam khẳng định qua tuyên bố phản đối hệ thống đường cơ sở thẳng của Trung Quốc tại Hoàng Sa năm 1996; (3). *Không công nhận quyền thụ đắc lãnh thổ từ bãi ngầm và cấu trúc chìm nổi*: Việt Nam bác bỏ yêu sách chủ quyền của Trung Quốc đối với các bãi ngầm hoặc cấu trúc lúc chìm lúc nổi tại Biển Đông, bao gồm Vành Khăn (Mischief reef), Cỏ Mây (Second Thomas Shoal), Xubi (Subi reef), Nam Gaven (Gaven reef/South), Tư Nghĩa (Hughes reef). Vì UNCLOS 1982 quy định là các cấu trúc lúc chìm lúc nổi không phải là đối tượng thụ đắc lãnh thổ và không thể tạo ra vùng biển riêng. Và (4). *Việt Nam phản đối các yêu sách ở Biển Đông vượt quá những giới hạn quy định tại Công ước, trong đó có yêu sách quyền lịch sử*: Việt Nam cho rằng các yêu sách này đều không có giá trị pháp lý. Và Việt Nam đã nhiều lần khẳng định lập trường này thông qua nhiều hoạt động ngoại giao trước đó.

4.3. Công trình nhân tạo và vấn đề an ninh khu vực

- *Ảnh hưởng của công trình nhân tạo đến an ninh khu vực*: Theo UNCLOS 1982, công trình nhân tạo là các cấu trúc được xây dựng nhằm phục vụ nhiều mục đích khác nhau, như khai thác tài nguyên, an ninh quốc phòng, nghiên cứu khoa học hoặc hỗ trợ an toàn hàng hải. Tuy nhiên, khi các công trình nhân tạo được xây dựng trong vùng biển tranh chấp, chúng có thể trở thành biểu tượng hiện hữu của các tuyên bố chủ quyền, từ đó làm gia tăng căng thẳng. Ví dụ, tại Biển Đông, việc Trung Quốc xây dựng các công trình nhân tạo tại quần đảo Trường Sa của Việt Nam đã làm dấy lên nhiều quan ngại từ các quốc gia trong khu vực về một nguy cơ quân sự hóa khu vực và sự xâm phạm quyền chủ quyền của Việt Nam. Không chỉ tạo ra ảnh hưởng về mặt kinh tế, các công trình này còn tạo điều kiện cho Trung Quốc thiết lập các căn cứ quân sự, giám sát và kiểm soát khu vực lân cận, từ đó nâng cao khả năng hiện diện quân sự trên vùng Biển Đông rộng lớn.

Điều này có thể dẫn đến sự gia tăng xung đột và nguy cơ leo thang quân sự. Việc lợi dụng các công trình phục vụ mục đích bảo vệ bờ biển và an toàn hàng hải được quốc tế công nhận để tăng cường năng lực quân sự là vi phạm nguyên tắc giữ nguyên trạng trong khu vực tranh chấp theo quy định của UNCLOS 1982.

- *Vấn đề pháp lý của công trình nhân tạo trong khu vực tranh chấp:* Điều 60 của UNCLOS 1982 quy định rằng các quốc gia có quyền xây dựng công trình nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của mình. Tuy nhiên, quyền này chỉ hợp pháp khi các vùng biển đó thuộc chủ quyền hoặc quyền tài phán rõ ràng của quốc gia xây dựng. Khi công trình được đặt trong vùng biển đang có tranh chấp, hành động này có thể bị coi là vi phạm chủ quyền và quyền lợi của các quốc gia có yêu sách khác, đồng thời vi phạm nguyên tắc giải quyết hòa bình các tranh chấp mà UNCLOS 1982 đề ra. Hơn nữa, điều 74 và điều 83 của UNCLOS 1982 về phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa yêu cầu các quốc gia phải thỏa thuận tạm thời để tránh leo thang xung đột. Điều này có nghĩa là các quốc gia phải tránh thực hiện các hành vi có thể làm thay đổi hiện trạng tranh chấp, đặc biệt là các hoạt động xây dựng công trình mang tính quân sự.

- *Mối quan hệ giữa công trình nhân tạo và ổn định chính trị:* Việc xây dựng công trình nhân tạo trong các vùng biển tranh chấp thường đi kèm với những hậu quả chính trị sâu rộng, ảnh hưởng đến hòa bình và ổn định trong khu vực. Hành động xây dựng công trình nhân tạo không chỉ đơn thuần là một sự kiện trong nội bộ quốc gia mà còn có tác động rộng lớn đến cấu trúc an ninh khu vực và quan hệ quốc tế. Ngoài ra, sự hiện diện của các công trình nhân tạo trong vùng tranh chấp còn có thể gây trở ngại cho việc giải quyết tranh chấp thông qua đàm phán hòa bình. Với các công trình hiện diện lâu dài, quốc gia chủ thể sẽ có khả năng củng cố vị thế pháp lý của mình trên thực địa, gây khó khăn cho việc phân định ranh giới trong tương lai. Điều này có thể tạo ra một vòng luẩn quẩn về căng thẳng và bất ổn, khi các quốc gia đối nghịch mất dần lòng tin và dễ bị tổn thương trong các thỏa thuận hòa bình.

5. Vai trò của các tổ chức quốc tế trong quản lý và giám sát xây dựng công trình nhân tạo

Ngoài vai trò của UNCLOS 1982 như đã nêu ở phần trên, các tổ chức quốc tế như Tòa án Quốc tế về Luật Biển, Ủy ban Thềm Lục địa, và Tổ chức Hàng hải Quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát và đảm bảo các quốc gia tuân thủ các quy định của UNCLOS 1982. Các tổ chức này không chỉ giám sát quá trình thực thi luật biển mà còn quản lý và giám sát xây dựng các công trình nhân tạo, đặc biệt trên các khu vực biển nhạy cảm như Biển Đông.

Trước hết, Tòa án Quốc tế về Luật Biển có vai trò quan trọng trong việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến xây dựng và phát triển các công trình nhân tạo trên biển. Trong bối cảnh các quốc gia đều có quyền xây dựng các công trình trên vùng biển thuộc quyền tài phán của mình, Tòa án Quốc tế về Luật Biển đảm nhận vai trò giải thích và áp dụng các quy tắc của UNCLOS 1982 để đảm bảo các quốc gia tuân thủ chuẩn mực quốc tế. Đặc biệt, trong các trường hợp các quốc gia có tranh chấp về quyền xây dựng hoặc bảo vệ môi trường, Tòa án Quốc tế về Luật Biển là cơ quan giải quyết tranh chấp độc lập, có quyền đưa ra phán quyết cuối cùng nhằm đảm bảo các quyền và lợi ích của các bên liên quan đều được tôn trọng. Tòa án Quốc tế về Luật Biển đã giải quyết một số vụ kiện lớn, là tiền đề giúp các quốc gia khác hiểu rõ hơn về giới hạn và trách nhiệm của mình khi xây dựng các công trình nhân tạo trên biển, từ đó tránh gây xung đột và bảo vệ tính bền vững của môi trường biển.

Tiếp theo, Ủy ban Thềm Lục địa là một tổ chức quan trọng trong việc xác định ranh giới các vùng thềm lục địa mở rộng. Trong những năm gần đây, việc xây dựng các công trình nhân tạo trên thềm lục địa đang ngày càng phổ biến, từ đó tạo ra nhiều thách thức trong việc quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Ủy ban này giúp xác định rõ ràng vùng thềm lục địa mở rộng của mỗi quốc gia ven biển, đảm bảo rằng các công trình xây dựng nằm trong phạm vi pháp lý mà các quốc gia được phép hoạt động. Nếu không có sự phân định rõ ràng này, các quốc gia có thể xây dựng các công trình trong khu vực tranh chấp hoặc khu vực thuộc quyền tài phán của nước khác, gây ra nguy cơ xung đột. Bằng cách xem xét và phê duyệt yêu cầu mở rộng thềm lục địa của các quốc gia, Ủy ban Thềm Lục địa giúp ổn định trật tự

trên biển, giảm thiểu các tranh chấp liên quan đến quyền xây dựng và khai thác tài nguyên từ thềm lục địa.

Vai trò của Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO) trong quản lý và giám sát các công trình nhân tạo cũng không thể thiếu. IMO chủ yếu đặt trọng tâm vào an toàn hàng hải, nhưng cũng có ảnh hưởng lớn đến việc quy hoạch và giám sát các công trình xây dựng trên biển. Việc xây dựng các công trình nhân tạo như giàn khoan dầu khí, khu đô thị nổi, và cảng biển thường ảnh hưởng đến luồng hàng hải và an toàn của tàu thuyền. Tổ chức Hàng hải Quốc tế đưa ra các tiêu chuẩn và quy định nhằm đảm bảo rằng các công trình này không cản trở luồng lưu thông hàng hải, đồng thời hạn chế rủi ro tai nạn hoặc sự cố môi trường. Tổ chức Hàng hải Quốc tế cũng hợp tác chặt chẽ với các quốc gia và tổ chức liên quan để giảm thiểu ô nhiễm từ các công trình nhân tạo, từ đó bảo vệ hệ sinh thái biển. Các tiêu chuẩn của Tổ chức Hàng hải Quốc tế, như Công ước quốc tế về phòng ngừa ô nhiễm từ tàu biển (MARPOL)²⁰, cũng góp phần giám sát việc xây dựng các công trình nhân tạo để tránh gây ô nhiễm môi trường biển.

Trong bối cảnh Biển Đông, nơi có sự cạnh tranh và tranh chấp giữa nhiều quốc gia về quyền chủ quyền và quyền xây dựng các công trình nhân tạo, vai trò của các tổ chức quốc tế càng trở nên thiết yếu. Các tổ chức như Tòa án Quốc tế về Luật Biển, Ủy ban Thềm Lục địa, và Tổ chức Hàng hải Quốc tế không chỉ giúp giải quyết tranh chấp mà còn hỗ trợ các quốc gia xác định ranh giới và quyền hạn hợp pháp của mình. Ngoài ra, các tổ chức này còn thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia ven biển trong việc bảo vệ môi trường và tài nguyên biển, nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững và an toàn trên Biển Đông. Vai trò của họ trong việc giám sát các hoạt động xây dựng giúp giảm thiểu rủi ro xung đột và đảm bảo rằng các công trình nhân tạo không gây ra những hậu quả nghiêm trọng đối với môi trường cũng như an ninh khu vực.

Nhìn chung, sự hiện diện và hoạt động của các tổ chức quốc tế trong giám sát và quản lý công trình nhân tạo trên biển giúp thiết lập một trật tự quốc tế dựa trên luật pháp, ngăn ngừa xung đột và bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng toàn cầu. Với kinh nghiệm hàng chục năm trong nghiên cứu luật biển, tác giả bài viết nhận thấy rằng các tổ chức

²⁰ Công ước MARPOL là Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra, 1973, được sửa đổi bằng Nghị định thư 1978 của Tổ chức Hàng hải quốc tế, đã được sửa đổi, bổ sung.

này không chỉ hỗ trợ trong việc giải quyết các tranh chấp mà còn đóng góp đáng kể trong việc bảo tồn môi trường biển và đảm bảo an toàn cho hàng hải quốc tế. Các tiêu chuẩn và quy định mà các tổ chức này đưa ra là nền tảng quan trọng cho quá trình phát triển và mở rộng các công trình nhân tạo trên biển, đặc biệt là tại những khu vực phức tạp như Biển Đông. Chính nhờ có sự giám sát của các tổ chức quốc tế, việc xây dựng và quản lý các công trình nhân tạo trên biển được thực hiện theo hướng minh bạch, công bằng và bền vững hơn.

6. Kết luận và một số đề xuất giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp lý quốc tế về biển trong lĩnh vực xây dựng đảo, công trình thiết bị nhân tạo

6.1. Kết luận

UNCLOS 1982, được xem như “Hiến pháp của đại dương”, nó không chỉ là một văn kiện pháp lý quốc tế mang tính phổ quát, mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập một trật tự pháp lý toàn diện, công bằng và hòa bình trên biển. Công ước này hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, phù hợp với lợi ích lâu dài của nhân loại. Công ước cung cấp khung pháp lý rõ ràng để xác định quyền chủ quyền và quyền tài phán của các quốc gia, đặc biệt liên quan đến các công trình nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa. Các quốc gia có quyền xây dựng, duy trì và quản lý các công trình nhằm khai thác tài nguyên hoặc phục vụ mục đích quốc phòng. Tuy nhiên, các quyền này phải gắn liền với trách nhiệm bảo vệ môi trường biển và đảm bảo an toàn hàng hải. Đối với các vùng biển có tranh chấp, việc xây dựng và sử dụng các công trình nhân tạo đòi hỏi sự hợp tác và tuân thủ nghiêm túc các quy định quốc tế nhằm bảo vệ hòa bình và ổn định khu vực. UNCLOS 1982 không chỉ là một công cụ điều chỉnh quan hệ pháp lý mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hợp tác quốc tế, bảo đảm trật tự và sử dụng bền vững biển và đại dương trên toàn thế giới.

Sau 30 năm Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển có hiệu lực, Việt Nam luôn thể hiện rõ ràng quan điểm nhất quán trong vấn đề Biển Đông, khẳng định chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán, cùng các lợi ích hợp pháp của mình. Việt Nam luôn xem UNCLOS 1982 là cơ sở pháp lý duy nhất để giải quyết các vấn đề trên biển nói chung, cũng như lĩnh vực xây dựng đảo, công trình thiết bị nhân tạo trên biển

nói riêng. Đồng thời qua đó, khẳng định vai trò tích cực và trách nhiệm của mình trong việc tôn trọng và tuân thủ luật pháp quốc tế. Lập trường này không chỉ củng cố nền tảng pháp lý của Việt Nam mà còn góp phần duy trì trật tự, ổn định và hòa bình ở Biển Đông. Thông qua các công hàm ngoại giao, Việt Nam gửi đi thông điệp rõ ràng về cam kết tuân thủ luật pháp quốc tế, đồng thời khẳng định quyết tâm bảo vệ quyền lợi quốc gia bằng các biện pháp hòa bình và hợp pháp.

6.2. Một số đề xuất giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp lý quốc tế về biển trong lĩnh vực xây dựng đảo, công trình thiết bị nhân tạo

Mặc dù UNCLOS 1982 là nền tảng pháp lý quan trọng, nhưng trong bối cảnh hiện nay, khi sự phát triển vượt bậc của khoa học công nghệ, đặc biệt trong lĩnh vực biển đảo và công trình nhân tạo trên biển, đã nhanh chóng mở rộng ngoài phạm vi điều chỉnh ban đầu của UNCLOS 1982. Chính vì thế, việc cần có một số đề xuất giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp lý quốc tế về biển nói chung, về lĩnh vực xây dựng đảo, công trình thiết bị nhân tạo nói riêng, trở nên cấp thiết nhằm thích ứng với những thách thức mới, đảm bảo an ninh, bảo vệ môi trường biển và thúc đẩy phát triển bền vững thông qua sự hợp tác quốc tế chặt chẽ. Một số giải pháp cụ thể như sau:

(1). Cụ thể hóa giá trị pháp lý của UNCLOS 1982 trong việc điều chỉnh công trình nhân tạo:

Bổ sung định nghĩa và phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi hoặc bổ sung UNCLOS 1982 để đưa ra định nghĩa pháp lý rõ ràng về “đảo nhân tạo”, “công trình nhân tạo” và “thiết bị nhân tạo trên biển”. Ngoài ra, cần phải quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của quốc gia trong việc xây dựng, quản lý và sử dụng các công trình này. Và *phân định quyền tài phán trên biển:* Xác định rõ quyền tài phán của quốc gia đối với vùng biển nơi đặt công trình nhân tạo, đặc biệt trong các vùng chồng lấn giữa các quốc gia ven biển.

(2). Quy định tiêu chuẩn xây dựng và quản lý công trình nhân tạo:

Tiêu chuẩn kỹ thuật và môi trường: Thiết lập các tiêu chuẩn bắt buộc về thiết kế, xây dựng và vận hành công trình nhân tạo để đảm bảo an toàn, không gây ô nhiễm môi trường biển và *đánh giá tác động*

*môi trường (EIA)*²¹: Quy định tất cả các dự án xây dựng đảo hoặc công trình nhân tạo phải thực hiện đánh giá tác động môi trường với sự giám sát của cơ quan quốc tế độc lập.

Hạn chế tác động tiêu cực: Áp dụng các biện pháp giảm thiểu tác động đến hệ sinh thái biển, bao gồm việc xây dựng các hành lang sinh thái và khu bảo tồn biển xung quanh công trình.

(3). Tăng cường vai trò giám sát và điều phối của các cơ quan quốc tế:

Thành lập một cơ quan chuyên trách trực thuộc UNCLOS 1982 có trách nhiệm: Cấp phép xây dựng các công trình nhân tạo trên biển quốc tế; Giám sát việc tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế và phối hợp với Tòa án Quốc tế về Luật Biển (ITLOS) để giải quyết các tranh chấp liên quan.

Chế tài mạnh mẽ hơn: UNCLOS 1982 cần bổ sung các quy định về chế tài đối với các hành vi vi phạm như xây dựng trái phép, không tuân thủ tiêu chuẩn hoặc gây tổn hại đến môi trường biển.

(4). Vấn đề giải quyết tranh chấp liên quan đến đảo và công trình nhân tạo:

Thành lập cơ chế giải quyết tranh chấp nhanh: Thiết lập một cơ chế trọng tài đặc biệt cho các tranh chấp liên quan đến đảo nhân tạo và công trình trên biển.

Quy định về trọng tài bắt buộc: UNCLOS 1982 cần bổ sung quy định buộc các quốc gia phải chấp nhận trọng tài quốc tế nếu có tranh chấp liên quan đến quyền tài phán hoặc quyền chủ quyền với các công trình nhân tạo.

(5). Vấn đề bảo vệ quyền và lợi ích của cộng đồng quốc tế:

²¹ EIA (Environmental Impact Assessment): Là việc phân tích, dự báo các tác động của dự án đầu tư đến môi trường để đưa ra biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó.

Quản lý không gian biển quốc tế: Quy định rõ ràng về việc xây dựng công trình nhân tạo ở các vùng biển quốc tế, đảm bảo không xâm phạm lợi ích chung của nhân loại.

Chia sẻ lợi ích công bằng: Các công trình nhân tạo khai thác tài nguyên ở vùng biển quốc tế phải tuân thủ nguyên tắc chia sẻ lợi ích công bằng theo UNCLOS 1982.

(6). Ứng dụng khoa học công nghệ trong giám sát và quản lý:

Sử dụng công nghệ vệ tinh và AI (trí tuệ nhân tạo): UNCLOS 1982 cần thúc đẩy việc sử dụng công nghệ hiện đại để giám sát và phát hiện các hoạt động xây dựng, vận hành công trình nhân tạo bất hợp pháp.

Hệ thống đăng ký công trình quốc tế: Thành lập một cơ sở dữ liệu toàn cầu ghi nhận các công trình nhân tạo, bao gồm vị trí, chức năng và quốc gia sở hữu để tăng cường minh bạch.

(7). Thúc đẩy hợp tác quốc tế và khu vực:

Hiệp định khu vực về xây dựng công trình nhân tạo: Các quốc gia ven biển cần ký kết các hiệp định khu vực về quy hoạch, xây dựng và quản lý các công trình nhân tạo.

Chương trình chia sẻ công nghệ xanh: UNCLOS 1982 có thể điều phối các dự án hợp tác quốc tế nhằm chia sẻ công nghệ bảo vệ môi trường biển trong quá trình xây dựng công trình nhân tạo.

(8). Phát huy vai trò của UNCLOS 1982 trong bảo vệ môi trường:

Tiêu chuẩn môi trường bắt buộc: Bổ sung quy định yêu cầu các quốc gia phải sử dụng năng lượng sạch và công nghệ thân thiện với môi trường trong vận hành các công trình nhân tạo.

Cơ chế đền bù thiệt hại môi trường: Đặt ra yêu cầu các quốc gia hoặc tổ chức gây hại phải chịu trách nhiệm và đền bù thiệt hại môi trường một cách công bằng.

(9). Điều chỉnh các quy định để phù hợp với bối cảnh mới:

Cập nhật quyền tài phán quốc gia và vùng đặc quyền kinh tế (EEZ): Làm rõ quyền của các quốc gia đối với việc xây dựng công trình nhân tạo trong vùng đặc quyền kinh tế, đảm bảo không vi phạm UNCLOS 1982.

Đồng bộ với các công ước quốc tế khác: Đảm bảo rằng các quy định mới về công trình nhân tạo phù hợp với các công ước quốc tế khác như Công ước về Đa dạng Sinh học, 1992 (CBD)²² hoặc Công ước London²³,...

Tóm lại: Các đề xuất trên nhằm cụ thể hóa vai trò của UNCLOS 1982 trong việc điều chỉnh các hoạt động xây dựng đảo và công trình nhân tạo trên biển. Điều này không chỉ giúp UNCLOS 1982 duy trì giá trị pháp lý cốt lõi mà còn thích ứng với thực tiễn mới, bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng quốc tế và duy trì sự ổn định, bền vững trên biển.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển, ký kết ngày 10 tháng 12 năm 1982 (Bản dịch tiếng Việt của Bộ Ngoại giao Việt Nam).
2. Đinh Công Tuấn (2020), *Những cơ sở lịch sử và pháp lý khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa*, Học viện Chính trị Công an nhân dân (hvtcand.edu.vn), <https://hvtcand.bocongan.gov.vn/chong-dien-bien-hoa-binh/nhung-co-so-lich-su-va-phap-ly-khang-dinh-chu-quyen-cua-viet-nam-doi-voi-hai-quan-dao-hoang-sa-va-truong-sa-1518>, ngày 10/06/2020.

²² Việt Nam bắt đầu tham gia ký kết công ước này ngày 16/11/1994.

²³ Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do hoạt động đổ chất thải và các vật chất khác năm 1972, thường được gọi là “Công ước London” hoặc “LC '72”.

3. Lê Thị Anh Đào (2016), Giải thích một số quy định về quy chế pháp lý của đảo trong Công ước Luật biển năm 1982, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 1(305), kỳ 1 tháng 01/2016.
4. Thanh Hà (2020), Việt Nam gửi công hàm tới LHQ phản đối lập trường Trung Quốc về Biển Đông, *Báo điện tử Lao Động*, <https://laodong.vn/the-gioi/viet-nam-gui-cong-ham-toi-lhq-phan-doi-lap-truong-trung-quoc-ve-bien-dong-796591.ldo>, ngày 07/04/2020.
5. Lê Đức Hạnh (2022), Thực thi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và đóng góp của Việt Nam trong phát triển bền vững biển và đại dương, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, <http://tapchiquptd.vn/vi/bao-ve-to-quoc/thuc-thi-cong-uoc-lien-hop-quoc-ve-luat-bien-nam-1982-va-dong-gop-cua-viet-nam-trong-phat-/19639.html>, ngày 20/12/2022.
6. Ánh Huyền (2016), Biển Đông năm 2016 sau phán quyết PCA, *VOV 5 – Đài Tiếng nói Việt Nam - Ban Đối ngoại*, <https://vovworld.vn/vi-VN/binh-luan/binh-dong-nam-2016-sau-phan-quyet-pca-499615.vov>, ngày 27/12/2016.
7. Nguyễn Hồng Thao (1997), *Những điều cần biết về Luật biển*, NXB Công an Nhân dân, Hà Nội.
8. Sơn Ninh & Đình Trường, *UNCLOS Hiến pháp của đại dương*, Báo Nhân dân, <https://special.nhandan.vn/UNCLOS/index.html>, ngày 06/12/2022.
9. Lê Quý Quỳnh & Trần Thị Phương Thảo (2015), Xây dựng, tôn tạo của Trung Quốc tại quần đảo Trường Sa thuộc chủ quyền của Việt Nam là bất hợp pháp, *Tạp chí Tuyên giáo – Ban Tuyên giáo Trung ương*, <https://tuyengiao.vn/xay-dung-ton-tao-cua-trung-quoc-tai-quan-dao-truong-sa-thuoc-chu-quyen-cua-viet-nam-la-bat-hop-phap-77604>, ngày 18/8/2015.
10. Võ Anh Tuấn, Thềm lục địa và chiến lược kinh tế biển, *Tạp chí Kinh tế Việt Nam | VnEconomy*, <https://vneconomy.vn/techconnect/them-luc-dia-va-chien-luoc-kinh-te-bien.htm>, ngày 20/01/2008.

Tiếng nước ngoài

11. Voice of Vietnam -VOV, *China ignores international law, escalates tensions in East Sea*, *Public Security News*, <https://en.cand.com.vn/politics/China-ignores-international-law-escalates-tensions-in-East-Sea-i579592/>, 06/09/2020.
12. Yi-Hsuan CHEN (2015), *South China Sea Tension on Fire: China's Recent Moves on Building Artificial Islands in Troubled Waters and Their Implications on Maritime Law*, *Maritime Safety and Security Law Journal*, No. 01, 2015.

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ CỦA UNCLOS 1982 TRONG LĨNH VỰC KHAI THÁC TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN BIỂN

*TS. Thái Thị Tuyết Dung¹
ThS. Nguyễn Văn Dương²
CN. Nguyễn Văn Lãm³*

Tóm tắt:

Bài viết này sẽ tập trung phân tích giá trị pháp lý của UNCLOS 1982 trong việc khai thác tài nguyên phi sinh vật biển, cụ thể là tài nguyên khoáng sản biển, bao gồm hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản tại thềm lục địa và Vùng (là đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nằm bên ngoài giới hạn quyền tài phán quốc gia); hoạt động bảo vệ môi trường biển trong quá trình tiến hành hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản biển; và giải quyết tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản biển. Ngoài ra, bài viết cũng phân tích vai trò của UNCLOS 1982 trong việc hoàn thiện pháp luật về hoạt động khai thác khoáng sản biển của Việt Nam, nhằm đánh giá mức độ tương thích và hiệu quả của hệ thống pháp luật Việt Nam trong việc áp dụng UNCLOS 1982 để quản lý và khai thác tài nguyên khoáng sản biển một cách bền vững.

Từ khóa: UNCLOS, khoáng sản biển, khai thác, dầu khí

1. Vai trò của UNCLOS 1982 trong quản lý hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển

Dưới góc độ địa chất, tài nguyên khoáng sản được định nghĩa là một chất vô cơ tự nhiên hoặc hợp chất có cấu trúc nội tại có trật tự và thành phần hóa học đặc trưng, dạng tinh thể và các tính chất vật lý⁴.

¹ Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

² Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

³ Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

⁴ Bates, R.L., and Jackson, J.A, eds., (1987), *Glossary of geology (Third edition)*, Alexandria Va., American Geological Institute, p. 788.

Trên cơ sở định nghĩa trong Hiệp ước Nam Cực năm 1959⁵ cũng như những cách tiếp cận về khoáng sản trong địa chất học, có thể định nghĩa khoáng sản biển “là chất vô cơ tự nhiên, không tái tạo, có ý nghĩa kinh tế, gồm tài nguyên kim loại và không kim loại (tài nguyên xây dựng), tài nguyên dầu khí, ở thể rắn, lỏng, khí trên đáy biển và lòng đất dưới đáy biển nhưng không bao gồm băng, nước hay tuyết”⁶. Khi xem xét luật khoáng sản của các quốc gia, định nghĩa về khoáng sản đã loại trừ khoáng sản ở trạng thái lỏng và khí, như trường hợp của Việt Nam khi dầu khí và nước thiên nhiên không phải là nước khoáng, nước nóng thiên nhiên không thuộc phạm vi áp dụng của Luật Khoáng sản⁷. Điều này xuất phát từ lý do mặc dù những nguyên liệu năng lượng như dầu khí, khí gas cũng là tài nguyên khoáng sản nhưng do đặc thù trong hoạt động thăm dò khai thác và vị trí của những khoáng sản này chủ yếu nằm bên ngoài lãnh thổ quốc gia nên những hoạt động liên quan đến chúng sẽ được điều chỉnh bằng một luật riêng.

Tuy nhiên, theo Điều 133(a) UNCLOS 1982, tài nguyên (ressources) là tất cả các tài nguyên khoáng sản ở thể rắn, lỏng hoặc khí in situ (ở ngay tại chỗ) trong Vùng, nằm ở đáy biển hay lòng đất dưới đáy biển này, kể cả các khối đá kim (nodules polymétalliques). Theo định nghĩa này, có thể hiểu rằng tài nguyên khoáng sản biển thuộc phạm vi điều chỉnh của UNCLOS 1982 sẽ bao gồm tất cả những loại khoáng sản tồn tại ở đáy biển và lòng đất dưới đáy biển tại vùng biển nằm trong và ngoài quyền chủ quyền của quốc gia, gồm cả những nguyên liệu năng lượng như dầu mỏ hay khí gas. Trên thực tế, trữ lượng dầu khí và khí đốt thường tập trung ở vùng biển thềm lục địa, với 90% trữ lượng dầu khí ngoài khơi theo ước tính của các nhà khoa học, do đó thềm lục địa đến nay vẫn là vùng biển quan trọng nhất trong việc cung cấp nguồn năng lượng chủ yếu, phục vụ trên 65% nhu cầu sử dụng năng lượng trên trái đất là dầu mỏ⁸. Do đó, UNCLOS 1982 bên cạnh thiết lập phạm vi điều chỉnh bao trùm toàn bộ các khu vực biển, đối với tài nguyên khoáng sản biển, UNCLOS 1982 còn đặc biệt nhấn mạnh vào các hoạt động khai thác tài nguyên trong Vùng, nơi

⁵ Hiệp ước Nam Cực năm 1959 định nghĩa tài nguyên khoáng sản là các tài nguyên không sinh vật, không tái tạo như nhiên liệu hóa thạch và khoáng sản kim loại, không kim loại, nhưng không bao gồm băng, nước hay tuyết.

⁶ Phạm Hồng Hạnh (2020), *Pháp luật quốc tế về tài nguyên khoáng sản biển và thực tiễn của Việt Nam*, NXB Công an nhân dân, tr.11.

⁷ Điều 1 Luật Khoáng sản 2010.

⁸ Nguyễn Chu Hồi (2005), *Cơ sở tài nguyên và môi trường biển*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.25.

nằm ngoài quyền tài phán của các quốc gia ven biển và được coi là “di sản chung của nhân loại” (common heritage of mankind). Đồng thời, các tài nguyên một khi đã được khai thác từ Vùng thi đều được gọi là “các khoáng sản” (minéraux). Phạm vi điều chỉnh rộng này giúp UNCLOS 1982 trở thành một công cụ pháp lý quốc tế bao quát, điều chỉnh hầu hết mọi loại hình khai thác tài nguyên khoáng sản biển từ vùng ven bờ đến các vùng biển sâu nhất trên thế giới.

Một là, vai trò của UNCLOS 1982 trong quản lý hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển tại thềm lục địa

Trên lãnh thổ quốc gia, quyền thăm dò và khai thác khoáng sản là toàn quyền, nhưng tại thềm lục địa⁹, quyền chủ quyền này phải tuân theo các giới hạn nhất định. Điều này xuất phát từ đặc điểm của thềm lục địa, không phải là lãnh thổ của quốc gia ven biển nhưng cũng không hoàn toàn là vùng biển quốc tế, thềm lục địa là vùng biển lưỡng cực “suis generic” nên tại đó quốc gia ven biển vẫn được hưởng những đặc quyền do sự tiếp liền về địa lý với lãnh thổ trong khi một số quyền tự do của các chủ thể khác vẫn phải được đảm bảo¹⁰. Do đó, UNCLOS 1982 thiết lập các giới hạn để quốc gia ven biển thực hiện quyền chủ quyền mà không xâm phạm quyền của các chủ thể khác và lợi ích chung được luật quốc tế bảo vệ.

Điều 77 UNCLOS 1982 quy định tại thềm lục địa, quốc gia ven biển được thực hiện các quyền thuộc chủ quyền đối với thềm lục địa về mặt thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên của mình với tính chất đặc quyền (nghĩa là nếu quốc gia ven biển không thăm dò thềm lục địa hoặc không khai thác tài nguyên thiên nhiên của thềm lục địa, thì không ai có quyền tiến hành các hoạt động đó, nếu không có sự thỏa thuận rõ ràng của quốc gia đó). Điều này xuất phát từ chủ quyền của quốc gia ven biển đối với vùng đất và như một sự mở rộng chủ quyền trong việc thực hiện quyền chủ quyền đối với hoạt động thăm dò đáy biển và khai thác tài nguyên thiên nhiên¹¹. Quy định này

⁹ Điều 76 UNCLOS 1982 quy định thềm lục địa của một quốc gia ven biển bao gồm đáy biển và lòng đất dưới đáy biển bên ngoài lãnh hải của quốc gia đó, trên toàn bộ phần kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền của quốc gia đó cho đến bờ ngoài của rìa lục địa, hoặc đến cách đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải 200 hải lý, khi bờ ngoài của rìa lục địa của quốc gia đó ở khoảng cách gần hơn.

¹⁰ Phạm Hồng Hạnh (2020), *Pháp luật quốc tế về tài nguyên khoáng sản biển và thực tiễn của Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 61.

¹¹ ICJ (1969), *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark)*, Judgment of 20 February 1969, ICJ Report 1969.

cũng thể hiện vai trò của UNCLOS trong việc thể chế hóa và thực hiện nguyên tắc “đất thống trị biển” thông qua các quy định pháp lý cụ thể¹². Mặc dù UNCLOS không có quy định nào cho phép quốc gia ven biển thực hiện những biện pháp cần thiết để đảm bảo cho các quy định, luật lệ đã ban hành nhằm thực hiện quyền chủ quyền trong việc khai thác khoáng sản tại thềm lục địa, tuy nhiên, quyền này của quốc gia ven biển có thể suy ra trực tiếp từ quyền chủ quyền của quốc gia ven biển đối với những hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên thiên nhiên của vùng đặc quyền kinh tế¹³.

Hai là, vai trò của UNCLOS 1982 trong quản lý hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển tại thềm lục địa ngoài 200 hải lý

Điều 76 UNCLOS cho phép quốc gia ven biển xác định bờ ngoài của rìa lục địa mở rộng ra một khoảng cách không vượt quá 350 hải lý tính từ đường cơ sở và có đầy đủ quyền thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản trên đáy biển và lòng đất dưới đáy biển trong phạm vi thềm lục địa mở rộng đó. Tuy nhiên, nhằm đảm bảo sự công bằng cho các quốc gia trong việc thụ hưởng những lợi ích từ hoạt động khai thác tài nguyên biển, Điều 82 UNCLOS quy định các quốc gia ven biển phải nộp thanh toán hoặc đóng góp bằng tiền hoặc hiện vật cho Cơ quan Quyền lực Quốc tế về Đáy biển (ISA) khi khai thác tài nguyên không sinh vật tại thềm lục địa mở rộng, trừ trường hợp quốc gia đang phát triển nhập khẩu khoáng sản từ thềm lục địa của mình. ISA sẽ thay mặt các quốc gia thành viên tiếp nhận khoản đóng góp này và sẽ phân chia các khoản đó cho các quốc gia, theo tiêu chuẩn 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 chậm phát triển nhất hay các quốc gia không có biển. Trong quá trình xây dựng Công ước, Điều 82 và Điều 76 đã

¹² Đối với thềm lục địa, nguyên tắc được áp dụng là đất thống trị biển, tức là đất là cơ sở pháp lý của quyền lực mà một quốc gia thực hiện đối với phần lãnh thổ mở rộng ra phía biển. Các quyền mà luật quốc tế trao cho quốc gia ven biển trên thềm lục địa của họ xuất phát từ việc các vùng đáy biển này chỉ có thể được xem như một phần của lãnh thổ mà tại đó, quốc gia ven biển đã thực hiện quyền lực của họ. Tham khảo tại: ICJ (1969), *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark)*, *Judgment of 20 February 1969*, ICJ Report 1969.

¹³ Khoản 1 Điều 73 UNCLOS: “Trong việc thực hiện các quyền thuộc chủ quyền về thăm dò, khai thác, bảo tồn và quản lý các tài nguyên sinh vật của vùng đặc quyền về kinh tế, quốc gia ven biển có thể thi hành mọi biện pháp cần thiết, kể cả việc khám xét, kiểm tra, bắt giữ và khởi tố tư pháp để bảo đảm việc tôn trọng các luật và quy định mà mình đã ban hành theo đúng Công ước”.

được thông qua đồng thời theo nguyên tắc cả gói¹⁴. Chế độ pháp lý của thềm lục địa và chế độ chia sẻ lợi nhuận tại phần thềm lục địa mở rộng giống như một mối quan hệ bù trừ, bù đắp cho nhau¹⁵.

Ba là, vai trò của UNCLOS 1982 trong quản lý hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển tại thềm lục địa chưa phân định

Điều 83 UNCLOS quy định đối với những quốc gia có bờ biển tiếp liền hay đối diện nhau, việc hoạch định ranh giới thềm lục địa được thực hiện bằng con đường thỏa thuận theo đúng luật pháp quốc tế. Để trung hòa lợi ích giữa các bên, UNCLOS quy định trong lúc chờ thỏa thuận hoạch định ranh giới thềm lục địa, các quốc gia hữu quan trên tinh thần hiểu biết, và hợp tác, làm hết sức mình để đi đến các giải pháp tạm thời có tính chất thực tiễn và để không phương hại hay cản trở việc ký kết các thỏa thuận dứt khoát trong giai đoạn quá độ này. Đây chính cơ sở pháp lý của UNCLOS trong việc tiến hành hợp tác khai thác chung trong khi chờ phân định. Theo quy định trên, có ba yếu tố mà các quốc gia phải tuân thủ khi chưa đạt được thỏa thuận hoạch định ranh giới thềm lục địa:

(i) Các quốc gia phải làm hết sức mình để đi đến các dàn xếp tạm thời có tính chất thực tiễn. Một vụ án điển hình áp dụng khoản 3 Điều 83 của UNCLOS, yêu cầu các quốc gia phải nỗ lực để đi đến các dàn xếp tạm thời có tính chất thực tiễn trong các tranh chấp về biển là vụ tranh chấp Ghana vs Côte d'Ivoire. Trong vụ tranh chấp này, ITLOS yêu cầu các bên nỗ lực tìm kiếm các thỏa thuận tạm thời trong khi phân định ranh giới biển chưa được giải quyết. Cụ thể, mặc dù Ghana đã tiến hành các hoạt động thăm dò dầu khí, nhưng Tòa kết luận rằng

¹⁴ Các quy định này của UNCLOS được hình thành từ sự thỏa thuận giữa hai nhóm quốc gia: một bên phản đối việc mở rộng ranh giới ngoài thềm lục địa, dựa trên nguyên tắc “di sản chung của nhân loại”, và bên kia ủng hộ việc mở rộng, dựa trên lập luận rằng thềm lục địa là phần mở rộng tự nhiên của lãnh thổ đất liền nằm dưới biển, theo nguyên tắc “đất thông trị biển”. Do đó, phần lợi nhuận này sẽ được phân phối cho các quốc gia thành viên thông qua ISA, thay vì trở thành nguồn tài chính phục vụ cho hoạt động của ISA hoặc cho các hoạt động trong Vùng. UNCLOS thiết lập ISA như một cơ quan trung gian để điều phối việc phân chia các khoản đóng góp cho các quốc gia thành viên, dựa trên những tiêu chí công bằng đã được quy định trong chính Công ước.

¹⁵ Kanehara Atsuko (2008), “The Revenue Sharing Scheme with Respect to the Exploitation of the Outer Continental Shelf under Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea — A Plethora of Entangling Issues”, *Seminar on the Establishment of the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles under UNCLOS—Its Implications for International Law*, Ocean Policy Research Foundation, 27 February 2008, tr. 2.

Côte d'Ivoire không yêu cầu Ghana tiến hành các cuộc đàm phán thực chất về thỏa thuận tạm thời, mà chỉ yêu cầu họ ngừng các hoạt động đơn phương. Tòa cho rằng nghĩa vụ “nỗ lực hết sức” để đạt được các thỏa thuận thực tế vẫn chưa được Côte d'Ivoire thúc đẩy một cách hợp lý¹⁶. Một tranh chấp khác tương tự là tranh chấp Bangladesh vs Myanmar (2012), ITLOS cũng đã áp dụng Điều 83 của UNCLOS để nhấn mạnh rằng cả Bangladesh và Myanmar đều phải nỗ lực thương lượng và đạt được các thỏa thuận tạm thời liên quan đến việc khai thác tài nguyên trong vùng biển tranh chấp trước khi có phân định chính thức. ITLOS cũng yêu cầu cả hai bên phải tuân thủ tinh thần hợp tác và thiện chí khi thực hiện các thỏa thuận tạm thời, phù hợp với quy định của khoản 3 Điều 83 UNCLOS, nhằm tránh các hành động đơn phương gây xáo trộn trong khu vực tranh chấp¹⁷.

(ii) Các quốc gia phải thực hiện “thương lượng bằng phương cách hòa hoãn để sao cho các bên cùng đi tới các dàn xếp tạm thời”. Trong suốt quá trình đàm phán, thương lượng, các bên có nghĩa vụ không được phá hoại hay cản trở việc đi đến một thỏa thuận cuối cùng về phân định biển. Nghĩa vụ này đã được các Tòa án quốc tế giải thích là nghĩa vụ này phản ánh tình trạng cân bằng mỏng manh giữa ngăn ngừa các hành vi đơn phương có thể xâm hại tới các quyền của bên kia, và trong thời điểm đó, không được ngăn trở bên kia có những hành động phát triển kinh tế tại khu vực biển tranh chấp trong suốt thời gian tranh chấp¹⁸. Tòa án quốc tế đã khẳng định: “Bất kỳ những hành động nào của một bên gây ra những tổn hại không thể bù đắp cho bên kia trong quá trình thương lượng để đi tới một thỏa thuận phân định cuối cùng”¹⁹ là vi phạm tới nghĩa vụ này. Trở lại vụ tranh chấp giữa Ghana và Côte d'Ivoire, Ghana đã tiến hành các hoạt động thăm dò dầu khí trong khu vực biển tranh chấp, điều này dẫn đến cáo buộc từ Côte d'Ivoire rằng Ghana đã vi phạm nghĩa vụ “không gây cản trở” cho quá

¹⁶ Hsiu-An Hsiao (2016), “Unilateral Actions and the Rule of Law in Maritime Boundary Disputes”, *Asian Yearbook of International Law*, Volume 22 (2016), <https://brill.com/display/book/edcoll/9789004379633/BP000016.xml>, truy cập ngày 26/9/2024.

¹⁷ Fietta, Stephen, and Robin Cleverly, “Bangladesh v. Myanmar (Judgment of the International Tribunal for the Law of the Sea, 14 March 2012)”, *A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation* (2016; online edn, Oxford Academic), <https://doi.org/10.1093/law/9780199657476.003.0023>, truy cập ngày 26/9/2024.

¹⁸ Hoàng Việt (2019), “Khai thác chung và những khuyến cáo về khai thác chung trên khu vực Biển Đông”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, https://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210251#_ftn18, truy cập ngày 26/9/2024.

¹⁹ Ranier Lagoni (1984), “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, 78 AJIL 345, tr. 366.

trình đàm phán và phân định ranh giới biển theo khoản 3 Điều 83 của UNCLOS. ITLOS đã đưa ra phán quyết yêu cầu hai bên phải tiếp tục thương lượng một cách thiện chí để đạt được thỏa thuận về phân định ranh giới. Tòa cũng xác định rằng trong thời gian “giai đoạn chuyển tiếp” này, tức là giai đoạn từ khi tranh chấp phát sinh cho đến khi có quyết định phân định chính thức, các bên không được tiến hành các hoạt động có thể làm tổn hại đến khu vực tranh chấp hoặc ảnh hưởng tiêu cực đến các cuộc đàm phán²⁰. Tòa án cũng xác định rằng các quốc gia có nghĩa vụ không được tiến hành các hành động có thể gây ra tổn hại môi trường hoặc ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình đàm phán.

(iii) Các dàn xếp tạm thời này không ảnh hưởng đến việc phân định biển cuối cùng. Trong trường hợp các bên đi đến được các thỏa thuận tạm thời (hay còn gọi là thỏa thuận khai thác chung) trước khi được phân định biển, các quốc gia sẽ thông qua các cơ chế thích hợp do các bên thỏa thuận thiết lập để cùng nhau chia sẻ theo tỷ lệ thỏa thuận nguồn tài nguyên tại các khu vực biển này²¹. Tuy nhiên, việc thỏa thuận khai thác chung này không được ảnh hưởng đến quyết định phân định biển cuối cùng.

Ngoài ra, khi xem xét vụ tranh chấp Biển Aegean giữa Hy Lạp và Thổ Nhĩ Kỳ, ICJ đã viện dẫn khoản 3 Điều 83 UNCLOS và cho rằng trong vùng biển đang tranh chấp, UNCLOS không cấm các bên tiến hành hoạt động khai thác đơn phương trên vùng biển đó nhưng đã đưa ra các tiêu chí rõ ràng để xác định những biện pháp tạm thời khi xem xét nghĩa vụ của các bên liên quan. Các tiêu chí chính được tòa lập luận như sau: (a) Nguy cơ tổn hại không thể khắc phục: ICJ xác định rằng các hành động (biện pháp tạm thời) như khoan thăm dò hoặc khai thác tài nguyên có thể dẫn đến những thay đổi vĩnh viễn đối với đáy biển và lòng đất dưới đáy biển, gây tổn hại không thể khắc phục²²; (b) Bản chất của hoạt động là tạm thời hay lâu dài: ICJ cũng đánh giá tính chất của các hoạt động có liên quan, các hoạt động như thăm dò địa chấn được xem là tạm thời và không gây ra tác động vĩnh viễn,

²⁰ Nigel Bankes (2017), “ITLOS Judgment in the Maritime Boundary Dispute between Ghana and Côte d’Ivoire”, <https://site.uit.no/nclos/2017/10/27/itlos-judgment-in-the-maritime-boundary-dispute-between-ghana-and-cote-divoire/>, truy cập ngày 26/9/2024.

²¹ British Institute of International and Comparative Law (1989), *Joint development of offshore oil and gas: A model agreement for States for joint development with explanatory commentary*, British Institute of International and Comparative Law, London, tr. 45.

²² Hsiu-An Hsiao (2016), *ildd* (13).

trong khi các hoạt động như khoan thăm dò (exploratory drilling) có khả năng tạo ra tác động lâu dài²³; (c) Ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các bên: Tòa án cũng xem xét liệu các hành động đơn phương có cản trở khả năng đạt được thỏa thuận cuối cùng hay không. Bất kỳ hoạt động nào làm phức tạp hoặc kéo dài tranh chấp đều bị xem là vi phạm nghĩa vụ không gây cản trở của khoản 3 Điều 83 UNCLOS.

Như vậy, có thể thấy UNCLOS đã đưa ra những quy định hạn chế đối với việc đơn phương khai thác tài nguyên trên biển, bao gồm cả tài nguyên khoáng sản tại thềm lục địa chưa được phân định, điều này ảnh hưởng đến việc Tòa án ra quyết định về việc xác định các hoạt động đơn phương có thể làm phức tạp quá trình đàm phán trong việc giải quyết tranh chấp. Và trong bất kỳ trường hợp nào, dù đã hoàn thành việc phân định hay mới chỉ đạt được một giải pháp tạm thời, việc thực hiện quyền chủ quyền của quốc gia ven biển tại các khu vực tương ứng vẫn bị giới hạn bởi các quyền tự do - lợi ích chung của cộng đồng quốc tế được UNCLOS bảo vệ²⁴.

Bốn là, vai trò của UNCLOS trong quản lý hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản tại Vùng – di sản chung của loài người

ISA đã ban hành ba văn bản có giá trị pháp lý ràng buộc để quản lý hoạt động tại Vùng bao gồm: Quyết định của Đại hội đồng ISA về Quy định đối với hoạt động khảo sát, thăm dò lưu huỳnh trong Vùng năm 2012 (ISBA/16/A/12/Rev.1) (Quy định về lưu huỳnh), Quyết định của Đại hội đồng ISA về Quy định đối với hoạt động khảo sát, thăm dò các khối đa kim trong Vùng và các vấn đề liên quan năm 2013 (ISBA/19/C/17) (Quy định về các khối đa kim) và Quyết định của Đại hội đồng ISA về Quy định đối với hoạt động khảo sát, thăm dò coban năm 2012 (ISBA/18/A/11) (Quy định về coban).

Khoản 2 Điều 153 UNCLOS quy định các hoạt động tiến hành trong Vùng chỉ có thể được thực hiện bởi các chủ thể sau: xí nghiệp; quốc gia ven biển; xí nghiệp nhà nước, thể nhân, pháp nhân mang quốc

²³ Schofield, C. (2021), Maritime Joint Development Zones: United Nations Convention on Law of Sea, In: Gray, K.W. (eds) Global Encyclopedia of Territorial Rights. Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-319-68846-6_638-1, truy cập ngày 27/9/2024.

²⁴ Phạm Hồng Hạnh (2020), *tlđđ* (7), tr. 65.

tịch của quốc gia thành viên hoặc do quốc gia hoặc công dân của quốc gia kiểm soát thực sự tiến hành với điều kiện được quốc gia liên quan bảo trợ hoặc bất kỳ nhóm nào thuộc trường hợp trên đáp ứng các điều kiện được UNCLOS và ISA quy định. Đối với hoạt động khảo sát khoáng sản tại Vùng, 03 Quyết định của Đại hội đồng ISA ban hành đều quy định việc khảo sát khoáng sản tại Vùng chỉ được thực hiện khi ISA cho phép. Đối với hoạt động thăm dò khoáng sản, các chủ thể phải tuân theo những nghĩa vụ được ghi nhận tại UNCLOS và các văn bản do ISA ban hành và phải chịu giám sát bởi cơ quan này trong việc thực hiện nghĩa vụ đó, bao gồm: nghĩa vụ tài chính đối với các hợp đồng được ký kết với ISA, nghĩa vụ chuyển giao kỹ thuật²⁵, nghĩa vụ về sản lượng trong quá trình sản xuất, nghĩa vụ của quốc gia bảo trợ²⁶. Bên cạnh đó, trước khi tiến hành khai thác khoáng sản, việc thực hiện đánh giá tác động môi trường (EIA) là điều kiện bắt buộc theo các quy định của ISA.

Về nghĩa vụ của quốc gia bảo trợ, UNCLOS đòi hỏi phải có sự bảo trợ trong mọi trường hợp của một hoặc nhiều quốc gia thành viên nhằm gắn hoạt động của các thực thể khi tiến hành hoạt động khai thác khoáng sản tại Vùng với quốc gia. Quốc gia bảo trợ có trách nhiệm đảm bảo việc tuân thủ của các bên ký kết hợp đồng đối với những điều khoản của hợp đồng và nghĩa vụ được UNCLOS quy định. Bên cạnh đó, quốc gia bảo trợ có nghĩa vụ *“triển khai các biện pháp thích hợp, nỗ lực hết sức có thể, làm hết sức mình để đạt được kết quả là sự tuân thủ nghĩa vụ của bên ký kết”*²⁷. Các nghĩa vụ trên được xem là nghĩa vụ gián tiếp của quốc gia vì các xí nghiệp hoặc các thể nhân hay pháp nhân dù tiến hành hoạt động khai thác trên Vùng thì đều mang quốc tịch của quốc gia bảo trợ hoặc chịu sự kiểm soát của quốc gia bảo trợ hay các công dân của những quốc gia này.

Ngoài nghĩa vụ gián tiếp, quốc gia bảo trợ phải thực hiện nghĩa vụ trực tiếp theo quy định tại khoản 4 Điều 153 UNCLOS. Quốc gia bảo trợ phải thực hiện nguyên tắc tiếp cận thận trọng (precautionary

²⁵ Điểm a khoản 3 Điều 5 Phụ lục III UNCLOS quy định bên ký kết hợp đồng khi thực hiện việc thăm dò, khai thác khoáng sản tại Vùng phải tiến hành chuyển giao cho xí nghiệp các kỹ thuật mà mình dùng để tiến hành hoạt động trong Vùng.

²⁶ Khoản 1 Điều 139, Khoản 4 Điều 153 và khoản 4 Điều 4 Phụ lục III UNCLOS.

²⁷ Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea (2011), *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Advisory Opinion, tr. 41.

approach), nghĩa là áp dụng các biện pháp để phòng ngừa thiệt hại môi trường tiềm tàng trong trường hợp có thiếu hụt kiến thức khoa học về tác động của hoạt động khai thác²⁸. Quốc gia bảo trợ phải chịu những trách nhiệm về các thiệt hại do một thiếu sót của mình đối với những nghĩa vụ mà mình phải đảm nhận; các quốc gia bảo trợ hay các tổ chức quốc tế khi cùng hành động thì phải liên đới chịu trách nhiệm (Điều 139 UNCLOS).

2. Vai trò của UNCLOS 1982 đối với hoạt động bảo vệ môi trường biển trong quá trình tiến hành hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển

Nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển không chỉ được đặt ra đối với quốc gia mà mọi chủ thể khi tiến hành những hoạt động khai thác, sử dụng biển đều phải tuân thủ nghĩa vụ “bảo vệ, gìn giữ môi trường biển”²⁹. Xuất phát từ nguyên tắc này, UNCLOS yêu cầu các quốc gia khi tiến hành các hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển đều phải có những biện pháp để bảo vệ môi trường biển, cụ thể:

Một là, ban hành những quy định, luật lệ theo quy định của UNCLOS. Điều 208 UNCLOS yêu cầu các quốc gia ven biển ban hành luật nhằm ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ các hoạt động tại đáy biển, đảo nhân tạo, thiết bị và công trình thuộc quyền tài phán quốc gia. Các luật này phải tương đương hoặc hiệu quả hơn các quy phạm quốc tế. Đồng thời, Điều 214 UNCLOS yêu cầu các quốc gia thực thi các quy tắc quốc tế liên quan. Như vậy, UNCLOS cho phép các quốc gia nội luật hóa các quy phạm quốc tế để áp dụng vào hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản trong vùng biển thuộc quyền tài phán của mình.

²⁸ Nghĩa vụ áp dụng nguyên tắc tiếp cận thận trọng được ghi nhận tại Nguyên tắc 15 Tuyên bố Rio 1992 về Môi trường và phát triển: “Để bảo vệ môi trường, các quốc gia cần áp dụng rộng rãi phương pháp tiếp cận thận trọng tùy theo khả năng từng quốc gia, ở chỗ nào có nguy cơ tác hại nghiêm trọng hay không thể sửa được, thì không thể nêu lý do là thiếu sự chắc chắn khoa học hoàn toàn để trì hoãn áp dụng các biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn sự thoái hóa môi trường” và Quy định về khối đa kim (Mục 2.5), Quy định về coban (Mục 2.5), các quy định này nêu rõ các quốc gia tài trợ và Cơ quan quyền lực “sẽ áp dụng cách tiếp cận phòng ngừa, như được phản ánh trong Nguyên tắc 15 của Tuyên bố Rio” để “đảm bảo và bảo vệ hiệu quả môi trường biển khỏi các tác động có hại có thể phát sinh từ các hoạt động trong Vùng”.

²⁹ Phạm Hồng Hạnh (2020), *tlđđ* (7), tr. 76.

Tại Vùng, quyền ban hành quy định được trao cho hai chủ thể chính là các quốc gia và ISA. Điều 209 UNCLOS quy định các quốc gia có thẩm quyền ban hành các quy định và luật lệ để đảm bảo các bên tham gia hoạt động khai thác tại Vùng tuân thủ nghĩa vụ bảo vệ môi trường. Đồng thời, Điều 145 UNCLOS trao quyền cho ISA ban hành và cập nhật các quy tắc nhằm ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển, đặc biệt đối với hoạt động khai thác khoáng sản như lưu huỳnh, coban và khối đa kim. Để thực thi những nhiệm vụ này, Ủy ban Pháp lý và Kỹ thuật của ISA đã soạn thảo Dự thảo Quy chế khai thác khoáng sản trong Vùng và đã được đưa ra lấy ý kiến³⁰. Dự thảo Quy chế khai thác yêu cầu các quốc gia tài trợ và nhà thầu áp dụng các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm, quản lý chất thải, lập báo cáo tác động môi trường, có kế hoạch quản lý và giám sát môi trường, kiểm soát ô nhiễm và quản lý chất thải và thực hiện các thực hành tốt nhất về môi trường³¹. Quốc gia có thể chọn cách xây dựng các quy định bảo vệ môi trường riêng hoặc áp dụng các quy định chung về thêm lục địa để quản lý hoạt động tại Vùng.

Hai là, ứng phó khi xảy ra ô nhiễm môi trường biển do khai thác tài nguyên. Theo Điều 198 UNCLOS, quốc gia phát hiện nguy cơ hoặc thiệt hại do ô nhiễm phải thông báo ngay cho các quốc gia liên quan và tổ chức quốc tế có thẩm quyền. Tại Vùng, nếu xảy ra sự cố có nguy cơ gây hại nghiêm trọng đến môi trường biển, nhà thầu phải báo cáo ngay cho Tổng thư ký ISA. Tổng thư ký, nếu xác định nguy cơ, sẽ thông báo cho nhà thầu, quốc gia bảo trợ và báo cáo lên Ủy ban Pháp lý và Kỹ thuật, Hội đồng, cùng các quốc gia thành viên ISA (Điều 35 Quy định về coban, Quy định về lưu huỳnh và Điều 33 Quy định về khối đa kim).

Ba là, đánh giá tác động môi trường có thể phát sinh do hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản. Điều 206 UNCLOS quy định rằng, khi có cơ sở cho rằng các hoạt động thuộc quyền kiểm soát có thể gây ô nhiễm nghiêm trọng hoặc ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường biển, quốc gia liên quan phải tiến hành đánh giá tác động môi trường. Những báo cáo này sẽ được quốc gia công bố công khai hoặc cung cấp

³⁰ Xem Dự thảo tại <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2023/10/Presidents-further-revised-text-1.pdf>.

³¹ Mai Hải Đăng (2022), “Vai trò của cơ quan quyền lực quốc tế về đáy biển đối với bảo vệ môi trường biển”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, Vol. 38, No. 4 (2022), tr. 60-68.

cho các tổ chức quốc tế có thẩm quyền vào thời điểm thích hợp. Mục đích của việc tiến hành đánh giá này là để đảm bảo rằng hoạt động đề xuất, bao gồm cả cách thức thực hiện, phù hợp với bối cảnh môi trường nơi nó được thực hiện. Mặc dù nghĩa vụ này đề cập tới tiêu chí đánh giá “thay đổi đáng kể” và “có hại” đối với môi trường biển nhưng không đưa ra quy định cụ thể về ngưỡng đánh giá những tiêu chí này. Chính sự mơ hồ này đã tạo ra thách thức cho cơ quan tư pháp quốc tế trong việc xác định vi phạm Điều 206³². Ví dụ trong phán quyết Trọng tài về Biển Đông, Tòa Trọng tài thành lập theo phụ lục VII của UNCLOS đã xem xét câu hỏi về việc liệu Trung Quốc có tiến hành đánh giá tác động môi trường theo quy định tại UNCLOS hay không. Tòa nhận thấy rằng Trung Quốc đã không gửi đánh giá tác động môi trường bằng căn bản cho bất kỳ cơ quan quốc tế nào khác, không hoàn thành nghĩa vụ của mình theo quy định tại Điều 206 UNCLOS³³. Bên cạnh quy định của UNCLOS, ISA cũng yêu cầu bên trước khi tiến hành khai thác khoáng sản phải đánh giá tác động môi trường, mục đích của báo cáo tác động môi trường là lập hồ sơ và báo cáo kết quả đánh giá tác động môi trường, một kế hoạch định hướng việc thực thi các biện pháp quản lý và giảm thiểu tác động môi trường; mô tả quá trình phân tích và lập kế hoạch về môi trường nhằm giải quyết các tác động và rủi ro về môi trường. Mục đích của kế hoạch quản lý và giám sát môi trường là quản lý và xác nhận rằng những sự thay đổi môi trường đáp ứng các mục tiêu và tiêu chuẩn chất lượng môi trường đối với hoạt động khai thác. Kế hoạch quản lý và giám sát môi trường sẽ đưa ra các cam kết và thủ tục về cách thức thực hiện các biện pháp giảm thiểu, hiệu quả của các biện pháp đó sẽ được giám sát như thế nào, hệ thống báo cáo nào sẽ được áp dụng và tuân theo³⁴. Tại thêm lục địa, việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển nằm trong phạm vi thẩm quyền của quốc gia ven biển. Do đó, các biện pháp đánh giá tác động liên quan sẽ được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật của quốc gia. Có thể hiểu rằng UNCLOS chỉ đặt ra khung pháp lý chung về bảo vệ môi trường, còn việc cụ thể hóa các biện pháp và đảm

³² Lê Thị Thảo Vân (2024), *Bảo vệ môi trường biển theo quy định của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 và vấn đề thực thi của Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 45.

³³ Chie Kojima (2018), *South China Sea Arbitration and the Protection of the Marine Environment: Evolution of UNCLOS Part XII Through Interpretation and the Duty to Cooperate*, *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 21, p. 166, BRILL.

³⁴ Mai Hải Đăng (2022), “Vai trò của cơ quan quyền lực quốc tế về đáy biển đối với bảo vệ môi trường biển”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, Vol. 38, No. 4 (2022), tr. 60-68.

bảo thực hiện phụ thuộc hoàn toàn vào hệ thống pháp luật nội địa của từng quốc gia ven biển đối với thêm lục địa do quốc gia đó quản lý.

Bốn là, trách nhiệm trong hoạt động bảo vệ, gìn giữ môi trường biển trong hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản. Điều 235 UNCLOS yêu cầu các quốc gia chịu trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển. Nếu quốc gia ven biển không ban hành quy định hoặc không hợp tác ứng phó với nguy cơ gây hại môi trường, hành vi này bị coi là vi phạm luật quốc tế và quốc gia phải chịu trách nhiệm pháp lý. Đối với các chủ thể khai thác khoáng sản tại thêm lục địa, nếu vi phạm UNCLOS hoặc luật quốc gia, họ có thể bị xử lý dân sự và hình sự. Bên cạnh đó, một số điều ước quốc tế cũng đã quy định về trách nhiệm dân sự phát sinh do những sự cố đối với môi trường như Công ước về trách nhiệm dân sự đối với những thiệt hại do ô nhiễm dầu từ việc thăm dò và khai thác tài nguyên khoáng sản của đáy biển, Công ước về trách nhiệm dân sự của chủ tàu (CLC 92) và Công ước về quỹ đền bù quốc tế (FC 92)... Mặc dù có nhiều Công ước khác nhau liên quan đến trách nhiệm của các chủ thể khi gây ô nhiễm môi trường biển, nhưng hạn chế lớn nhất của vấn đề này là chưa có khung pháp lý chung toàn cầu về khai thác tài nguyên khoáng sản biển, những quy định trong UNCLOS chủ yếu là những nghĩa vụ mang tính khung nên hiệu quả trong việc bảo vệ môi trường biển vẫn phụ thuộc rất nhiều vào luật lệ của các quốc gia ven biển, dẫn đến khi có vi phạm gây ô nhiễm môi trường biển xảy ra, phải vận dụng nhiều văn bản pháp lý khác nhau để xử lý. Tại Vùng, Dự thảo Quy chế khai thác khoáng sản đề xuất thành lập Quỹ bồi thường thiệt hại môi trường để chi trả chi phí ngăn ngừa, hạn chế và khắc phục thiệt hại do hoạt động khai thác gây ra, đặc biệt khi nhà thầu hoặc quốc gia tài trợ không thể khắc phục. Bên cạnh đó, đối với các chủ thể vi phạm nghiêm trọng, kéo dài và cố ý các quy định của ISA, hoạt động khai thác có thể bị đình chỉ hoặc chấm dứt. Nhìn chung, UNCLOS có vai trò quan trọng trong việc yêu cầu các quốc gia thành viên phải tuân thủ các quy định về phòng ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường, đồng thời thiết lập cơ chế trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm, từ đó bảo đảm rằng mọi hoạt động khai thác phải được thực hiện một cách bền vững và có trách nhiệm với môi trường biển.

3. Vai trò của UNCLOS 1982 đối với việc giải quyết tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển

Việc giải quyết tranh chấp phát sinh từ hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản tại thềm lục địa và Vùng phải tuân theo các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế, trong đó có nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế. Điều 279 UNCLOS quy định các quốc gia thành viên giải quyết mọi tranh chấp xảy ra giữa họ về việc giải thích hay áp dụng Công ước bằng phương pháp hòa bình theo Hiến chương Liên hợp quốc và cần phải tìm ra giải pháp bằng các phương pháp đã được nêu ở Điều 33, khoản 1 của Hiến chương³⁵. UNCLOS quy định chi tiết tại Chương XV về thủ tục và cơ quan giải quyết tranh chấp, bao gồm thương lượng, hòa giải (Điều 283, 284) và các cơ quan như ITLOS, ICJ, Tòa Trọng tài (Phụ lục VII), và Tòa trọng tài đặc biệt được thành lập theo Phụ lục VIII để giải quyết một hay nhiều loại tranh chấp đã được quy định rõ trong Phụ lục này³⁶. Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả chỉ phân tích về vai trò của UNCLOS trong việc giải quyết tranh chấp phát sinh từ hoạt động thăm dò và khai thác khoáng sản tại ITLOS và Tòa Trọng tài được thành lập theo Phụ lục VII UNCLOS.

ITLOS, cơ quan tư pháp thường trực được thành lập theo Phụ lục VI UNCLOS, có thẩm quyền giải quyết tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng UNCLOS theo Phần XV. ITLOS thực thi UNCLOS thông qua việc thực hiện các thẩm quyền chính bao gồm: (a) Giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng UNCLOS; (b) Cho ý kiến tư vấn đối với các tranh chấp được đệ trình theo UNCLOS và các thỏa thuận quốc tế liên quan đến mục đích của UNCLOS. Một điểm khác giữa Tòa ITLOS và Tòa ICJ là trong khi chỉ có quốc gia mới có tư cách là một tranh chấp trước Tòa ICJ³⁷, Tòa ITLOS mở cho mọi thành viên của UNCLOS, bao gồm cả quốc gia và tổ chức quốc tế. Ngoài ra, ITLOS có thẩm quyền phát sinh: (a) áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời để bảo vệ quyền của các bên tranh

³⁵ Khoản 1 Điều 33 Hiến chương quy định các phương pháp giải quyết tranh chấp bao gồm: đàm phán, điều tra, trung gian, hòa giải, trọng tài, tòa án, sử dụng những tổ chức hoặc những điều ước khu vực, hoặc bằng các biện pháp hòa bình khác tùy theo sự lựa chọn của mình.

³⁶ Điều 287 UNCLOS.

³⁷ Quy chế Tòa ICJ, Điều 34(1).

chấp; (b) thẩm quyền liên quan đến thả tàu nhanh. Trong thành phần của ITLOS còn có Viện giải quyết các vụ tranh chấp liên quan đến đáy biển, được quy định tại Điều 14 Phụ lục VI UNCLOS. Viện gồm 11 thành viên do Tòa lựa chọn trong số 21 thành viên đã được bầu của Tòa. Thành viên của Viện được lựa chọn theo nguyên tắc đại diện cho các hệ thống pháp luật chủ yếu của thế giới và phân chia công bằng về địa lý³⁸. Theo Điều 15 Phụ lục VI UNCLOS, Tòa án có thể thành lập các Viện đặc biệt gồm ít nhất 03 thành viên để xét xử các vụ kiện cụ thể theo yêu cầu của các bên. Để giải quyết nhanh chóng, Tòa án cũng lập Viện rút gọn với 05 thành viên để xử lý theo thủ tục đơn giản hóa. Những Viện này hoạt động như các “tòa án con” và có thêm 02 thành viên dự phòng thay thế khi cần thiết. Các phán quyết của các Tòa rút gọn đều được coi như phán quyết của ITLOS, chúng đều có tính chất chung thẩm và tất cả các bên trong vụ tranh chấp đều phải chấp hành³⁹.

Theo Phụ lục VII UNCLOS, để giải quyết tranh chấp qua trọng tài, một bên phải gửi thông báo bằng văn bản kèm theo các yêu sách và căn cứ pháp lý tới bên kia. Tòa Trọng tài gồm 05 thành viên được các bên chọn từ danh sách do Tổng Thư ký Liên hợp quốc lập, hoạt động theo Phụ lục VII và các quy định khác của UNCLOS. Bản án của Tòa Trọng tài có giá trị bắt buộc thi hành và không được kháng cáo, trừ khi các bên đã thỏa thuận trước về thủ tục kháng cáo. Các bên liên quan phải tuân thủ bản án khi vụ việc được giải quyết. Tất cả các bên trong vụ tranh chấp khi được Tòa Trọng tài giải quyết vụ việc bằng bản án thì đều phải tuân theo. Từ khi được thành lập đến nay, Tòa Trọng tài đã giải quyết tổng số 30 vụ viện tranh chấp liên quan đến luật biển quốc tế theo UNCLOS, một số vụ việc nổi bật bao gồm: The Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand and Australia v. Japan, 1999): Tranh chấp về bảo tồn cá ngừ vây xanh; The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom, 2001): Tranh chấp về môi trường biển và thải chất phóng xạ; The “Volga” Case (Russian Federation v. Australia, 2002): Tranh chấp về việc bắt giữ tàu cá; The Bangladesh/Myanmar Maritime Boundary Delimitation Case (2012): Phân định biên giới biển giữa Bangladesh và Myanmar; The Ghana/Côte d'Ivoire Case

³⁸ Nguyễn Hồng Thao (2000), *Tòa án Công lý quốc tế*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 87.

³⁹ Nguyễn Bá Diên, Nguyễn Hùng Cường (2013), “Công ước Luật Biển năm 1982 của Liên hợp quốc với cơ chế giải quyết tranh chấp trên biển”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, Luật học Tập 29, Số 1, tr. 1-19.

(2017): Về phân định ranh giới biển và quyền khai thác dầu khí; Vụ việc M/V “Louisa”; Vụ việc M/V “Virginia G”,...

Bên cạnh việc giải quyết tranh chấp tại các cơ quan tài phán quốc tế, UNCLOS cũng không loại trừ việc giải quyết tranh chấp theo thỏa thuận của các bên. Cụ thể, Điều 282 UNCLOS quy định nếu các bên có thỏa thuận về giải quyết tranh chấp, đồng thời loại trừ khả năng áp dụng thủ tục tại Điều 281, việc giải quyết tranh chấp sẽ tuân theo sự thỏa thuận giữa các bên và loại trừ khả năng áp dụng các quy định tại Mục 2, Phần XV Công ước (các quy định về giải quyết tranh chấp tại cơ quan tài phán quốc tế được liệt kê trong UNCLOS) nếu đảm bảo điều kiện đã thỏa thuận trong khuôn khổ của một hiệp định chung, khu vực hay hai bên hay bất kỳ cách nào, và thủ tục giải quyết tranh chấp sẽ phải tuân theo một thủ tục dẫn đến một quyết định bắt buộc.

Từ những phân tích trên, có thể thấy cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS có thể được coi là đầy đủ và toàn diện nhất trong số các cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế về biển hiện nay vì nó chứa đựng hầu như tất cả các biện pháp giải quyết tranh chấp mà các bên hữu quan có thể lựa chọn áp dụng, bao gồm các giải pháp được quy định tại khoản 1 Điều 33 của Hiến chương Liên hợp quốc và các giải pháp được quy định trong Phần XV của UNCLOS⁴⁰. Những phương pháp giải quyết tranh chấp của UNCLOS có thể áp dụng đối với việc giải quyết tranh chấp liên quan đến hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản tại thềm lục địa và Vùng, là cơ sở để các quốc gia cũng như các chủ thể tiến hành hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản giải quyết tranh chấp theo các biện pháp phù hợp với luật biển quốc tế hiện đại. Việc đưa vào UNCLOS 1982 các điều khoản bắt buộc về giải quyết các tranh chấp ở biển đã phản ánh đúng xu thế của thời đại, phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc, thể hiện ý nguyện của các quốc gia có biển cũng như không có biển đã được nhiều đoàn đại biểu tham gia Hội nghị của Liên hợp quốc về biển từ 1973-1982 chấp nhận rộng rãi, kể cả các đoàn đại biểu của các nước xã hội chủ nghĩa mà trước đó đã kiên quyết phản đối khái niệm về quyền tài phán bắt buộc của

⁴⁰ Nguyễn Bá Diễn, Nguyễn Hùng Cường (2013), *tlđđ* (36).

Tòa án quốc tế, vì nếu không có các điều khoản về giải quyết tranh chấp thì sự toàn vẹn của văn bản cuối cùng sẽ bị mất giá trị⁴¹.

4. UNCLOS 1982 và pháp luật về khai thác khoáng sản biển tại Việt Nam

Biển và hải đảo Việt Nam được đánh giá là giàu tài nguyên, nhiều tiềm năng. Trong vùng biển đã phát hiện khoảng 35 loại hình khoáng sản có quy mô trữ lượng khai thác khác nhau thuộc các nhóm: nhiên liệu, kim loại, vật liệu xây dựng, đá quý và bán quý, khoáng sản lỏng. Trong đó, dầu khí là tài nguyên lớn nhất ở thềm lục địa nước ta, có tầm chiến lược quan trọng. Trữ lượng dầu khí ngoài khơi miền Nam Việt Nam có thể chiếm 25% trữ lượng dầu dưới đáy Biển Đông. Biển nước ta còn có tiềm năng băng cháy (loại hình tài nguyên mới của thế giới); có tiềm năng tài nguyên nước biển, tài nguyên đất bãi triều, hệ sinh thái đất ngập nước ven biển, năng lượng gió, thủy triều, mặt trời⁴². Tuy nhiên, tài nguyên khoáng sản biển nói chung và dầu khí nói riêng thuộc nhóm tài nguyên không tái tạo, nên rất cần xây dựng chính sách, chiến lược quy hoạch, khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản một cách hợp lý để phát triển kinh tế xã hội⁴³.

4.1. Đánh giá khung pháp lý của Việt Nam về khai thác khoáng sản biển

Kể từ khi gia nhập UNCLOS, Việt Nam đã dần nội luật hóa các quy định của Công ước trong hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản biển tại thềm lục địa. Để tuân thủ nghĩa vụ quốc gia ven biển, Việt Nam ban hành Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015 nhằm quản lý hoạt động bảo vệ môi trường, khai thác và sử dụng tài nguyên biển phù hợp với UNCLOS. Ngoài ra, nhiều luật chuyên ngành đã được ban hành để tạo khuôn khổ pháp lý cho việc

⁴¹ Vị trí chiến lược vấn đề biển và luật biển ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương, *Viện Thông tin Khoa học xã hội*, Hà Nội, tr. 227.

⁴² Đào Thị Tùng (2020), “Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển ở Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, truy cập tại: <https://tcnn.vn/news/detail/46709/To-chuc-bo-may-quan-ly-nha-nuoc-ve-khai-thac-bao-ve-tai-nguyen-va-moi-truong-bien-o-Viet-Nam.html>, truy cập ngày 06/10/2014.

⁴³ Dư Văn Toán (2024), “Nghiên cứu chính sách quản lý tài nguyên biển khoáng sản biển tại Việt Nam”, truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/280942930_Dinh_huong_chinh_sach_QLTN_va_EITI_khoan_g_san_bien_VN, truy cập ngày 06/10/2024.

khai thác, bảo tồn tài nguyên biển, thúc đẩy phát triển kinh tế và tăng cường vị thế quốc tế, gồm Luật Bảo vệ môi trường 2020, Bộ luật Hàng hải Việt Nam 2015, Luật Quy hoạch 2017, Luật Cảnh sát biển Việt Nam 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Đối với hoạt động khai thác dầu khí, Việt Nam cũng ban hành Luật Dầu khí 2022 để quản lý các hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí trong phạm vi đất liền, hải đảo và vùng biển của Việt Nam. Đối với các khoáng sản biển khác, bên cạnh được điều chỉnh bởi Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015, hoạt động thăm dò, khai thác các loại khoáng sản này còn được điều chỉnh bởi Luật Khoáng sản. Tuy nhiên, trong nội dung bài viết này, nhóm tác giả chỉ tập trung đánh giá khung pháp lý về hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên khoáng sản biển là dầu khí tại Việt Nam.

Thứ nhất, hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí tại Việt Nam. Hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí là hoạt động điều tra, khảo sát ban đầu nhằm đánh giá tiềm năng, triển vọng dầu khí làm căn cứ cho việc định hướng hoạt động tìm kiếm thăm dò dầu khí. Trước đây, hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí được điều chỉnh bởi Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí (Nghị định số 95/2015/NĐ-CP), do đó để nâng cao tính pháp lý, đồng bộ với pháp luật về khoáng sản, Luật Dầu khí 2022 đã quy định về hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí. Ngoài ra, Luật Dầu khí 2022 đưa ra định nghĩa đối với hoạt động dầu khí là hoạt động tìm kiếm thăm dò dầu khí, phát triển mỏ dầu khí, khai thác dầu khí, thu dọn công trình dầu khí. Theo quy định này, việc thăm dò, khai thác dầu khí đều được xem là hoạt động dầu khí. Luật Dầu khí 2022 cũng đã bổ sung Chương IX về chức năng, quyền và nghĩa vụ của Tổng Công ty Dầu khí Việt Nam trong điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí. Trong đó, đối với chức năng về tham gia trong hợp đồng dầu khí với vai trò nhà thầu, có bổ sung quy định phân cấp cho Hội đồng thành viên Tổng Công ty phê duyệt một số nội dung theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, đồng thời tăng cường vai trò giám sát của Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước tại Tổng Công ty.

Thứ hai, hoạt động dầu khí tại Việt Nam. Hoạt động dầu khí được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dầu khí được ký kết giữa Tổng Công ty Dầu khí Việt Nam và nhà thầu đối với các lô dầu khí theo

danh mục được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Trong giai đoạn tìm kiếm thăm dò dầu khí, trên cơ sở quy định trong hợp đồng dầu khí, nhà thầu phải lập chương trình tìm kiếm thăm dò dầu khí trình Tập đoàn Dầu khí Việt Nam thẩm định, phê duyệt (Điều 44 Luật Dầu khí 2022). Việc lựa chọn nhà thầu để ký kết hợp đồng dầu khí được tiến hành theo các hình thức đấu thầu rộng rãi, chào thầu cạnh tranh và chỉ định thầu.

Thứ ba, các quy định về khai thác dầu khí. Dầu khí là loại tài nguyên khoáng sản biển theo quy định của UNCLOS. Do đó, việc khai thác dầu khí phải tuân thủ các quy định pháp luật trong nước và UNCLOS. Luật Dầu khí 2022 đã quy định chi tiết quy trình khai thác dầu khí trên thềm lục địa của Việt Nam bao gồm: Kế hoạch phát triển mỏ dầu khí hoặc kế hoạch phát triển sớm mỏ dầu khí đã được phê duyệt; các quy định trong quá trình nghiên cứu khảo sát giếng, vỉa và mỏ; thu dọn công trình dầu khí; các quy định về bảo vệ tài nguyên trong quá trình khai thác dầu khí; chính sách khai thác tài nguyên đối với mỏ, cụm mỏ, lô dầu khí khai thác tận thu,...

Thứ tư, các quy định về xử lý vi phạm trong hoạt động dầu khí. Hiện nay, việc xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí được quy định tại Nghị định 99/2020/NĐ-CP ngày 26/8/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí. Các quy định này đưa ra các mức phạt và biện pháp xử lý cụ thể đối với nhiều loại hành vi vi phạm trong lĩnh vực dầu khí, bao gồm: hành vi vi phạm quy định về hoạt động thăm dò dầu khí, hành vi vi phạm quy định về hoạt động phát triển mỏ và khai thác dầu khí, hành vi vi phạm quy định về hoạt động kết thúc dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, hành vi vi phạm quy định về an toàn, an ninh dầu khí, hành vi vi phạm quy định về ứng phó sự cố tràn dầu, hành vi vi phạm quy định về an toàn đối với công trình dầu khí trên đất liền,... Các quy định về xử phạt vi phạm nêu trên phù hợp Điều 77, Điều 208 và Điều 209 UNCLOS, trong đó yêu cầu các quốc gia ban hành luật để điều chỉnh hoạt động khai thác tài nguyên, đồng thời bảo vệ môi trường biển trong vùng thềm lục địa của mình. Điều này cho thấy Việt Nam đang dần nội luật hóa các quy định khung của UNCLOS để điều chỉnh các hoạt động khai thác tài nguyên trên thềm lục địa vì các quốc gia được phép ban hành luật lệ để quản lý việc khai thác tài nguyên trên thềm lục địa và có quyền thực hiện mọi biện pháp

để các chủ thể này phải chịu trách nhiệm cho hành vi của mình, bao gồm cả trách nhiệm dân sự, hành chính và hình sự.

Thứ năm, hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác dầu khí tại Việt Nam được quy định trong nhiều văn bản như Luật Dầu khí, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo cùng các văn bản hướng dẫn thi hành. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 dành riêng một chương đề quy định về kiểm soát ô nhiễm và ứng phó sự cố tràn dầu, bao gồm nguyên tắc, nội dung kiểm soát, trách nhiệm điều tra, đánh giá môi trường biển, và kiểm soát ô nhiễm từ hoạt động trên biển, từ đất liền và xuyên biên giới. Luật này cũng đưa ra các công cụ kiểm soát ô nhiễm như phân vùng rủi ro và đánh giá hiệu quả kiểm soát. Ngoài ra, Luật Bảo vệ môi trường 2020 và Luật Dầu khí 2022 yêu cầu thực hiện Đánh giá tác động môi trường (EIA) trước khi tiến hành thăm dò hoặc khai thác, đảm bảo tuân thủ quy định của UNCLOS và các tiêu chuẩn quốc tế, góp phần nâng cao khung pháp lý về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực dầu khí. Tuy nhiên, việc thực thi các quy định này còn đối mặt với thách thức, đặc biệt là trong việc đảm bảo giám sát liên tục và phối hợp giữa các cơ quan. Đồng thời, quy định về vấn đề bảo vệ môi trường nằm rải rác ở các văn bản pháp luật dẫn đến thực tế hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường biển thiếu tính đồng bộ và không tránh khỏi sự chông chéo giữa các quy định về cùng một vấn đề, gây khó khăn cho các chủ thể tiến hành khai thác tài nguyên biển phải tuân thủ nghĩa vụ bảo vệ môi trường khi mỗi nghĩa vụ, thậm chí với mỗi đối tượng khác nhau trong cùng một nghĩa vụ lại phải xem xét các văn bản pháp luật khác nhau do các cơ quan khác nhau ban hành⁴⁴.

Bên cạnh UNCLOS, Việt Nam đã gia nhập những điều ước quốc tế trực tiếp liên quan đến bảo vệ môi trường biển bao gồm Nghị định thư năm 1992 của Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với tổn thất ô nhiễm dầu, Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu 1973 (sửa đổi 1978, Phụ lục I và II), Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu Bunker. Trong khu vực, Việt Nam cũng đã ký nhiều thỏa thuận chung nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường biển như Bản ghi nhớ về cơ chế hợp tác trong chuẩn bị và ứng phó sự cố tràn dầu 2014, Biên bản thỏa thuận hợp tác Quốc tế

⁴⁴ Phạm Hồng Hạnh (2020), *tlđđ* (7), tr. 113.

trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm biển giữa Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam và Cục Bảo vệ bờ biển Hàn Quốc 2017,... Tuy nhiên, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường biển, các quy định liên quan đến hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí vẫn còn những hạn chế. Mặc dù đã có các thỏa thuận về việc phối hợp ứng phó với ô nhiễm dầu, nhưng trên thực tế, các bên ký kết chưa thực hiện bất kỳ biện pháp cụ thể nào để triển khai các hoạt động này một cách hiệu quả.

Thứ sáu, về bồi thường thiệt hại. Vấn đề bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển hiện nay được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật sau: Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, Bộ luật Dân sự năm 2015 và một số văn bản hướng dẫn thi hành. Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường, khi đó chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi (Điều 602). Quyền yêu cầu cá nhân, tổ chức bồi thường thiệt hại môi trường được Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định tại Điều 131, theo đó, Ủy ban nhân dân các cấp, tổ chức, cá nhân phát hiện môi trường có dấu hiệu bị ô nhiễm, suy thoái thông báo cho cơ quan có trách nhiệm yêu cầu bồi thường và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái. Bên cạnh đó, Thông tư số 17/2023/TT-BTNMT (hiệu lực thi hành kể từ ngày 15/11/2024) còn quy định về bồi thường đối với sự cố tràn dầu trên biển gây ra bởi cá nhân, tổ chức nước ngoài, theo đó văn bản yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường do sự cố tràn dầu gửi lên một trong các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp bao gồm: Tòa án Công lý quốc tế, Tòa Luật biển quốc tế, Tòa Trọng tài đặc biệt được thành lập theo UNCLOS. Đồng thời, Điều 34 Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu ban hành kèm theo Quyết định 12/2021/QĐ-TTg năm 2021 cũng có quy định tổ chức, cá nhân bị thiệt hại do ô nhiễm tràn dầu có quyền trực tiếp hoặc ủy quyền thông qua luật sư để khiếu nại chủ cơ sở, dự án hoặc chủ tàu gây ra sự cố tràn dầu bồi thường thiệt hại. Mặc dù các điều khoản về bồi thường thiệt hại được quy định tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau, song vấn đề bồi thường thiệt hại do hành vi khai thác khoáng sản trên biển vẫn chưa được đồng bộ và thống nhất, đặc biệt chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng để ngư dân (những chủ thể yếu thế bị ảnh hưởng bởi sự cố tràn dầu trên biển) được quyền yêu cầu bồi thường vì hoạt động khai thác

khoáng sản biển mà chủ yếu là dầu khí diễn ra tại thềm lục địa nên nếu sự cố tràn dầu xảy ra, ngư dân sẽ là đối tượng bị tác động rất lớn do những thiệt hại về kinh tế phát sinh do ô nhiễm môi trường biển mà họ phải gánh chịu mang tính lâu dài bởi có thể phải mất nhiều thời gian mới có thể khôi phục lại hệ sinh thái biển để tiến hành các hoạt động khai thác cá⁴⁵.

4.2. Khuyến nghị cho Việt Nam

Thứ nhất, để quản lý hiệu quả hoạt động khai thác dầu khí và bảo vệ môi trường biển, cần khắc phục tình trạng chồng chéo và thiếu đồng bộ giữa các quy định hiện hành, đặc biệt là với Luật Dầu khí. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo hiện chưa điều chỉnh chi tiết về khai thác tài nguyên khoáng sản biển, bao gồm bảo vệ môi trường từ hoạt động này. Vì vậy, cần bổ sung quy định chi tiết về bảo vệ môi trường biển trong Luật này, đảm bảo phù hợp với các tiêu chuẩn của UNCLOS. Đồng thời, để tăng cường kiểm soát và phòng ngừa ô nhiễm từ hoạt động khai thác khoáng sản, cần hoàn thiện quy định pháp luật về điều tra, đánh giá tác động, và xác định thiệt hại môi trường biển. Hiện tại, các quy định đánh giá tác động môi trường biển chủ yếu dựa trên Luật Bảo vệ môi trường 2020, nhưng cần bổ sung tiêu chuẩn và tiêu chí phù hợp với đặc thù môi trường biển nhằm sàng lọc các dự án rủi ro, từ đó chủ động phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm.

Thứ hai, để xử lý bồi thường thiệt hại từ hoạt động khai thác khoáng sản trên biển, cần khắc phục sự thiếu đồng bộ trong các quy định hiện hành. Luật Bảo vệ môi trường 2020 đã đưa ra cơ sở xác định thiệt hại môi trường (Mục 2 Chương X), nhưng chưa đủ cụ thể đối với ô nhiễm môi trường biển do sự cố tràn dầu – một vấn đề phổ biến tại Việt Nam. Mặc dù Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015 (Mục 2 Chương VI) có quy định về ứng phó sự cố tràn dầu, nhưng cần được cập nhật để phù hợp với thực tiễn. Do đó, cần bổ sung quy định chi tiết về xác định thiệt hại, lập hồ sơ bồi thường và thời hiệu khởi kiện trong Luật này. Những điều chỉnh này sẽ đảm bảo quyền lợi cho cá nhân, tổ chức bị ảnh hưởng, đặc biệt là ngư dân và cộng đồng ven

⁴⁵ Lê Ngọc Quỳnh (2023), *Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ thực tiễn ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 68.

biển, đồng thời tăng tính minh bạch và hiệu quả trong giải quyết tranh chấp liên quan đến bồi thường.

Thứ ba, đối với khai thác dầu khí tại các vùng biển chồng lấn, cần bổ sung quy định cụ thể trong Luật Dầu khí để điều chỉnh và bảo đảm tính pháp lý cho các thỏa thuận khai thác chung giữa các quốc gia. Các quy định này phải đảm bảo nguyên tắc chủ quyền và quyền tài phán quốc gia, đặc biệt tại các khu vực thềm lục địa chưa phân định hoặc có tranh chấp chủ quyền. Những nguyên tắc này cần được áp dụng từ giai đoạn đàm phán đến triển khai thực hiện, nhằm giảm thiểu rủi ro pháp lý và ngăn chặn các yêu sách bất lợi từ bên tranh chấp khác, đảm bảo quyền lợi quốc gia trong các thỏa thuận khai thác chung. Ngoài ra, tham khảo kinh nghiệm của Philippines, Luật Thăm dò và Phát triển Dầu khí đã quy định điều khoản cụ thể về nội dung thỏa thuận khai thác chung bao gồm quyền và nghĩa vụ của các bên, quản lý khu vực phát triển chung (JDZ) và các điều khoản về chi phí và sản lượng dầu khí⁴⁶. Điều này sẽ giúp đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong quá trình khai thác. Do đó, Luật Dầu khí cần bổ sung các điều khoản cụ thể về nội dung thỏa thuận khai thác chung, điều này cũng phù hợp với khoản 3 Điều 74 và khoản 3 Điều 83 UNCLOS (các quốc gia có yêu sách chồng lấn phải tìm kiếm các giải pháp hợp lý để tránh làm tổn hại đến môi trường biển và các tài nguyên ở khu vực tranh chấp).

Thứ tư, hiện nay, Việt Nam đã tham gia ký kết CLC 1992, việc tham gia CLC 1992 đã góp phần hoàn thiện cơ chế đền bù thiệt hại do ô nhiễm dầu tại Việt Nam. Tuy nhiên nếu tham gia CLC 1992, không tham gia Công ước Fund 1992 thì sẽ rất khó khăn trong việc đòi bồi thường đầy đủ hoặc tương ứng đối với những thiệt hại xảy ra, đặc biệt những vụ tai nạn gây thiệt hại ô nhiễm nghiêm trọng. Biển Việt Nam nằm trên tuyến đường hàng hải quốc tế quan trọng, số lượng tàu thuyền ra vào vùng biển Việt Nam ngày càng nhiều, nguy cơ xảy ra ô nhiễm

⁴⁶ Luật Thăm dò và Phát triển Dầu khí của Philippines (Oil Exploration and Development Act), quy định về việc thăm dò và phát triển dầu khí với các cơ chế hợp tác khai thác chung, đặc biệt trong các khu vực có tranh chấp. Trong luật này, các thỏa thuận hợp tác khai thác dầu khí với nước ngoài được chính phủ cho phép dựa trên các điều khoản thương mại và phải tuân thủ các quy định cụ thể về phân chia lợi nhuận, trách nhiệm giữa các bên và giám sát hoạt động. Những điều khoản cơ bản của một thỏa thuận khai thác chung bao gồm các nguyên tắc và mục tiêu của thỏa thuận, phạm vi, định nghĩa về Khu vực Phát triển Chung (JDZ), quyền và nghĩa vụ của các bên, và cơ chế quản lý khu vực này.

Tham khảo tại: Điều 36 Luật Thăm dò và phát triển dầu khí Philippines 2017, <https://legacy.senate.gov.ph/lisdata/2552822035!.pdf>, truy cập ngày 10/8/2024.

biển từ tàu ngày càng tăng. Vì vậy, việc Việt Nam tham gia Công ước Fund 1992 là cần thiết, khi đã tham gia Công ước Fund 1992 khi thiệt hại do ô nhiễm dầu xảy ra trên vùng biển Việt Nam mới có thể yêu cầu bồi thường được đầy đủ, thỏa đáng⁴⁷. Fund 1992 còn cung cấp sự bảo vệ phù hợp tới các cá nhân ứng cứu sự cố tràn dầu và ở mức độ chắc chắn cao đối với việc bồi hoàn. Chi phí bồi hoàn được phê chuẩn về kỹ thuật và các thiệt hại, điều này khuyến khích và cho phép triển khai việc ứng phó với sự cố một cách nhanh chóng⁴⁸. Bên cạnh đó, cần bổ sung các quy định về giải quyết tranh chấp bồi thường thiệt hại trong trường hợp ô nhiễm môi trường biển do các hoạt động khai thác dầu khí, đảm bảo sự tương thích với UNCLOS và các điều ước quốc tế khác mà Việt Nam là thành viên. Việc áp dụng triệt để nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong hoạt động khai thác tài nguyên biển gây ô nhiễm sẽ đảm bảo rằng những tổ chức hoặc cá nhân gây ô nhiễm phải chịu trách nhiệm về chi phí xử lý, khắc phục và cải tạo môi trường. Việt Nam cũng cần phải đề cao nguyên tắc hợp tác quốc tế và nguyên tắc tôn trọng các cam kết quốc tế - vốn là những nguyên tắc nền tảng cho sự tồn tại và phát triển của hệ thống pháp luật quốc tế nói chung. Mặt khác, việc giải quyết những tranh chấp và bất đồng giữa các quốc gia cần dựa trên việc sử dụng các công cụ “luật mềm” (soft law). Cụ thể, các quy tắc về ứng xử kiềm chế, hạn chế xung đột, giải quyết các vấn đề trên tinh thần thiện chí, hợp tác, không dùng vũ lực của các bên trong quan hệ quốc tế cần được coi như một phương thức hữu hiệu hiện nay⁴⁹.

5. Kết luận

Vai trò của UNCLOS 1982: UNCLOS 1982 là khung pháp lý quốc tế quan trọng, định hình các nguyên tắc và quy định quản lý hoạt động khai thác tài nguyên khoáng sản biển tại thềm lục địa và Vùng. Công ước không chỉ bảo đảm quyền chủ quyền của quốc gia ven biển trong việc khai thác tài nguyên mà còn thiết lập các nghĩa vụ bảo vệ môi trường, phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm.

⁴⁷ Mai Hải Đăng (2011), “Một số quy định của pháp luật quốc tế về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu từ tàu”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, Luật học 28 (2012), tr. 56-62.

⁴⁸ Nguyễn Đức Huỳnh, Lê Thị Phương (2012), “Vì sao Việt Nam cần tham gia Công ước quốc tế: Công ước Quỹ 1992 (Fund 1992)?”, *Petrovietnam Journal*.

⁴⁹ Trần Thăng Long (2023), “Một số vấn đề chưa được quy định rõ trong Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và tác động đến việc giải quyết tranh chấp về biển”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 07 (167)/2023, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 42-53.

Giải quyết tranh chấp: UNCLOS cung cấp một hệ thống toàn diện các cơ chế giải quyết tranh chấp và các biện pháp hòa giải. Hệ thống này đảm bảo rằng các tranh chấp được xử lý một cách công bằng và minh bạch, góp phần duy trì trật tự pháp lý quốc tế.

Thách thức thực thi: Việc thực thi UNCLOS đối mặt với nhiều thách thức, bao gồm sự thiếu đồng bộ giữa các quy định nội địa và quốc tế, cùng nguy cơ ô nhiễm môi trường từ hoạt động khai thác khoáng sản biển. Điều này đòi hỏi sự cam kết mạnh mẽ của các quốc gia trong việc nội luật hóa các quy định của UNCLOS và tăng cường năng lực thực thi.

Khuyến nghị cho Việt Nam: Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp luật về quản lý và bảo vệ môi trường biển, đặc biệt là đối với hoạt động khai thác tài nguyên biển là dầu khí. Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về bồi thường thiệt hại, đánh giá tác động môi trường và hợp tác quốc tế là cần thiết để đảm bảo quản lý bền vững tài nguyên khoáng sản biển.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Luật Biển Việt Nam số 18/2012/QH13 ngày 21/6/2012.
2. Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 ngày 17/11/2020.
3. Luật Dầu khí số 12/2022/QH15 ngày 14/11/2022.
4. Luật Khoáng sản số 60/2010/QH12 ngày 27/11/2010.
5. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo ngày số 82/2015/QH13 ngày 25/6/2015.
6. Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí.
7. Nghị định 99/2020/NĐ-CP ngày 26/8/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí.

8. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
9. Thông tư số 17/2023/TT-BTNMT quy định về kỹ thuật điều tra, xác định và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại môi trường do sự cố tràn dầu xảy ra tại vùng biển Việt Nam.
10. Quyết định số 12/2021/QĐ-TTg ngày 24/3/2021 của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu.

II. Tài liệu tham khảo

11. Bates, R.L., and Jackson, J.A, eds., (1987), *Glossary of geology (Third edition)*, Alexandria Va., American Geological Institute.
12. British Institute of International and Comparative Law (1989), *Join development of offshore oil and gas: A model agreement for States for join development with explanatory commnentary*, British Institute of International and Comparative Law, London.
13. Chie Kojima (2018), South China Sea Arbitration and the Protection of the Marine Environment: Evolution of UNCLOS Part XII Through Interpretation and the Duty to Cooperate, *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 21, BRILL.
14. Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982).
15. Đào Thị Tùng (2020), “Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về khai thác, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển ở Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, truy cập tại: <https://tcnn.vn/news/detail/46709/To-chuc-bo-may-quan-ly-nha-nuoc-ve-khai-thac-bao-ve-tai-nguyen-va-moi-truong-bien-o-Viet-Nam.html>, truy cập ngày 06/10/2014.
16. Dư Văn Toán (2024), “Nghiên cứu chính sách quản lý tài nguyên biển khoáng sản biển tại Việt Nam”, truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/280942930_Dinh_huong_chinh_sach_QLTN_va_EITI_khoang_san_bien_VN, truy cập ngày 06/10/2024.

17. Fietta, Stephen, and Robin Cleverly, “Bangladesh v. Myanmar (Judgment of the International Tribunal for the Law of the Sea, 14 March 2012)”, *A Practitioner’s Guide to Maritime Boundary Delimitation* (2016; online edn, Oxford Academic), <https://doi.org/10.1093/law/9780199657476.003.0023>, truy cập ngày 26/9/2024.
18. Hiệp ước Nam Cực năm 1959.
19. Hoàng Việt (2019), “Khai thác chung và những khuyến cáo về khai thác chung trên khu vực biển Đông”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, https://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210251#_ftn18, truy cập ngày 26/9/2024.
20. Hsiu-An Hsiao (2016), “Unilateral Actions and the Rule of Law in Maritime Boundary Disputes”, *Asian Yearbook of International Law*, Volume 22 (2016), <https://brill.com/display/book/edcoll/9789004379633/BP000016.xml>, truy cập ngày 26/9/2024.
21. ICJ (1969), *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark)*, *Judgment of 20 February 1969*, ICJ Report 1969.
22. Kanehara Atsuko (2008), “The Revenue Sharing Scheme with Respect to the Exploitation of the Outer Continental Shelf under Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea —A Plethora of Entangling Issues”, *Seminar on the Establishment of the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles under UNCLOS—Its Implications for International Law*, Ocean Policy Research Foundation, 27 February 2008.
23. Lê Ngọc Quỳnh (2023), *Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ thực tiễn ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội.
24. Lê Thị Thảo Vân (2024), *Bảo vệ môi trường biển theo quy định của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 và vấn đề thực thi của Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

25. Luật Thăm dò và phát triển dầu khí Philippines 2017, <https://legacy.senate.gov.ph/lisdata/2552822035!.pdf>, truy cập ngày 10/8/2024.
26. Mai Hải Đăng (2011), “Một số quy định của pháp luật quốc tế về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu từ tàu”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, Luật học 28 (2012), tr. 56-62.
27. Mai Hải Đăng (2022), “Vai trò của cơ quan quyền lực quốc tế về đáy biển đối với bảo vệ môi trường biển”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, Vol. 38, No. 4 (2022), tr. 60-68.
28. Nguyễn Bá Diên, Nguyễn Hùng Cường (2013), “Công ước Luật Biển năm 1982 của Liên hợp quốc với cơ chế giải quyết tranh chấp trên biển”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, Luật học Tập 29, Số 1, tr. 1-19.
29. Nguyễn Chu Hồi (2005), *Cơ sở tài nguyên và môi trường biển*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
30. Nguyễn Đức Huỳnh, Lê Thị Phụng (2012), “Vì sao Việt Nam cần tham gia Công ước quốc tế: Công ước Quĩ 1992 (Fund 1992)?”, *Petrovietnam Journal*.
31. Nguyễn Hồng Thao (2000), *Toà án Công lý quốc tế*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
32. Nigel Bankes (2017), “TLOS Judgment in the Maritime Boundary Dispute between Ghana and Côte d’Ivoire”, <https://site.uit.no/nclos/2017/10/27/itlos-judgment-in-the-maritime-boundary-dispute-between-ghana-and-cote-divoire/>, truy cập ngày 26/9/2024.
33. Phạm Hồng Hạnh (2020), *Pháp luật quốc tế về tài nguyên khoáng sản biển và thực tiễn của Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
34. Dự thảo Quy chế khai thác khoáng sản trong Vùng, xem Dự thảo tại <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2023/10/Presidents-further-revised-text-1.pdf>.

35. Phạm Hồng Hạnh (2020), *Pháp luật quốc tế về tài nguyên khoáng sản biển và thực tiễn của Việt Nam*, NXB Công an nhân dân.
36. Quy chế Tòa án Quốc tế năm 1945.
37. Quyết định của Đại hội đồng ISA về Quy định đối với hoạt động khảo sát, thăm dò lưu huỳnh trong Vùng năm 2012 (ISBA/16/A/12/Rev.1).
38. Quyết định của Đại hội đồng ISA về Quy định đối với hoạt động khảo sát, thăm dò các khối đa kim trong Vùng và các vấn đề liên quan năm 2013 (ISBA/19/C/17).
39. Quyết định của Đại hội đồng ISA về Quy định đối với hoạt động khảo sát, thăm dò coban năm 2012 (ISBA/18/A/11).
40. Ranier Lagoni (1984), “Interim Measures Pending Maritime Delimitation Agreements”, 78 *AJIL* 345.
41. Schofield, C. (2021), Maritime Joint Development Zones: United Nations Convention on Law of Sea, In: Gray, K.W. (eds) *Global Encyclopedia of Territorial Rights*. Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-319-68846-6_638-1, truy cập ngày 27/9/2024.
42. Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea (2011), *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Advisory Opinion.
43. Trần Thăng Long (2023), “Một số vấn đề chưa được quy định rõ trong Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và tác động đến việc giải quyết tranh chấp về biển”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 07 (167)/2023, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 42-53.
44. Vị trí chiến lược vấn đề biển và luật biển ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương, *Viện Thông Tin khoa học xã hội*, Hà Nội.

THỰC THI QUYỀN CỦA QUỐC GIA KHÔNG CÓ BIỂN THEO UNCLOS 1982 TỪ THỰC TIỄN QUAN HỆ VIỆT NAM-LÀO

ThS. Lê Đức Phương¹

Tóm tắt:

Trước hết, bài viết trình bày về quyền của quốc gia không có biển theo quy định của UNCLOS 1982. Về nội dung này, bài viết tổng hợp, phân tích nhóm các quyền chung mà quốc gia không có biển được hưởng một cách bình đẳng với các quốc gia có biển khác và nhóm các quyền đặc thù mà quốc gia không có biển được hưởng xuất phát từ vị trí địa lý của quốc gia không có biển. Tiếp theo, bài viết trình bày thực tiễn thực thi các quyền của Lào với tư cách là quốc gia không có biển và là thành viên UNCLOS 1982 trong quan hệ với Việt Nam. Về nội dung này, bài viết tổng hợp, phân tích các hoạt động hợp tác giữa hai nước có liên quan đến việc tạo điều kiện thuận lợi để Lào thực thi các quyền của mình, đặc biệt là quyền đi ra biển, từ biển vào và tự do quá cảnh. Cuối cùng, bài viết đưa ra các kết luận, đánh giá những khía cạnh pháp lý và tính khả thi về các quyền của quốc gia không có biển theo UNCLOS 1982 cũng như hiện trạng và mức độ thực thi các quyền này của Lào trong thực tiễn quan hệ với Việt Nam.

***Từ khóa:** quốc gia không có biển, quyền của quốc gia không có biển, quyền đi ra biển và từ biển vào, quá cảnh, quan hệ Việt Nam-Lào*

Đặt vấn đề

Biển và đại dương bao phủ khoảng 71% diện tích bề mặt của Trái đất, chứa đựng nguồn tài nguyên thiên nhiên khổng lồ, đa dạng và phong phú. Biển và đại dương có vai trò đặc biệt quan trọng và ảnh hưởng toàn diện đối với sự sinh tồn, phát triển của nhân loại cũng như tất cả quốc gia bao gồm quốc gia có biển và quốc gia không có biển

¹ Giảng viên Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

trên toàn cầu. Vậy vấn đề quyền của quốc gia không có biển (*sau đây viết tắt là QGKCB*) được UNCLOS 1982² quy định như thế nào để bảo đảm lợi ích chính đáng của họ trong tương quan với quyền của quốc gia có biển?. Đối với Lào³, một QGKCB điển hình, đồng thời là thành viên của UNCLOS 1982, đã thực thi các quyền của mình theo Công ước này ở mức độ như thế nào trong thực tiễn quan hệ với một quốc gia có biển là Việt Nam⁴?. Đây là những vấn đề cơ bản được đặt ra và cần được giải quyết trong khuôn khổ bài viết này.

1. Quyền của quốc gia không có biển theo UNCLOS 1982

1.1. Khái niệm “quốc gia không có biển”

Về tổng quan, theo UNCLOS 1982, có hai loại quốc gia cơ bản có quyền và nghĩa vụ theo Công ước là quốc gia có biển và QGKCB. Trong đó, quốc gia có biển gồm quốc gia ven biển và quốc gia quần đảo. Công ước không giải thích thuật ngữ “quốc gia ven biển”. Tuy nhiên, dựa vào các quy định của UNCLOS về vấn đề xác định vị trí, ranh giới các vùng biển và đặt trong mối quan hệ với những thuật ngữ được giải thích như thuật ngữ quốc gia quần đảo, QGKCB, có thể cho rằng quốc gia ven biển (*coastal State*) là quốc gia có lãnh thổ đất liền thuộc chủ quyền của mình tiếp giáp với biển để tạo thành đường bờ biển (*sea-coast*). Chẳng hạn, trong khu vực Biển Đông có các quốc gia ven biển điển hình như Việt Nam, Trung Quốc, Campuchia, Thái Lan, Malaysia. Về quốc gia quần đảo, Điều 46.a UNCLOS giải thích: “*Quốc gia quần đảo (archipelagic state) là một quốc gia hoàn toàn được cấu thành bởi một hay nhiều quần đảo và có khi bởi một số hòn đảo khác nữa*”. Tiếp đó, Điều 46.b giải thích: “*Quần đảo (archipelago) là một tổng thể các đảo, kể cả các bộ phận của các đảo, các vùng nước tiếp liền và các thành phần tự nhiên khác có liên quan với nhau đến mức tạo thành về thực chất một thể thống nhất về địa lý, kinh tế và chính trị, hay được coi như thế về mặt lịch sử*”. Trong khu vực Biển Đông có các quốc gia quần đảo điển hình như Indonesia, Philippines.

² Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển ký năm 1982. Chữ viết tắt trong bài viết là UNCLOS 1982, UNCLOS hoặc Công ước.

³ Tên nước chính thức, đầy đủ là Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Chữ viết tắt trong bài viết là Lào.

⁴ Tên nước chính thức, đầy đủ là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chữ viết tắt trong bài viết là Việt Nam.

Về QGKCB, Điều 124 khoản 1 điểm a thuộc Phần X về “Quyền của quốc gia không có biển đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh” có giải thích về thuật ngữ “*quốc gia không có biển*” hay còn gọi là quốc gia nội lục như sau: “*Quốc gia không có biển (land-locked State) có nghĩa là một quốc gia không có bờ biển*”⁵. Như vậy, một chủ thể để được công nhận là một QGKCB theo Công ước này cần thỏa mãn hai điều kiện sau:

- *Thứ nhất*, chủ thể đó phải là một quốc gia (*State*). Tiêu chuẩn pháp luật quốc tế thường được vận dụng để xác định một chủ thể có tư cách quốc gia là Công ước Montevideo về quyền và nghĩa vụ quốc gia năm 1933⁶. Điều 1 của Công ước này quy định: “*Một quốc gia với tư cách là chủ thể của pháp luật quốc tế nên có các tiêu chuẩn sau: a) dân cư thường trú; b) lãnh thổ xác định; c) chính quyền; và d) khả năng tham gia vào quan hệ với các quốc gia khác*”. Theo Điều 3, 4 Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945, chỉ những “*quốc gia yêu chuộng hòa bình*” mới có thể là thành viên của Liên hợp quốc. Ở khía cạnh phải là quốc gia, các tiêu chuẩn trên được Liên hợp quốc vận dụng để xem xét⁷. Tính đến nay, có 195 quốc gia là thành viên của tổ chức quốc tế này.

- *Thứ hai*, quốc gia đó không có bờ biển. Nghĩa là, quốc gia đó không có bất kỳ phần lãnh thổ nào thuộc chủ quyền của mình tiếp giáp với biển để tạo thành đường bờ biển (*sea-coast*). Trong đó, biển (*sea*) được hiểu phù hợp với phạm vi điều chỉnh của UNCLOS 1982, là vùng nước mặn hình thành tự nhiên, rộng lớn trên bề mặt trái đất, có một phần hoặc toàn bộ tiếp giáp với đất liền lục địa hoặc với những đảo và là một phần của các đại dương (*ocean*). Trên thực tế, lãnh thổ của các QGKCB thông thường được bao quanh hoặc tiếp giáp bởi lãnh thổ của

⁵ Điều 124 khoản 1.a UNCLOS, tiếng Anh: [*“land-locked State” means a State which has no sea-coast”*].

⁶ “Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933”, <https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-40.html>, truy cập ngày 30/9/2024.

⁷ Xem thêm Trần Hữu Duy Minh, “Định nghĩa Quốc gia trong luật pháp quốc tế”, <https://iuscogens-vie.org/2018/01/28/59/>, truy cập ngày 30/9/2024.

một hoặc nhiều quốc gia khác. Để tiếp cận biển, QGKCB cần đi qua lãnh thổ của một hoặc nhiều quốc gia đó⁸.

Phù hợp với khái niệm về QGKCB theo UNCLOS 1982, tính đến nay, có 44 QGKCB được công nhận chính thức toàn cầu⁹. Bao gồm 14 quốc gia ở châu Âu, 16 quốc gia ở châu Phi, 12 quốc gia ở châu Á và 02 quốc gia ở châu Mỹ. Bên cạnh đó, có khoảng 05 vùng lãnh thổ không có biển, có thể được công nhận một cách hạn chế là quốc gia không có biển (do vấn đề chính trị, ngoại giao, pháp luật quốc tế liên quan đến tư cách quốc gia độc lập, có chủ quyền) gồm: Kosovo, Transnistria, Artsakh, South Ossetia, West Bank.

Về tư cách thành viên của UNCLOS 1982, tính đến nay, trong tổng số 168 quốc gia là thành viên của Công ước, có 28 QGKCB¹⁰. Ngoài ra, có 06 QGKCB khác đã ký nhưng chưa phê chuẩn để công nhận hiệu lực ràng buộc chính thức của Công ước đối với mình gồm Afghanistan, Bhutan, Burundi, Ethiopia, Liechtenstein, Rwanda và có 09 QGKCB chưa ký cũng như chưa gia nhập UNCLOS 1982 gồm Andorra, Kazakhstan, Kyrgyzstan, San Marino, South Sudan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Thành quốc Vatican.

Cũng cần lưu ý là theo UNCLOS 1982, khái niệm QGKCB khác với khái niệm “*quốc gia bất lợi về mặt địa lý*”. Bởi lẽ, tại Điều 70 khoản 2 của Công ước giải thích thuật ngữ quốc gia bất lợi về địa lý (*geographically disadvantaged States*) “...có nghĩa là các quốc gia ven biển, kể cả các quốc gia ở ven bờ một biển kín hoặc nửa kín, mà vị trí địa lý của họ làm cho họ phải lệ thuộc vào việc khai thác những tài nguyên sinh vật ở các vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia khác trong phân khu vực hoặc khu vực để có đủ cá dùng làm thực

⁸ Chẳng hạn, Thành quốc Vatican và San Marino (được bao quanh bởi Ý); Lesotho (được bao quanh bởi Nam Phi). Andorra (nằm giữa Pháp và Tây Ban Nha), Bhutan (nằm giữa Trung Quốc và Ấn Độ), Eswatini (nằm giữa Mozambique và Nam Phi), Moldova (nằm giữa Romania và Ukraine), Mông Cổ (nằm giữa Trung Quốc và Nga), Nepal (nằm giữa Trung Quốc và Ấn Độ). Uzbekistan (được bao quanh bởi Afghanistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan và Turkmenistan); Mali (được bao quanh bởi Cote d'Ivoire, Ghine, Xenagan, Moritania, Angieri, Buockinafaso); Paragoay (được bao quanh bởi Braxin, Bôlivia, Acentina); Bôliavia (được bao quanh bởi Braxin, Pêru, Chile, Acentina, Paragoay)...

⁹ Theo “The complete list of landlocked countries”, <https://www.surfertoday.com/environment/the-complete-list-of-landlocked-countries>, truy cập ngày 30/9/2024.

¹⁰ Theo “United Nations Treaty Collection”, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#1, truy cập ngày 30/9/2024.

phẩm cung cấp cho dân cư hay một bộ phận dân cư của họ, cũng như các quốc gia ven biển không thể có một vùng đặc quyền kinh tế riêng”.

Như vậy, quốc gia bất lợi về mặt địa lý thực chất là quốc gia ven biển nhưng có vị trí địa lý không thuận lợi để khai thác tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền kinh tế của mình. Cụ thể, quốc gia bất lợi về mặt địa lý gồm hai loại: (1) Là các quốc gia ven biển (*coastal States*), bao gồm cả các quốc gia ven bờ một biển kín hoặc nửa kín¹¹ mà những quốc gia ven biển này có vị trí địa lý không thuận lợi làm cho họ phải lệ thuộc vào việc khai thác những tài nguyên sinh vật ở các vùng đặc quyền về kinh tế của các quốc gia khác trong phân khu vực hoặc khu vực để có đủ cá dùng làm thực phẩm cung cấp cho dân cư hay một bộ phận dân cư của họ và (2) là các quốc gia ven biển không thể có một vùng đặc quyền kinh tế riêng để khai thác những tài nguyên sinh vật một cách độc lập¹².

1.2. Nhóm các quyền chung mà quốc gia không có biển được hưởng mang tính chất bình đẳng với quốc gia có biển

Nhóm các quyền chung mà các QGKCB được hưởng mang tính chất bình đẳng với quốc gia có biển được hiểu là các quyền mà UNCLOS 1982 quy định cho mọi quốc gia, bao gồm quốc gia có biển và QGKCB đều được hưởng mà không có sự phân biệt. Nhóm quyền này gồm các quyền cụ thể sau đây:

- *Quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của quốc gia ven biển*

Điều 17 UNCLOS quy định: “*Với điều kiện phải chấp hành Công ước, tàu thuyền của tất cả các quốc gia, có biển hay không có biển, đều được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải (right of innocent passage)*”. Tuy nhiên, quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong lãnh hải của quốc gia ven biển phải tuân thủ một số yêu cầu, điều kiện được quy định tại các Điều 18, 19, 20, 23

¹¹ Điều 122 UNCLOS định nghĩa: [*Trong Công ước, “biển kín hay nửa kín” là một vịnh, một vũng hay một vùng biển do nhiều quốc gia bao bọc xung quanh và thông với một biển khác hay với đại dương qua một cửa hẹp, hoặc là hoàn toàn do chủ yếu hay các lãnh hải và các vùng đặc quyền về kinh tế của nhiều quốc gia tạo thành*].

¹² Chẳng hạn, các quốc gia sau đây có thể coi là quốc gia bất lợi về địa lý điển hình: Bahrain, Cameroon, Iraq, Jordan, Kuwait, Singapore...

UNCLOS. Quốc gia ven biển có nghĩa vụ tôn trọng và bảo đảm cho tàu thuyền nước ngoài thực hiện quyền này (Điều 24). Mặt khác, quốc gia ven biển cũng có quyền ban hành pháp luật phù hợp với UNCLOS để điều chỉnh một số vấn đề liên quan đến việc đi qua không gây hại ở trong lãnh hải của mình (Điều 21), quyền định ra các tuyến đường và phân chia luồng giao thông trong lãnh hải (Điều 22), quyền thi hành các biện pháp cần thiết trong lãnh hải của mình để ngăn cản mọi việc đi qua có hại (Điều 25).

- *Quyền quá cảnh trong eo biển dùng cho hàng hải quốc tế*

Điều 38 khoản 1 UNCLOS quy định trong các eo biển dùng cho hàng hải quốc tế, tất cả các tàu thuyền và phương tiện bay của các quốc gia đều được hưởng quyền quá cảnh (*right of transit passage*) mà không bị cản trở, trừ trường hợp hạn chế là quyền này không được áp dụng cho các eo biển do lãnh thổ đất liền của một quốc gia và một hòn đảo thuộc quốc gia này tạo thành, khi ở ngoài khơi hòn đảo đó có một con đường đi trên biển cả, hay có một con đường đi qua một vùng đặc quyền về kinh tế cũng thuận tiện như thế về phương diện hàng hải và về các đặc điểm thủy văn. Điều 38 khoản 2 định nghĩa thuật ngữ “*quá cảnh*” có nghĩa là việc thực hiện quyền tự do hàng hải và hàng không với mục đích duy nhất là đi qua liên tục và nhanh chóng qua eo biển quốc tế dùng cho hàng hải quốc tế. Đòi hỏi quá cảnh liên tục và nhanh chóng không ngăn cản việc đi qua eo biển để đến lãnh thổ của một quốc gia ven eo biển, để rời khỏi hoặc lại đến lãnh thổ đó, theo các điều kiện cho phép đến lãnh thổ của quốc gia đó. Khi thực hiện quyền quá cảnh, tàu thuyền và phương tiện bay có các nghĩa vụ cần phải tuân thủ, thực hiện theo quy định tại Điều 39, Điều 40. Quốc gia ven eo biển có nghĩa vụ không được gây trở ngại cho việc quá cảnh và phải thông báo đầy đủ về mọi nguy hiểm đối với hàng hải trong eo biển hoặc đối với việc bay trên eo biển mà các quốc gia này nắm được. Quốc gia ven eo biển không được đình chỉ quyền quá cảnh (Điều 44). Tuy nhiên, quốc gia ven eo biển có quyền định ra các tuyến đường và phân chia bố trí luồng giao thông trong eo biển dùng cho hàng hải quốc tế (Điều 41), quyền ban hành pháp luật phù hợp với UNCLOS để điều chỉnh một số vấn đề liên quan đến việc đi qua eo biển (Điều 42).

- *Quyền đi qua không gây hại trong vùng nước quần đảo và quyền đi qua vùng quần đảo của quốc gia quần đảo*

Điều 52 khoản 1 UNCLOS quy định: Với điều kiện tuân thủ Điều 53 (quyền đi qua vùng quần đảo) và không phương hại đến Điều 50 (hoạch định ranh giới nội thủy), tàu thuyền của tất cả các quốc gia đều được hưởng quyền đi qua không gây hại trong vùng nước quần đảo đã được quy định ở Mục 3 phần II UNCLOS (áp dụng tương tự như quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của quốc gia ven biển). Điều 53 quy định trong các vùng nước quần đảo và lãnh hải tiếp liền, quốc gia quần đảo có thể ấn định các đường hàng hải và các đường hàng không ở vùng trời phía trên các đường này để các tàu thuyền và phương tiện bay nước ngoài được đi qua nhanh chóng và liên tục (khoản 1). Tất cả các tàu thuyền và phương tiện bay được hưởng quyền đi qua đi vùng quần đảo theo các tuyến đường hàng hải và các đường hàng không đó (khoản 2). Thuật ngữ “*đi qua vùng quần đảo*” được hiểu là việc các tàu thuyền và phương tiện bay thực hiện không bị cản trở, theo phương thức hàng hải, hàng không bình thường và theo đúng Công ước, các quyền hàng hải và hàng không của mình, với mục đích duy nhất là quá cảnh liên tục và nhanh chóng giữa một điểm của biển cả hay một vùng đặc quyền kinh tế (khoản 3).

- *Quyền tự do hàng hải, quyền tự do hàng không, quyền đặt dây cáp, ống dẫn ngầm tại vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của quốc gia ven biển*

Theo Điều 56 UNCLOS, quốc gia ven biển có các quyền chủ quyền và quyền tài phán trong vùng đặc quyền kinh tế (*sau đây viết tắt là ĐQKT*) của mình. Đồng thời, Điều 58 khoản 1 quy định trong vùng ĐQKT của quốc gia ven biển, tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển, đều được hưởng các quyền tự do hàng hải và hàng không, quyền tự do đặt dây cáp ngầm nêu ở Điều 87. Tuy nhiên, khi các quốc gia khác thực hiện các quyền tự do này, phải tính đến các quyền và các nghĩa vụ của quốc gia ven biển trong vùng ĐQKT của họ và tôn trọng luật, các quy định mà quốc gia ven biển đã ban hành theo đúng Công ước và các quy tắc khác của pháp luật quốc tế (Điều 59 khoản 3).

Theo UNCLOS, trong thềm lục địa (*sau đây viết tắt là TLD*) của mình, quốc gia ven biển có quyền chủ quyền về mặt thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên (Điều 77); quyền tài phán đối với các dây cáp và ống dẫn ngầm (Điều 79 khoản 3), các đảo nhân tạo, thiết bị và công trình (Điều 80); việc khoan (Điều 81). Bên cạnh đó, Điều

79 khoản 1 quy định : *“Tất cả các quốc gia có quyền đặt các dây cáp và ống dẫn ngầm ở TLĐ theo đúng điều này”*. Nhưng việc lắp đặt tuyến ống dẫn đặt ở TLĐ cần được sự thỏa thuận của quốc gia ven biển (Điều 79 khoản 3).

- Các quyền tự do ở biển cả (biển quốc tế)

Điều 87 khoản 1 UNCLOS quy định: Biển cả được đề ngỏ cho tất cả các quốc gia, dù có biển hay không có biển. Quyền tự do trên biển cả được thực hiện trong những điều kiện do các quy định của Công ước và những quy tắc khác của pháp luật quốc tế trừ định. Đối với các quốc gia dù có biển hay không có biển, quyền tự do này đặc biệt bao gồm: a) Tự do hàng hải; b) Tự do hàng không; c) Tự do đặt các dây cáp hoặc ống dẫn ngầm với điều kiện tuân thủ Phần VI (TLĐ); d) Tự do xây dựng các đảo nhân tạo hoặc các thiết bị khác được pháp luật quốc tế cho phép, với điều kiện tuân thủ phần VI; e) Tự do đánh bắt hải sản trong các điều đã được nêu ở Mục 2 (Bảo tồn, quản lý nguồn tài nguyên sinh vật ở Biển cả); f) Tự do nghiên cứu khoa học với các điều kiện tuân thủ các Phần VI và VIII (Nghiên cứu khoa học biển). Ngoài các quyền tự do nêu ở Điều 87, *“Mỗi quốc gia, cho dù là quốc gia có biển hay quốc gia không có biển, đều có quyền hàng hải (right of navigation) bằng tàu treo cờ quốc tịch của mình trên biển cả”* (Điều 90).

- Các quyền ở Vùng (Đáy đại dương)

Theo UNCLOS, chế độ pháp lý của Vùng được xác định trên cơ sở nguyên tắc *“Vùng và tài nguyên thiên nhiên ở Vùng là di sản chung của loài người”* (Điều 136). Do đó, tất cả quốc gia bao gồm quốc gia có biển hay QGKCB không có chủ quyền hay các quyền thuộc chủ quyền ở một phần nào đó của Vùng hoặc đối với tài nguyên của Vùng. Các quốc gia chỉ có thể thực hiện việc khai thác, chuyển nhượng và thực hiện quyền đối với các khoáng sản từ Vùng theo đúng Phần XI về Vùng và phù hợp với các nguyên tắc, quy định và các thủ tục của Cơ quan quyền lực¹³ (Điều 137). Đồng thời, Điều 256 quy

¹³ Điều 157 khoản 1 UNCLOS quy định: *“Cơ quan quyền lực là tổ chức mà qua đó, các quốc gia thành viên tổ chức và kiểm soát các hoạt động tiến hành trong Vùng, đặc biệt là nhằm mục đích quản lý các tài nguyên của Vùng theo đúng phần này”*. Việc thành lập, tổ chức, hoạt động của Cơ quan quyền lực được quy định tại Phần XI Mục 4 UNCLOS.

định: “*Tất cả các quốc gia, bất kể hoàn cảnh địa lý của mình như thế nào, cũng như các tổ chức quốc tế có thẩm quyền, đều có quyền thực hiện việc nghiên cứu khoa học biển trong Vùng, theo đúng Phần XI*”.

- Quyền nghiên cứu khoa học biển

Điều 283 UNCLOS quy định về quyền tiến hành các cuộc nghiên cứu khoa học biển với nội dung: “*Tất cả các quốc gia, bất kể vị trí địa lý thế nào, cũng như các tổ chức quốc tế có thẩm quyền, đều có quyền tiến hành các cuộc nghiên cứu khoa học biển, với điều kiện tôn trọng các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác như đã được quy định trong Công ước*”. Như vậy, về mặt pháp lý, các QGKCB cũng được hưởng quyền nghiên cứu khoa học biển một cách bình đẳng với các quốc gia có biển cũng như các tổ chức quốc tế có thẩm quyền phù hợp với quy định tại Phần XIII về nghiên cứu khoa học biển và các quy định liên quan khác của UNCLOS 1982.

- Các quyền chung khác

Theo Phần XIV của UNCLOS 1982, trên cơ sở công bằng và có lợi cho các bên, các QGKCB, đặc biệt là các quốc gia không có biển đang phát triển được hưởng sự giúp đỡ để phát triển và chuyển giao về khoa học-kỹ thuật biển. Theo Phần XV, các QGKCB là thành viên của Công ước có quyền vận dụng các cơ chế, thủ tục được quy định để giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng Công ước. Bên cạnh đó, các QGKCB là thành viên của UNCLOS 1982 cũng được công nhận là thành viên đương nhiên của Cơ quan quyền lực đầy đại dương (Điều 156 khoản 2). Họ cũng có quyền tham gia soạn thảo các quy phạm và kiến nghị mang tính quốc tế để bảo vệ và gìn giữ môi trường biển (Điều 197)...

1.3. Nhóm các quyền đặc thù của quốc gia không có biển

Nhóm các quyền đặc thù của QGKCB được hiểu là các quyền mà UNCLOS 1982 quy định dành riêng cho các QGKCB, xuất phát từ vị trí địa lý đặc thù của QGKCB. Nhóm quyền này gồm các quyền cụ thể sau đây:

- *Quyền đi ra biển và từ biển đi vào và tự do quá cảnh*

Quyền đi ra biển và từ biển đi vào và tự do quá cảnh là một quyền đặc thù dành cho QGKCB. Điều này trước hết thể hiện qua tiêu đề Phần X UNCLOS 1982: “*Quyền của quốc gia không có biển đi ra biển và từ biển đi vào và tự do quá cảnh*¹⁴”. Nội dung của quyền này được ghi nhận từ Điều 124 đến Điều 132. Trong đó, Điều 125 khoản 1 quy định: “*Các QGKCB có quyền đi ra biển và từ biển vào để sử dụng các quyền được trừ định trong Công ước, kể cả các quyền liên quan đến tự do trên biển cả và liên quan đến di sản chung của loài người. Vì mục đích ấy, các quốc gia đó được hưởng tự do quá cảnh qua lãnh thổ của các quốc gia quá cảnh bằng mọi phương tiện vận chuyển*”.

Quyền đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh có nghĩa là các QGKCB được quyền đi qua lãnh thổ quốc gia khác (quốc gia quá cảnh)¹⁵ thông qua vận chuyển quá cảnh¹⁶ để tiếp cận với biển nhằm thực hiện các quyền của mình trên các vùng biển và từ các vùng biển đó, đi qua lãnh thổ quốc gia quá cảnh để trở về quốc gia mình.

Quyền đi ra biển và từ biển vào của QGKCB gắn liền với việc tự do quá cảnh lãnh thổ quốc gia khác. Bởi vậy, Điều 125 khoản 1 quy định QGKCB có quyền đi ra biển và từ biển đi vào đồng thời hưởng tự do quá cảnh lãnh thổ quốc gia khác bằng mọi phương tiện vận chuyển¹⁷ để thực hiện quyền đi ra biển và từ biển vào. Quốc gia quá cảnh có nghĩa vụ tôn trọng và bảo đảm cho QGKCB thực hiện quyền và tự do này.

Về điều kiện và thể thức sử dụng tự do quá cảnh, Điều 125 khoản 2 quy định vấn đề này được thực thi trên cơ sở thỏa thuận giữa QGKCB và các quốc gia quá cảnh hữu quan qua con đường thỏa thuận song phương, phân khu vực hay khu vực¹⁸. Điều 132 cũng quy định

¹⁴ Tiêu đề Phần X UNCLOS, tiếng Anh: [*“Right of access of land-locked states to and from the sea and freedom of transit”*]

¹⁵ Điều 124 khoản 1b giải thích: [*“Quốc gia quá cảnh”* là mọi quốc gia có hay không có bờ biển, ở giữa một quốc gia không có bờ biển và biển, việc vận chuyển quá cảnh phải đi qua quốc gia đó].

¹⁶ Xem Điều 124 khoản 1b giải thích về thuật ngữ “*Vận chuyển quá cảnh*”.

¹⁷ Xem Điều 124 khoản 1d và khoản 2 giải thích về thuật ngữ “*Phương tiện vận chuyển*” quá cảnh.

¹⁸ Trên thực tế, đã có nhiều thỏa thuận quốc tế ở cả 3 cấp độ: song phương, khu vực, toàn cầu được ký kết để thực thi quyền đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh. Theo Kishor Uprety (2006), *The Transit Regime for Landlocked States: International Law and Development Perspectives*, Washington DC: The World Bank, tr.76-77.

rằng, các quốc gia hữu quan có thể thỏa thuận áp dụng những điều kiện, thể thức quá cảnh thuận lợi, rộng rãi hơn so với các quy định cơ bản của UNCLOS.

Về nguyên tắc, các quốc gia quá cảnh có quyền đề ra tất cả mọi biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng các quyền và các điều kiện thuận lợi được quy định trong Phần X UNCLOS về quyền của QGKCB đi ra biển và từ biển đi vào và tự do quá cảnh phải vì lợi ích của QGKCB, không đụng chạm đến lợi ích chính đáng của quốc gia quá cảnh trên nền tảng tôn trọng chủ quyền toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia quá cảnh (Điều 125 khoản 3).

Theo đó, việc vận chuyển quá cảnh không phải nộp thuế quan, thuế hay mọi khoản lệ phí khác, ngoài các khoản thuế trả cho các dịch vụ đặc biệt liên quan đến việc vận chuyển đó. Các phương tiện vận chuyển quá cảnh và các điều kiện thuận lợi khác cho việc quá cảnh dành cho QGKCB và được quốc gia này sử dụng, không phải chịu các thứ thuế hay các khoản lệ phí cao hơn các khoản phải trả cho việc sử dụng các phương tiện vận chuyển của quốc gia quá cảnh (Điều 127). Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc quá cảnh, vùng miễn thuế hay các điều kiện hải quan thuận lợi khác có thể quy định ở cảng vào và cảng ra của các quốc gia quá cảnh, qua con đường thỏa thuận giữa quốc gia này và các QGKCB (Điều 128). Quốc gia quá cảnh và QGKCB cần hợp tác trong việc đóng và cải tiến các phương tiện vận chuyển để thực hiện một cách hiệu quả, thuận lợi và phù hợp với cơ sở hạ tầng giao thông vận tải của quốc gia quá cảnh (Điều 129). Quốc gia quá cảnh có trách nhiệm trong việc thi hành các biện pháp thích hợp nhằm tránh tình trạng chậm trễ hay những khó khăn có tính chất kỹ thuật trong việc vận chuyển quá cảnh, hay hợp tác nhằm để loại trừ các nguyên nhân gây ra tình trạng đó (Điều 130). Đồng thời, quốc gia quá cảnh phải đối xử bình đẳng đối với các tàu mang cờ của một QGKCB trong các cảng biển như họ đối xử với các tàu nước ngoài khác (Điều 131).

- Quyền khai thác một phần số dư tài nguyên thiên nhiên sinh vật trong vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển

Điều 69 UNCLOS quy định về quyền của các QGKCB được tham gia khai thác một phần thích hợp số dư tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của các quốc gia ven biển. Cụ thể, Điều 69 khoản 1 quy định: “*Một QGKCB có quyền tham gia, theo một thể thức công bằng,*

khai thác một phần thích hợp số dư các tài nguyên sinh vật của vùng ĐQKT của các quốc gia ven biển trong cùng một phân khu vực hoặc khu vực, có tính đến các đặc điểm kinh tế và địa lý thích đáng của tất cả các quốc gia hữu quan và theo đúng điều này và các Điều 61 và 62”.

Như vậy, điều kiện đầu tiên để các QGKCB có thể thực hiện quyền được tham gia khai thác một phần thích hợp số dư tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của các quốc gia ven biển là khả năng khai thác của quốc gia ven biển đó thấp hơn tổng khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được (có số dư tài nguyên sinh vật).

Về các điều kiện cụ thể và thể thức của việc tham gia, Điều 69 khoản 2 quy định rằng sẽ do các quốc gia hữu quan ấn định thông qua thỏa thuận song phương, phân khu vực hay khu vực, trong đó đặc biệt tính đến các yếu tố được nêu trong điều khoản này. Lưu ý, quyền này có ngoại lệ là sẽ *“không được áp dụng đối với các quốc gia ven biển có nền kinh tế lệ thuộc rất nặng nề vào việc khai thác tài nguyên sinh vật ở vùng ĐQKT của mình”* (Điều 71).

Theo Điều 69 khoản 3, đối với trường hợp khi khả năng đánh bắt của một quốc gia ven biển cho phép một mình quốc gia đó có thể đánh bắt được hầu như toàn bộ khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được các tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của mình (có số dư với số lượng rất ít) thì quốc gia đó và các quốc gia hữu quan khác hợp tác với nhau để ký kết các thỏa thuận song phương, phân khu vực hoặc khu vực một cách công bằng cho phép các quốc gia đang phát triển không có biển trong cùng khu vực hay phân khu vực đó tham gia một cách thích hợp vào việc khai thác những tài nguyên sinh vật của các vùng ĐQKT của các quốc gia ven biển thuộc phân khu vực hay khu vực, có tính đến các hoàn cảnh và điều kiện thỏa đáng đối với tất cả các bên. Như vậy, ở trường hợp này, quyền tham gia khai thác chỉ dành cho các quốc gia đang phát triển không có biển trong cùng khu vực hay phân khu vực với quốc gia ven biển đó mà không mở rộng cho tất cả QGKCB khác. Và ngay cả trong trường hợp này, các bên hữu quan cũng cần tính đến các yếu tố cụ thể đã nêu ở khoản 2 Điều 69.

Theo Điều 69 khoản 4, đối với các quốc gia phát triển không có biển thì chỉ có quyền tham gia khai thác số dư các tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của các quốc gia ven biển phát triển ở trong cùng phân khu vực hay khu vực. Trong trường hợp này, quốc gia ven

biển, khi cho các quốc gia khác vào khai thác tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của mình cần xem xét sự cần thiết phải giảm đến mức tối thiểu những tác hại đối với cộng đồng những người đánh bắt cũng như những rối loạn kinh tế trong các quốc gia có công dân vẫn thường tiến hành việc đánh bắt trong vùng.

- Quyền được thông báo và tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học biển của các quốc gia không có biển là láng giềng với quốc gia ven biển

Điều 254 UNCLOS quy định về quyền của các quốc gia láng giềng không có biển và các quốc gia láng giềng có hoàn cảnh địa lý bất lợi được thông báo và tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học biển. Cụ thể, khi các quốc gia và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền đã trao cho một quốc gia ven biển một dự án nghiên cứu khoa học biển nêu ở Điều 246, khoản 3 (dự án nghiên cứu khoa học trong vùng ĐQKT hay trên TLĐ của quốc gia ven biển), cần thông báo dự án này cho các quốc gia láng giềng không có biển và các quốc gia láng giềng có hoàn cảnh địa lý bất lợi với quốc gia ven biển biết và báo cho quốc gia ven biển việc gửi các thông báo này. Trong trường hợp quốc gia ven biển chấp thuận dự án theo đúng Điều 246 và các quy định thích hợp khác của Công ước, các quốc gia và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền khi thực hiện dự án cần cung cấp cho các quốc gia láng giềng không có biển và các quốc gia láng giềng có hoàn cảnh địa lý bất lợi các thông tin về dự án theo quy định tại Điều 248 và các sửa đổi quan trọng đối với dự án nghiên cứu theo Điều 249, khoản 1, điểm f theo yêu cầu của họ và tùy theo sự cần thiết. Các quốc gia không có biển và các quốc gia bất lợi về mặt địa lý này, theo yêu cầu của mình, được tham gia trong chừng mực có thể vào dự án nghiên cứu khoa học biển đó qua các chuyên gia có trình độ do mình chỉ định và được quốc gia ven biển chấp nhận, theo những điều kiện mà quốc gia ven biển và quốc gia hay các tổ chức quốc tế có thẩm quyền thực hiện dự án đó đưa ra phù hợp với Công ước. Các quốc gia và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền thực hiện dự án nghiên cứu cung cấp cho các QGKCB và các quốc gia bất lợi về mặt địa lý nói trên, theo yêu cầu của họ, những thông tin và sự giúp đỡ đã được quy định rõ ở Điều 249, khoản 1, điểm d (một bản đánh giá về các dữ kiện, các mẫu vật và các kết quả nghiên cứu, hay giúp đỡ cho quốc gia này tiến hành đánh giá hoặc giải thích chúng), với điều kiện phải tuân thủ khoản 2 Điều 249 (về quyền quyết định của quốc gia ven biển đối

với những vấn đề liên quan trong 03 loại dự án nghiên cứu ở vùng ĐQKT và TLĐ của quốc gia ven biển, kể cả việc phổ biến trên phạm vi quốc tế các kết quả nghiên cứu thuộc một dự án có liên quan trực tiếp đến việc thăm dò và khai thác các tài nguyên thiên nhiên). QGKCB khi quyết định tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học này sẽ được tạo điều kiện dễ dàng, thuận lợi cho việc nghiên cứu kể cả đối với các tàu thuyền nghiên cứu theo Điều 255.

Như vậy, chủ thể của quyền được thông báo và tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học biển theo Điều 254 là các QGKCB (và quốc gia bất lợi về mặt địa lý) láng giềng với quốc gia ven biển có dự án nghiên cứu khoa học được triển khai ở vùng ĐQKT hay TLĐ của quốc gia ven biển đó, mà không phải là tất cả QGKCB nói chung. Mặc dù, Công ước không giải thích thuật ngữ quốc gia không có biển láng giềng (*neighbouring land-locked*) với quốc gia ven biển nhưng có thể hiểu đó là những QGKCB có lãnh thổ tiếp giáp với quốc gia ven biển trong một khu vực địa lý nhất định như trường hợp Lào với Việt Nam, Lào với Campuchia hay Lào với Thái Lan, Lào với Myanmar. Chủ thể có nghĩa vụ để QGKCB thực hiện quyền này là các quốc gia, các tổ chức quốc tế có thẩm quyền thực hiện dự án và quốc gia ven biển.

2. Thực thi quyền của Lào với tư cách là quốc gia không có biển theo UNCLOS 1982 trong thực tiễn quan hệ với Việt Nam

2.1. Cơ sở thực thi quyền

Trước hết, xét về cơ sở địa lý, trong khu vực Đông Nam Á, Lào là quốc gia duy nhất không có biển. Toàn bộ lãnh thổ của Lào nằm hoàn toàn trong đất liền lục địa, tiếp giáp với lãnh thổ 05 quốc gia ven biển khác gồm Việt Nam, Campuchia, Thái Lan, Trung Quốc và Myanmar. Như vậy, về mặt lý thuyết, Lào có thể quá cảnh qua 05 quốc gia tiếp giáp này để đi ra biển và từ biển vào. Tuy nhiên, việc Lào quá cảnh lãnh thổ Việt Nam để đi ra biển và từ biển vào là thuận lợi và phù hợp nhất cho Lào so với việc quá cảnh lãnh thổ của các quốc gia ven biển tiếp giáp khác. Bởi lẽ, Việt Nam và Lào có đường biên giới chung trên đất liền dài nhất trong số các đường biên giới chung giữa Lào với các nước ven biển tiếp giáp khác (khoảng 2340 km), mỗi nước có 10 tỉnh tiếp giáp với đường biên giới này. Tính từ biên giới chung trên đất liền giữa Việt Nam và Lào đến bờ biển của Việt Nam là quãng đường ngắn nhất để Lào tiếp cận với biển (nơi hẹp nhất khoảng 50 km).

Về cơ sở pháp lý, mặc dù là một QGKCB, Lào đã ký UNCLOS vào ngày 10/12/1982 và phê chuẩn vào ngày 05/6/1998 để trở thành thành viên của Công ước này. Như vậy, với tư cách là một quốc gia thành viên của UNCLOS, Lào có đầy đủ quyền và nghĩa vụ theo Công ước. Việt Nam cũng là một quốc gia thành viên của UNCLOS, do đó có nghĩa vụ tôn trọng và bảo đảm cho Lào thực thi các quyền của mình phù hợp với quy định của Công ước. Ngoài ra, việc thực thi các quyền của Lào với tư cách là QGKCB, đặc biệt là quyền đi ra biển, từ biển vào và tự do quá cảnh còn căn cứ vào các điều ước quốc tế có liên quan mà hai nước đã ký kết như các hiệp định hợp tác về kinh tế, thương mại, quá cảnh hàng hóa, đầu tư, giao thông vận tải,... Đồng thời, vấn đề này còn được điều chỉnh bởi pháp luật của mỗi bên. Chẳng hạn, về phía Việt Nam, bao gồm các văn bản pháp luật về hay liên quan đến biển như Luật Biển Việt Nam 2012, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015, Luật Thủy sản 2017,...

Về cơ sở ngoại giao-chính trị, Việt Nam và Lào đã chính thức thiết lập quan hệ ngoại giao vào ngày 5/9/1962. Hai nước đã ký kết nhiều văn kiện quan trọng, trong đó có Hiệp ước hữu nghị và hợp tác ngày 18/7/1977, tạo nền tảng chính trị vững chắc để giữ gìn và tăng cường mối quan hệ hữu nghị, hợp tác. Trải qua lịch sử đấu tranh giành độc lập, chủ quyền, bảo vệ và xây dựng đất nước của hai nước, đã minh chứng quan hệ Việt Nam-Lào là mối quan hệ hữu nghị truyền thống, thủy chung, gắn bó. Từ tháng 2/2019, Việt Nam và Lào thống nhất nâng mức quan hệ giữa hai nước từ “*quan hệ hữu nghị truyền thống*” lên “*quan hệ hữu nghị vĩ đại, tình đoàn kết đặc biệt và mối quan hệ hợp tác toàn diện giữa Lào và Việt Nam*”¹⁹. Đây là cơ sở có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để Việt Nam hợp tác và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho Lào thực thi các quyền của mình với tư cách của QGKCB theo UNCLOS 1982.

2.2. Thực thi quyền đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh

Thực thi quyền đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh theo UNCLOS của Lào được thực hiện trong khuôn khổ các hiệp định, thỏa thuận và các dự án quan trọng sau đây giữa hai nước:

¹⁹ Nguyễn Viết Xuân (15/06/2024), “Quan hệ hữu nghị vĩ đại Việt Nam - Lào - Tình đoàn kết, gắn bó đặc biệt trong sứ mệnh và con đường phát triển chung”, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/thuc-tien-kinh-nghiem1/-/2018/932602/quan-he-huu-nghi-vi-dai-viet-nam---lao---tinh-doan-ket%2c-gan-bo-dac-biet-trong-su-menh-va-con-duong-phat-trien-chung.aspx>, truy cập ngày 20/10/2024.

- Trong khuôn khổ các hiệp định, thỏa thuận hợp tác về kinh tế, văn hóa, khoa học, kỹ thuật

Trong thời gian qua, chính phủ hai nước đã thường xuyên, liên tục ký kết các hiệp định, thỏa thuận hợp tác về kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật theo từng thời kỳ, từng giai đoạn và từng năm. Trong khuôn khổ các hiệp định, thỏa thuận này, đối với hợp tác trong lĩnh vực thương mại, chính phủ hai nước nhất quán thỏa thuận về các nội dung quan trọng như: Hai bên tạo điều kiện thuận lợi cho việc quá cảnh hàng hóa Việt Nam-Lào qua lãnh thổ của nhau; tạo điều kiện thuận lợi cho hàng hóa qua lại biên giới nhằm đẩy mạnh hợp tác thương mại giữa hai nước; dành ưu tiên ưu đãi cho nhau trên cơ sở quan hệ đặc biệt sẵn có; thực hiện các cơ chế ưu đãi về thuế suất thuế nhập khẩu đối với hàng hóa có xuất xứ từ hai nước,...

Đối với hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải, chính phủ hai nước nhất quán thỏa thuận về các nội dung quan trọng như: Việt Nam tạo điều kiện thuận lợi cho Lào vận chuyển hàng hóa quá cảnh của Lào qua lãnh thổ và một số cảng biển của Việt Nam; tạo thuận lợi thực hiện các dự án hợp tác liên kết giao thông vận tải giữa hai nước; tập trung đầu tư xây dựng và nâng cấp các tuyến đường giao thông vận tải giữa Việt Nam và Lào, đặc biệt là các tuyến đường qua các cửa khẩu quốc gia và cửa khẩu quốc tế giữa hai nước; ưu tiên xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, đường sắt kết nối hai nước hướng ra biển; khuyến khích và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp hai nước hợp tác đầu tư, kinh doanh trong lĩnh vực vận tải quá cảnh giữa hai nước và nước thứ ba...

- Trong khuôn khổ các hiệp định thương mại và quá cảnh hàng hóa

Trên cơ sở các hiệp định, thỏa thuận hợp tác về kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, chính phủ hai nước cũng đã ký kết nhiều hiệp định thương mại và quá cảnh hàng hóa. Điển hình như Hiệp định Thương mại Việt-Lào ký năm 1998, năm 2015 và năm 2024. Một trong các nguyên tắc ký kết, thực hiện các hiệp định thương mại này được hai bên xác định là tạo thuận lợi tối đa trong việc xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa và cung ứng dịch vụ. Theo đó, các thủ tục hải quan phải bảo đảm tính minh bạch, đơn giản hóa, đẩy nhanh quá trình thông quan hàng hóa xuất nhập khẩu của mỗi nước,...

Tương tự, chính phủ hai nước cũng đã ký kết nhiều hiệp định quá cảnh hàng hóa. Điển hình như Hiệp định Quá cảnh hàng hóa ký năm 1994 và năm 2009. Theo các hiệp định này, hai bên cho phép hàng hóa xuất khẩu đi nước thứ ba, hoặc nhập khẩu từ nước thứ ba về, hoặc hàng hóa vận chuyển từ một địa phương này sang một địa phương khác của một bên, được quá cảnh qua lãnh thổ bên kia dưới sự giám sát của hải quan và các cơ quan có thẩm quyền khác. Hai bên tạo điều kiện thuận lợi cho việc quá cảnh hàng hóa bằng đường bộ qua lãnh thổ của mỗi bên thông qua các cửa khẩu quốc tế và tuyến đường thuận tiện nhất đi hoặc đến từ nước thứ ba phù hợp với các quy định pháp luật của mỗi nước, không gây trở ngại về mặt thời gian, không ban hành những quy định gây cản trở không cần thiết trong quá trình quá cảnh và không thu thuế xuất nhập khẩu, thuế nội địa và các khoản phí không cần thiết đối với hoạt động quá cảnh tại nước cho quá cảnh.

- Trong khuôn khổ các hiệp định và thỏa thuận hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải

Trên cơ sở các hiệp định, thỏa thuận hợp tác về kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, chính phủ hai nước cũng đã ký kết nhiều hiệp định và thỏa thuận hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải. Điển hình như hiệp định vận tải đường bộ ký năm 1996 và hiệp định về tạo điều kiện thuận lợi cho phương tiện cơ giới đường bộ qua lại biên giới ký năm 2009. Đặc biệt, năm 2015, chính phủ hai nước ký kết Bản ghi nhớ về chiến lược hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải giai đoạn 2016 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030. Đây là một điều ước quốc tế ghi nhận sự hợp tác toàn diện trong lĩnh vực giao thông vận tải giữa hai nước. Trong đó, hai nước có thỏa thuận về những mục tiêu và định hướng chung như sau:

Phát huy tối đa lợi thế về vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên của hai nước, đặc biệt là tiềm năng về vị trí trung tâm của Lào trong việc kết nối giao thông vận tải đường bộ với các nước trong khu vực và tiềm năng biển của Việt Nam trong việc kết nối với thế giới²⁰.

²⁰ Xem Điều 2 khoản 1 Bản ghi nhớ về chiến lược hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào giai đoạn 2016 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

Xác định chiến lược phát triển hệ thống vận tải hàng hóa bằng đường bộ và đường sắt từ Lào sang Việt Nam kể cả hàng hóa quá cảnh và vận tải từ cảng Việt Nam sang Lào, qua Lào đi các nước khác tạo thành hệ thống phân phối hàng hóa trong khu vực hoàn chỉnh vào năm 2025. Ưu tiên sử dụng cảng Hòn La, Vũng Áng và cảng Xuân Hải để tăng cường vận tải hàng hóa từ Lào đi các nước khác²¹.

Về định hướng hợp tác giai đoạn 2016-2025, đối với vận tải đường biển, hai bên thống nhất các nội dung cơ bản: 1) Tạo điều kiện thuận lợi cho Lào sử dụng tất cả các cảng biển của Việt Nam; 2) Khuyến khích và tăng cường việc sử dụng các cảng Hòn La, Vũng Áng và Xuân Hải; 3) Tổ chức thực hiện chiến lược phát triển cảng Vũng Áng; 4) Tạo điều kiện cho các doanh nghiệp của Lào có kho bãi tại các cảng Vũng Áng, Xuân Hải và Hòn La nhằm tạo thuận lợi cho xuất nhập khẩu hàng hóa và dầu khí của Lào, cũng như cho phép các doanh nghiệp của Lào đầu tư xây dựng và khai thác tuyến đường ống vận chuyển dầu khí từ cảng Hòn La về Lào; 5) Nâng cấp chất lượng hệ thống logistics theo hướng hiện đại trong các cảng Hòn La, Vũng Áng, Xuân Hải và giữa các cảng Hòn La, Vũng Áng, Xuân Hải đến Lào²². Đối với vận tải đường bộ, một trong các định hướng hợp tác là tạo điều kiện thuận lợi cho người và hàng hóa qua lại tại các cặp cửa khẩu quốc tế thông qua việc áp dụng mô hình “Một cửa, một lần dừng”.

Về kết nối hệ thống giao thông vận tải đường biển, chính phủ hai nước thỏa thuận: 1) Tiếp tục tạo điều kiện thuận lợi cho vận tải quá cảnh và xuyên quốc gia của Lào qua các cảng biển của Việt Nam; 2) Thực hiện chính sách ưu đãi phí dịch vụ cho Lào đối với cảng Hòn La gồm 04 loại: phí trọng tải, phí hoa tiêu, bảo đảm hàng hải, phí neo đậu, như hai bên đã thực hiện đối với cảng Vũng Áng và cảng Xuân Hải; 3) Hoàn thiện kế hoạch chiến lược phát triển các cảng Vũng Áng, Xuân Hải; 4) Tổ chức thực hiện chiến lược phát triển cảng Vũng Áng và cảng Xuân Hải trong giai đoạn 1: xây dựng hệ thống kho bãi và bến cảng container tại cầu cảng số 3 và 4 của cảng Vũng Áng cùng với việc nâng cấp hệ thống kho bãi tại cảng Xuân Hải; đối với cảng Hòn La: mục đích sử dụng làm kho dầu khí và đường vận chuyển từ cảng

²¹ Xem Điều 2 khoản 7, tldđ số 19.

²² Điều 3 khoản 2 điểm 2.5, tldđ số 19.

Hòn La đến tỉnh Khăm Muôn (Lào); 5) Nghiên cứu cải thiện hệ thống logistics giữa cảng Vũng Áng và cảng Hòn La tạo thuận lợi cho vận tải hàng hóa đến Lào; 6) Nghiên cứu tính khả thi hoạt động kinh doanh vận tải đường biển của Lào²³.

Về tình hình thực hiện các thỏa thuận này, chính phủ hai nước đã và đang phối hợp hoàn thành nghiên cứu tiền khả thi, nghiên cứu khả thi các dự án giao thông vận tải như dự án đầu tư xây dựng tuyến cao tốc Hà Nội-Viêng Chăn, dự án đầu tư xây dựng tuyến đường sắt Vũng Áng-Viêng Chăn,... Bộ Giao thông vận tải đang triển khai đầu tư 05 tuyến quốc lộ nối liền các cửa khẩu quốc tế từ Lào đến Việt Nam cũng như các cảng biển Việt Nam. Thực hiện thủ tục kiểm tra hàng hóa và phương tiện vận tải theo hình thức “kiểm tra một cửa và một điểm dừng” tại cửa khẩu quốc tế Lao Bảo-Đen Sa Vẳn. Các cảng biển Việt Nam nằm trên những trục chính kết nối Việt Nam - Lào như Vũng Áng, Xuân Hải, Tiên Sa, Cửa Lò cũng đã được Việt Nam đầu tư mở rộng quy mô và dành cho Lào sự ưu tiên trong sử dụng, giúp hàng hóa của Lào xuất nhập khẩu thuận lợi²⁴...

- Thỏa thuận về việc sử dụng cảng Vũng Áng

Thực hiện cam kết của Việt Nam về việc tiếp tục tạo điều kiện thuận lợi cho việc vận chuyển hàng hóa quá cảnh của Lào qua các cảng biển của Việt Nam mà Hiệp định về hợp tác kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật giữa chính phủ hai nước ký năm 2000 đã ghi nhận, ngày 20/7/2001, chính phủ hai nước đã ký bản Thỏa thuận về việc sử dụng cảng Vũng Áng. Cảng Vũng Áng được xây dựng tại Khu Công nghiệp-cảng biển thuộc tỉnh Hà Tĩnh. Về mục đích sử dụng Cảng, hai bên thỏa thuận cảng Vũng Áng được xác định là thương cảng thuộc hệ thống cảng biển của Việt Nam được đầu tư xây dựng để phục vụ bốc xếp hàng hóa quá cảnh của Lào và hàng hóa của Việt Nam. Trong đó, “hàng hóa quá cảnh của Lào” được hiểu là hàng hóa của Lào được vận chuyển từ nước thứ ba qua cảng Vũng Áng để đến Lào hoặc hàng hóa của Lào quá cảnh lãnh thổ Việt Nam (cảng Vũng Áng) để đến nước thứ ba; kể cả có trung chuyển từ các cảng biển khác của Việt Nam.

²³ Xem Điều 3 khoản 2 điểm 3.5, tldđ số 19.

²⁴ Lê Đình Thọ (05/08/2022), “Quan hệ hữu nghị Việt Nam - Lào: Hợp tác sâu, rộng trong lĩnh vực giao thông vận tải”, <https://daibieunhandan.vn/hop-tac-sau-rong-trong-linh-vuc-giao-thong-van-tai-post297184.html>, truy cập ngày 9/9/2024.

Về thực tiễn, từ khi đưa vào khai thác đến nay, cảng Vũng Áng đã tiếp nhận nhiều chuyến hàng xuất nhập khẩu quá cảnh của Lào. Theo thống kê, lượng hàng hóa quá cảnh của Lào tại cảng Vũng Áng có sự gia tăng, nếu như giai đoạn 2001-2011, lượng hàng hóa quá cảnh của Lào thông qua cảng Vũng Áng chỉ đạt khoảng 15.000 tấn hàng/năm, thì những năm gần đây đã tăng nhanh chóng, đạt khoảng 600-700 nghìn tấn/năm. Trong năm 2021, sản lượng hàng hóa thông qua hai bến số 1, 2 đạt 3,7 triệu tấn. Trước nhu cầu vận tải hàng hóa qua Cảng ngày càng lớn, năm 2015, Công ty cổ phần Cảng quốc tế Lào - Việt đã đầu tư thêm bến cảng số 3, với tổng mức đầu tư gần 1.000 tỷ đồng. Khi bến cảng số 3 đưa vào khai thác (dự kiến tháng 12/2024), khối lượng hàng hóa thông qua cảng Vũng Áng dự kiến tăng thêm khoảng 2 triệu tấn/năm. Trong đó, hàng quá cảnh của Lào chiếm khoảng 40-50%²⁵.

Có thể nói, do vị thế thuận lợi, cảng Vũng Áng có ý nghĩa là cửa ngõ chính yếu nhất cho Lào đi ra biển, từ biển đi vào và đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc quá cảnh hàng hóa xuất nhập khẩu của Lào với quốc tế. Nhờ có cảng Vũng Áng mà hàng hóa xuất nhập khẩu của Lào với quốc tế được vận chuyển một cách thuận tiện nhất, tiết kiệm được thời gian và chi phí vận chuyển.

- Trong khuôn khổ các hiệp định, thỏa thuận, dự án hợp tác có liên quan khác

Thực thi quyền đi ra biển, từ biển vào và tự do quá cảnh của Lào còn gắn liền với việc triển khai thực hiện nhiều hiệp định, thỏa thuận, dự án hợp tác khác giữa hai nước. Chẳng hạn, Hiệp định về quy chế quản lý biên giới và cửa khẩu biên giới năm 2016, Thỏa thuận về đầu tư xây dựng dự án đường cao tốc Hà Nội - Viêng Chăn năm 2016, Hiệp định thương mại biên giới năm 2015, Bản ghi nhớ về phát triển và kết nối hạ tầng thương mại biên giới Việt Nam-Lào năm 2024,... Cũng như các dự án hợp tác giữa các tỉnh biên giới Việt-Lào, đặc biệt là giữa các tỉnh biên giới của Lào với các tỉnh biên giới của Việt Nam giáp biển, có các cảng biển để phát huy tiềm năng, lợi thế của mỗi bên như dự án xây dựng kho ngoại quan và đường ống dẫn dầu từ cảng

²⁵ Thái Hòa (16/10/2024), “Hà Tĩnh: Cầu cảng số 3 Vũng Áng dự kiến hoạt động thương mại vào tháng 12/2024”, <https://baodautu.vn/ha-tinh-cau-cang-so-3-vung-ang-du-kien-hoat-dong-thuong-mai-vao-thang-122024-d227603.html>, truy cập ngày 28/10/2024.

biển Hòn La, Quảng Bình sang tỉnh Khammouan²⁶; dự án băng tải than đá từ tỉnh Sekong và Salavan về Quảng Trị để xuất khẩu qua cảng biển Mỹ Thủy²⁷; dự án đường sắt Vũng Áng-Viêng Chăn²⁸...

2.3. Thực thi quyền tham gia khai thác số dư tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam

Thời gian vừa qua, Việt Nam đã thực hiện các hoạt động điều tra tổng thể về tài nguyên sinh vật biển. Qua đó cho thấy tài nguyên sinh vật biển của Việt Nam phong phú, đa dạng với danh mục gần 12.000 loài sinh vật biển được xác định, trong đó bao gồm khoảng trên 2.000 loài cá, gần 6.000 loài động vật đáy, 653 loài tảo, 5 loài rùa, 12 loài rắn biển,... Một số nhóm sinh vật biển có giá trị kinh tế quan trọng như cá, tôm, mực,... đã xác định khu vực phân bố, trữ lượng và khả năng khai thác. Tuy nhiên, hoạt động điều tra, đánh giá tài nguyên sinh vật biển trong nhiều năm qua mới chỉ tập trung vào vùng nước ven bờ mà chưa thực hiện đầy đủ ở vùng biển xa bờ như vùng ĐQKT. Do đó, Việt Nam chưa xác định được một cách đầy đủ và chính thức về việc có số dư nguồn tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của mình so với tổng khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được theo Điều 61, Điều 62 UNCLOS để mở ra cơ hội cho Lào tham gia khai thác thông qua các thỏa thuận song phương như quy định tại Điều 69 của Công ước. Tuy nhiên, trên thực tế, theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thì Việt Nam đã khai thác quá mức tổng khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được. Cụ thể, tổng trữ lượng thủy hải sản của Việt Nam trung bình ước tính vào khoảng 4,7 triệu tấn nhưng hàng năm Việt Nam đang khai thác khoảng 3,1 - 3,2 triệu tấn²⁹.

²⁶ Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (22/10/2024), “Chuẩn bị khởi công xây đường ống dẫn dầu từ Việt Nam sang Lào”, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/chuan-bi-khoi-cong-xay-duong-ong-dan-dau-tu-viet-nam-sang-lao-273707.html>, truy cập ngày 30/10/2024.

²⁷ Hưng Thơ (01/07/2024), “Tiến độ dự án nghìn tỉ xây băng tải vận chuyển than đá ở Quảng Trị thế nào?”, <https://laodong.vn/kinh-doanh/tien-do-du-an-nghin-ti-xay-bang-tai-van-chuyen-than-da-o-quang-tri-the-nao-1359861.ldo>, truy cập ngày 28/10/2024.

²⁸ Thái Hà (27/7/2024), “Việt Nam sắp làm tuyến đường sắt 6,3 tỷ USD, dài 554km xuyên biên giới tới thủ đô nước láng giềng”, <https://cafef.vn/viet-nam-sap-lam-tuyen-duong-sat-63-ty-usd-dai-554km-xuyen-bien-gioi-toi-thu-do-nuoc-lang-gieng-18824072707231237.chn>, truy cập ngày 28/10/2024.

²⁹ Kiều Linh (3/11/2019), “Việt Nam đang khai thác quá mức nguồn lợi thủy hải sản”, <https://vneconomy.vn/viet-nam-dang-khai-thac-qua-muc-nguon-loi-thuy-hai-san.htm>, truy cập ngày 28/10/2024.

2.4. Thực thi quyền được thông báo và tham gia thực hiện các dự án nghiên cứu khoa học trong vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa của Việt Nam

Thời gian qua, có nhiều dự án nghiên cứu khoa học biển đã được thực hiện trong các vùng biển của Việt Nam bao gồm vùng ĐQKT và TLĐ, thông qua hợp tác song phương và đa phương với hình thức và quy mô hợp tác khác nhau. Các dự án hợp tác nghiên cứu khoa học biển tập trung vào các đối tác: (1) với Liên bang Nga trong lĩnh vực hóa sinh biển; (2) với Cộng hòa Liên bang Đức, Pháp, Hoa Kỳ trong nghiên cứu về địa chất biển, tương tác lục địa - đại dương - khí quyển ở đới ven biển Việt Nam, về hải dương học, xây dựng cơ sở dữ liệu biển; (3) với Philippines trong điều tra nghiên cứu hải dương, địa chất biển và sinh học biển,... Nhiều dự án được thực hiện hoặc được tài trợ bởi các tổ chức quốc tế và khu vực, như: IUCN, WWF, UNDP, GEF, UNEP, CCOP, IOC/UNESCO, ASEAN, WB, ADB, SEAFDEC, PEMSEA, COBSEA, GPA,...³⁰

Tuy nhiên, trên thực tế, chưa có thông tin cho thấy các quốc gia và tổ chức quốc tế khi được chấp thuận và triển khai các dự án nghiên cứu này trong vùng ĐQKT, TLĐ của Việt Nam thực hiện đầy đủ thủ tục thông báo cho Lào biết để họ cử người tham gia dự án theo như quy định tại Điều 254 UNCLOS.

2.5. Thực thi các quyền chung theo UNCLOS 1982 trong các vùng biển của Việt Nam

Phù hợp với UNCLOS 1982, các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam, đặc biệt là Luật Biển Việt Nam 2012 đã ghi nhận đầy đủ các quyền mà các quốc gia khác bao gồm quốc gia có biển và không có biển được hưởng và thực hiện trong các vùng biển của Việt Nam. Chẳng hạn, quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam (Điều 12 khoản 2); quyền tự do hàng hải, quyền tự do hàng không và quyền lắp đặt dây cáp, ống dẫn ngầm trong vùng ĐQKT, TLĐ Việt Nam (Điều 16 khoản 2; Điều 18 khoản 4).

³⁰ Đỗ Doãn Tú (2024), “Một số thành tựu cơ bản trong nghiên cứu khoa học và công nghệ biển”, <https://monre.gov.vn/Pages/day-manh-hoat-dong-hop-tac-quoc-te-ve-khoa-hoc-va-cong-nghe-bien.aspx>, truy cập ngày 28/10/2024.

Tuy nhiên, trên thực tế, chính phủ hai nước chỉ mới thỏa thuận nghiên cứu tính khả thi hoạt động kinh doanh vận tải đường biển của Lào trong khuôn khổ các hiệp định hợp tác song phương³¹. Chưa có thông tin cho thấy Lào thực hiện đầy đủ các quyền này trong các vùng biển của Việt Nam.

Kết luận

Qua nghiên cứu quy định của UNCLOS 1982 về quyền của QGKCB và thực tiễn thực thi quyền của Lào với tư cách là QGKCB trong quan hệ với Việt Nam, có thể kết luận về một số vấn đề sau đây:

- *Thứ nhất*, UNCLOS 1982 đã bảo đảm lợi ích chính đáng của các QGKCB thông qua việc quy định cho các QGKCB được hưởng các quyền chung mang tính chất bình đẳng với các quốc gia có biển, đồng thời được hưởng các quyền đặc thù phù hợp với vị trí địa lý đặc thù của QGKCB. Trong số các quyền đặc thù, quyền được đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, giúp các QGKCB được tiếp cận biển, từ đó có điều kiện để thực hiện các quyền chung trên các vùng biển. Đáng chú ý là UNCLOS đã quy định khá rõ ràng và đầy đủ về nghĩa vụ của quốc gia quá cảnh để bảo đảm cho QGKCB thực thi quyền này. Tuy nhiên, trên thực tế, mức độ thực thi quyền sẽ phụ thuộc vào sự thiện chí hợp tác của quốc gia quá cảnh, quan hệ ngoại giao giữa hai bên và cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động quá cảnh... Đối với quyền của QGKCB được tham gia khai thác số dư tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT của quốc gia ven biển, mặc dù Công ước đã ghi nhận và phân hóa mức độ thực hiện quyền này theo nhiều trường hợp, trên cơ sở công bằng nhưng rõ ràng quyền này có tính khả thi thấp. Bởi lẽ, quyền này chỉ được thực thi khi thỏa mãn quá nhiều điều kiện đối với cả hai bên và gần như quốc gia ven biển hoàn toàn có quyền quyết định việc thực thi quyền thông qua các hiệp định khai thác. Trong khi đó, Công ước chưa xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát thực hiện quyền và trách nhiệm của quốc gia ven biển. Tương tự, quyền của quốc gia không có biển được thông báo, tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học trong vùng ĐQKT, TLĐ của quốc gia ven biển láng giềng cũng là một quyền có tính khả thi thấp do UNCLOS chưa quy định cơ chế kiểm tra, giám sát nghĩa vụ thông báo cũng như trách nhiệm của bên có nghĩa vụ và đặc biệt là sự

³¹ Xem Điều 3 khoản 2 điểm 3,5 Bản ghi nhớ về chiến lược hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải giai đoạn 2016 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

hạn chế nguồn lực của QGKCB trong lĩnh vực này. Đối với việc thực thi các quyền chung của QGKCB, rõ ràng phụ thuộc trước hết vào mức độ thực thi quyền đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh và nhu cầu, nguồn lực của từng QGKCB.

- *Thứ hai*, trong quan hệ hợp tác toàn diện giữa Việt Nam với Lào, thông qua việc ký kết, thực hiện nhiều hiệp định, thỏa thuận và dự án liên quan đến lĩnh vực thương mại, quá cảnh hàng hóa, đầu tư, giao thông vận tải,... Việt Nam đã tạo điều kiện thuận lợi cho Lào có cơ sở để thực thi các quyền của mình với tư cách là QGKCB theo UNCLOS 1982, mà chủ yếu là thực thi quyền đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh. Theo đó, Việt Nam với tư cách là quốc gia quá cảnh của Lào đã tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người, hàng hóa xuất nhập khẩu, phương tiện của Lào quá cảnh lãnh thổ Việt Nam để đi ra biển và từ biển vào thông qua các cửa khẩu và cảng biển Việt Nam. Đồng thời, Việt Nam nhất quán chính sách ưu tiên cho Lào được sử dụng các cảng biển Việt Nam; miễn và ưu đãi một số loại thuế, phí liên quan đến quá cảnh; áp dụng thủ tục hải quan thuận tiện, đơn giản hóa; liên tục triển khai các dự án giao thông vận tải để phục vụ tốt nhất hoạt động quá cảnh của Lào và góp phần thúc đẩy quan hệ hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư giữa hai nước³². Có thể nói, Việt Nam đã dành cho Lào một sự đối xử đặc biệt thuận lợi so với các nghĩa vụ cơ bản của một quốc gia quá cảnh đối với QGKCB mà Công ước quy định, dựa trên nền tảng quan hệ ngoại giao chính trị đặc biệt giữa hai nước. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, đặc biệt là sự hạn chế các nguồn lực của Lào, nên trên thực tế, Lào chưa có điều kiện để thực thi quyền tham gia khai thác số dư tài nguyên sinh vật trong vùng ĐQKT và quyền được thông báo, được tham gia vào các dự án nghiên cứu khoa học trong vùng ĐQKT, TLĐ của Việt Nam, cũng như các quyền chung khác theo quy định của UNCLOS. Vì vậy, trong quan hệ Việt Nam-Lào, hai chính phủ cần lưu ý triển khai các hoạt động hợp tác nhằm nâng cao nguồn lực của Lào để Lào có điều kiện thực thi đầy đủ các quyền của mình với tư cách là QGKCB và mở rộng hợp tác trong lĩnh vực kinh tế biển như kinh doanh vận tải biển, du lịch biển,... đáp ứng nhu cầu và lợi ích chung của hai nước trong tình hình mới.

³² Hà Anh (12/07/2024), “Hợp tác kinh tế đầu tư, thương mại Việt Nam - Lào tiếp tục tiến triển tích cực, hiệu quả”, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/hop-tac-kinh-te-dau-tu-thuong-mai-viet-nam-lao-tiep-tuc-tien-trien-tich-cuc-hieu-qua-672391.html>, truy cập ngày 30/10/2024.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

1. Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển, năm 1982.
2. Công ước Montevideo về quyền và nghĩa vụ của quốc gia, năm 1933.
3. Công ước về quá cảnh thương mại của các quốc gia không có biển, năm 1965.
4. Hiến chương Liên hợp quốc, năm 1945.
5. Hiệp định hợp tác kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào thời kỳ 1992-1995; 1996-2000; 2001-2005; 2006-2010.
6. Hiệp định hợp tác kinh tế, văn hóa, giáo dục, khoa học kỹ thuật giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào giai đoạn 2016-2020; 2021-2025.
7. Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt-Lào giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 1994; 2009.
8. Hiệp định vận tải đường bộ giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 1996.
9. Hiệp định thương mại giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 1998; 2015; 2024.
10. Hiệp định thương mại biên giới giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 2015.
11. Hiệp định tạo điều kiện thuận lợi cho phương tiện cơ giới đường bộ qua lại biên giới giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 2009.

12. Hiệp định về quy chế quản lý biên giới và cửa khẩu biên giới giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 2016.
14. Thỏa thuận chiến lược về hợp tác kinh tế, văn hóa, giáo dục, khoa học kỹ thuật giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào giai đoạn 2001-2010; 2011-2020.
15. Bản ghi nhớ về chiến lược hợp tác trong lĩnh vực giao thông vận tải giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào giai đoạn 2016-2025, tầm nhìn đến năm 2030 giữa Việt Nam-Lào, ký năm 2015.
16. Bản thỏa thuận về việc sử dụng cảng Vũng Áng giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 2001.
17. Bản ghi nhớ về phát triển và kết nối hạ tầng thương mại biên giới giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHDCND Lào năm 2024.
18. Luật Biển Việt Nam, năm 2012.

II. Tài liệu tham khảo

19. Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (22/10/2024), “Chuẩn bị khởi công xây đường ống dẫn dầu từ Việt Nam sang Lào”, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/chuan-bi-khoi-cong-xay-duong-ong-dan-dau-tu-viet-nam-sang-lao-273707.html>, truy cập ngày 30/10/2024.
20. Đỗ Doãn Tú (2024), “Một số thành tựu cơ bản trong nghiên cứu khoa học và công nghệ biển”, <https://monre.gov.vn/Pages/day-manh-hoat-dong-hop-tac-quoc-te-ve-khoa-hoc-va-cong-nghe-bien.aspx>, truy cập ngày 28/10/2024.
21. Hà Anh (12/07/2024), “Hợp tác kinh tế đầu tư, thương mại Việt Nam - Lào tiếp tục tiến triển tích cực, hiệu quả”, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/hop-tac-kinh-te-dau-tu-thuong-mai-viet-nam-lao-tiep-tuc-tien-trien-tich-cuc-hieu-qua-672391.html>, truy cập ngày 30/10/2024.

22. Hưng Thơ (01/07/2024), “Tiến độ dự án nghìn tỉ xây băng tải vận chuyển than đá ở Quảng Trị thế nào?” <https://laodong.vn/kinh-doanh/tien-do-du-an-nghin-ti-xay-bang-tai-van-chuyen-than-da-o-quang-tri-the-nao-1359861.lido>, truy cập ngày 28/10/2024.
23. Kiều Linh (3/11/2029), “Việt Nam đang khai thác quá mức nguồn lợi thủy hải sản”, <https://vneconomy.vn/viet-nam-dang-khai-thac-quua-muc-nguon-loi-thuy-hai-san.htm>, truy cập ngày 28/10/2024.
24. Lê Đình Thọ (05/08/2022), “Quan hệ hữu nghị Việt-Lào: Hợp tác sâu, rộng trong lĩnh vực giao thông vận tải”, <https://daibieunhandan.vn/hop-tac-sau-rong-trong-linh-vuc-giao-thong-van-tai-post297184.html>, truy cập ngày 9/9/2024.
25. Nguyễn Viết Xuân (15/06/2024), “Quan hệ hữu nghị vĩ đại Việt Nam - Lào - Tình đoàn kết, gắn bó đặc biệt trong sứ mệnh và con đường phát triển chung”, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/thuc-tien-kinh-nghiem1/-/2018/932602/quan-he-huu-nghi-vi-dai-viet-nam---lao---tinh-doan-ket%2c-gan-bo-dac-biet-trong-su-menh-va-con-duong-phat-trien-chung.aspx>, truy cập ngày 20/10/2024.
26. Thái Hà (27/7/2024), “Việt Nam sắp làm tuyến đường sắt 6,3 tỷ USD, dài 554km xuyên biên giới tới thủ đô nước láng giềng”, <https://cafef.vn/viet-nam-sap-lam-tuyen-duong-sat-63-ty-usd-dai-554km-xuyen-bien-gioi-toi-thu-do-nuoc-lang-gieng-18824072707231237.chn>, truy cập ngày 28/10/2024.
27. Thái Hòa (16/10/2024), “Hà Tĩnh: Cầu cảng số 3 Vũng Áng dự kiến hoạt động thương mại vào tháng 12/2024”, <https://baodautu.vn/ha-tinh-cau-cang-so-3-vung-ang-du-kien-hoat-dong-thuong-mai-vao-thang-122024-d227603.html>, truy cập ngày 28/10/2024
28. Trần Hữu Duy Minh, “Định nghĩa Quốc gia trong luật pháp quốc tế”, <https://iuscogens-vie.org/2018/01/28/59/>, truy cập ngày 30/9/2024.

29. Kishor Uprety (2006), *The Transit Regime for Landlocked States: International Law and Development Perspectives*, Washington DC: The World Bank, 2006, pp. 66–75.
30. “The complete list of landlocked countries”, <https://www.surfertoday.com/environment/the-complete-list-of-landlocked-countries>, truy cập ngày 30/9/2024.
31. “United Nations Treaty Collection”, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#1, truy cập ngày 30/9/2024.

GIÁ TRỊ Ý KIẾN TƯ VẤN TRONG VỤ VIỆC SỐ 31 CỦA TÒA ÁN QUỐC TẾ VỀ LUẬT BIỂN (ITLOS) LIÊN QUAN ĐẾN Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN - BÌNH LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT Ý KIẾN THAM VẤN

*ThS. Nguyễn Minh Ngọc¹
CN. Phạm Linh Giang²*

Tóm tắt:

Ngày 21/5/2024, Tòa án quốc tế Luật Biển (ITLOS) đã ban hành Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 liên quan đến trách nhiệm của các quốc gia trong việc bảo vệ môi trường biển do biến đổi khí hậu. Ý kiến Tư vấn này của ITLOS đã làm rõ hai khía cạnh quan trọng bao gồm: (1) Những thành tố dẫn đến công nhận khí nhà kính thuộc phạm vi ô nhiễm môi trường biển được đề cập tại Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS); và (2) Nghĩa vụ của các quốc gia đối với việc ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát vấn đề ô nhiễm môi trường biển do biến đổi khí hậu. Thông qua bài viết này, nhóm tác giả tập trung phân tích các khía cạnh của Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 của ITLOS và bình luận cũng như đề xuất ý kiến tham vấn cho Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ) để giải quyết vấn đề mà các quốc gia đang đưa ra tại Nghị quyết A/77/L.58 của Đại hội đồng Liên hợp quốc về vấn đề liên quan.

Từ khóa: ý kiến tư vấn, Tòa án quốc tế Luật Biển (ITLOS), ô nhiễm môi trường biển

¹ Giảng viên Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế-Luật, Đại học Quốc gia TP.HCM

² Học viên cao học, Trường Đại học Kinh tế-Luật, Đại học Quốc gia TP.HCM

1. Khái quát về Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 (Ý kiến tư vấn số 31) của ITLOS

1.1. Bối cảnh của Ý kiến tư vấn số 31

Ngày 21/5/2024, ITLOS đã ban hành Ý kiến tư vấn số 31 về biến đổi khí hậu làm rõ nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến diễn biến môi trường đang ngày càng phức tạp.³ Ý kiến này được đưa ra theo yêu cầu của Ủy ban các quốc đảo nhỏ về biến đổi khí hậu và luật quốc tế (COSIS) đệ trình tới ITLOS trong bối cảnh khí nhà kính phát thải ra đang làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường biển. Ủy ban này được thành lập dựa trên Điều ước COSIS vào ngày 31/12/2021, được đăng ký hợp pháp với Liên hợp quốc theo Điều 102 của Hiến chương Liên hợp quốc và có 09 quốc gia tham gia ký kết. Tất cả các quốc gia thành viên COSIS đều là các quốc gia thành viên của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS).⁴

COSIS yêu cầu tư vấn về nghĩa vụ của các quốc gia tham gia UNCLOS. Căn cứ theo UNCLOS, các quốc gia có nghĩa vụ thế nào trong trường hợp: (1) Ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển liên quan đến các tác động có hại do biến đổi khí hậu gây ra hoặc có khả năng gây ra, bao gồm sự nóng lên của đại dương, mực nước biển dâng cao, và hiện tượng axit hóa đại dương, vốn được gây ra bởi khí thải nhà kính từ các hoạt động của con người vào khí quyển; (2) Bảo vệ môi trường biển dưới tác động biến đổi khí hậu, bao gồm hiện tượng nóng lên của đại dương và mực nước biển dâng cao, hiện tượng axit hóa đại dương.⁵ Có thể thấy, từ năm 2021 đến năm 2023, rất nhiều Yêu cầu được đệ trình cho các Cơ quan giải quyết tranh chấp quốc tế như ITLOS hay ICJ liên quan đến nghĩa vụ của các quốc gia trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Có thể nói Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 này được ban hành rất phù hợp và đáp ứng được tính cấp thiết

³ Ý kiến tư vấn số 31 của ITLOS ngày 21 tháng 5 năm 2024, tên tiếng Anh: Advisory Opinion of ITLOS on Case No.31, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

⁴ Công ước về Luật Biển năm 1982 ngày 10 tháng 12 năm 1982, tên tiếng Anh: United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982), https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en, truy cập ngày 29/10/2024.

⁵ Yêu cầu ban hành ý kiến tư vấn của COSIS, tên tiếng Anh: Request for Advisory Opinion of COSIS, www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

trong bối cảnh hiện nay khi tác động của biến đổi khí hậu môi trường biển đang rất nặng nề.

1.2. Thẩm quyền ban hành Ý kiến tư vấn của ITLOS

Trước khi xét về nội dung của Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31, cần xem xét đến thẩm quyền ban hành Ý kiến tư vấn. UNCLOS 1982 tại Điều 20 có quy định rằng ITLOS không chỉ để ngỏ cho các quốc gia thành viên mà cũng được để ngỏ cho các thực thể không phải là quốc gia thành viên.⁶ Như vậy, vì thẩm quyền của ITLOS tương đối rộng nên điều kiện có thẩm quyền về chủ thể của Ý kiến Tư vấn do COSIS đệ trình được đáp ứng.

Xét đến điều kiện có thẩm quyền về nội dung, từ Điều 130 đến Điều 138 Bộ Quy tắc của ITLOS quy định Tòa án có thẩm quyền ra Ý kiến tư vấn về một vấn đề pháp lý nếu thỏa thuận quốc tế liên quan đến mục đích của UNCLOS 1982 có đề cập cụ thể tới việc đệ trình lên Tòa để yêu cầu kết luận tư vấn.⁷ Ngoài ra, Điều 21 UNCLOS quy định Tòa án có thẩm quyền đối với tất cả các trường hợp được trù định rõ trong mọi “thỏa thuận khác giao thẩm quyền cho Tòa án”.⁸ Dẫn chiếu các quy định này, tại Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31, ITLOS đã khẳng định có cơ sở pháp lý cho thẩm quyền đưa ra ý kiến tư vấn cho yêu cầu của COSIS.⁹ Cụ thể, ITLOS đã dẫn Ý kiến tư vấn từ Vụ việc Yêu cầu của Ủy ban Thủy sản Tiểu khu vực (SRFC) năm 2015¹⁰ rằng bản chất Điều 21 của UNCLOS không thiết lập thẩm quyền tư vấn cho ITLOS, mà chính các “thỏa thuận khác giao thẩm quyền tư vấn cho Tòa” đã thiết lập thẩm quyền tư vấn đối với tất cả các vấn đề.¹¹

Theo đó, Điều ước COSIS khẳng định rằng một trong những vai trò quan trọng của đại dương chính là chứa khí nhà kính và có khả năng ảnh hưởng trực tiếp đến hệ sinh thái biển, vì vậy Ủy ban có quyền

⁶ Điều 20 Phụ lục VI, UNCLOS 1982.

⁷ Bộ Quy tắc của ITLOS (ITLOS/8), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/Itlos_8_E_17_03_09.pdf, truy cập ngày 17/10/2024.

⁸ Điều 21, UNCLOS 1982.

⁹ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 84.

¹⁰ Ý kiến Tư vấn của ITLOS ngày 2 tháng 4 năm 2015, tên tiếng Anh: Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf, truy cập ngày 29/10/2024.

¹¹ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 87.

yêu cầu ITLOS đưa ra ý kiến tư vấn về bất kỳ vấn đề pháp lý nào thuộc phạm vi UNCLOS.¹² COSIS cũng nêu trong Điều ước thành lập rằng chức năng, nhiệm vụ của COSIS là thúc đẩy và đóng góp việc thực hiện và phát triển các quy tắc của luật pháp quốc tế liên quan đến biến đổi khí hậu, cũng như nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển.¹³ Như vậy, Tòa ITLOS viện dẫn rằng Điều ước, hay “thỏa thuận” này có liên quan với mục đích của UNCLOS 1982 để đáp ứng Điều 138 Quy chế ITLOS và trao thẩm quyền tư vấn cho ITLOS để đáp ứng Điều 21 UNCLOS, chính vì vậy ITLOS có thẩm quyền ban hành ý kiến tư vấn dựa trên Yêu cầu.

Thực tế, khi Ý kiến tư vấn số 31 của ITLOS được ban hành, có ý kiến cho rằng ITLOS xác định thẩm quyền tư vấn tương đối mơ hồ.¹⁴ Vì theo các quy định tại UNCLOS hay Bộ Quy tắc ITLOS thì thẩm quyền đưa ra ý kiến tư vấn được giao trực tiếp cho Viện giải quyết tranh chấp liên quan đến đáy biển (Seabed Disputes Chamber) đối với các vấn đề liên quan đến quản lý và khai thác Vùng.¹⁵ Còn về thẩm quyền đưa ra ý kiến tư vấn nói chung của Tòa ITLOS thực chất không được quy định một cách minh thị. Tuy nhiên, trong Ý kiến tư vấn SRFC năm 2015 kể trên, lần đầu tiên Tòa đã viện dẫn và phân tích các quy định một cách ngầm định để mở rộng thẩm quyền tư vấn cho cả ITLOS, đồng thời viện dẫn ý kiến trong vụ việc này để khẳng định Tòa có thẩm quyền tư vấn cho Vụ việc số 31.¹⁶

Việc ITLOS khẳng định mở rộng thẩm quyền tư vấn đã vấp phải nhiều quan ngại từ phía các học giả vì cho rằng khi ITLOS mở rộng thẩm quyền tư vấn một cách ngầm định, thẩm quyền này có thể được mở rộng đến mức không có giới hạn, và có khả năng mâu thuẫn với thẩm quyền tư vấn của các cơ quan giải quyết tranh chấp khác.¹⁷

¹² Khoản 2, Điều 2, Thỏa thuận thành lập Ủy ban các quốc đảo nhỏ về biến đổi khí hậu và luật pháp quốc tế, tên tiếng Anh: Agreement for the establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS Agreement), <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/56940/Part/I-56940-08000002805c2ace.pdf>, truy cập ngày 29/10/2024.

¹³ Điều 1(3), COSIS Agreement.

¹⁴ Jiangtao Qian, Kangjie Sun, Yen-Chiang Chang (2024), “The impact of the ITLOS climate change advisory opinion on the development of international law”, *Marine Policy*, Vol.170, tr.15.

¹⁵ Điều 191, Điều 130 – 138, UNCLOS 1982.

¹⁶ S. Rosenne (1998), “International Tribunal for the Law of the Sea: 1996–97 Survey”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.3, tr.507.

¹⁷ Richard Barnes (2022), “An Advisory Opinion on Climate Change Obligations Under International Law: A Realistic Prospect?”, *Ocean Development & International Law*, Vol.3, tr.184.

Chẳng hạn theo Quy chế của ICJ cũng như Hiến chương Liên hợp quốc,¹⁸ Đại hội đồng và Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc có quyền yêu cầu ICJ tư vấn về “bất kỳ lĩnh vực pháp lý nào”, tuy nhiên cũng có giới hạn và cần phải thỏa mãn hai điều kiện đó là (i) được Đại hội đồng cho phép; và (ii) câu hỏi phải nằm trong phạm vi hoạt động của cơ quan, tổ chức yêu cầu.¹⁹ Quy trình xét duyệt của ICJ cũng trải qua quá trình lấy ý kiến của các quốc gia liên quan, nhằm chọn lọc các câu hỏi và vấn đề được đệ trình.²⁰ Tuy nhiên tại ITLOS, không có bất kỳ thủ tục bắt buộc nào để xét duyệt các đệ trình, và khi ITLOS có xu hướng mở rộng thẩm quyền tư vấn thông qua các Ý kiến tư vấn gần đây, có khả năng ITLOS sẽ phải đối mặt với các phản đối liên quan đến pháp lý và chính trị khi tiến hành các thủ tục tố tụng về sau hay trong quá trình công nhận giá trị của các ý kiến tư vấn.²¹

Tuy nhiên, nhóm tác giả đồng ý với quan điểm rằng khi tác động của biến đổi khí hậu và môi trường đang để lại những hậu quả nặng nề, việc ITLOS mở rộng thẩm quyền để có thể đưa ra các ý kiến tư vấn về biến đổi khí hậu là hợp lý.²² Đồng thời, việc ITLOS xem xét Ý kiến được đệ trình mà không qua các thủ tục như tại ICJ cũng tạo cơ hội cho các tổ chức có thành viên là các quốc gia nhỏ như Antigua, Barbuda, Tuvalu,... được ban hành ý kiến tư vấn liên quan đến yêu cầu được đệ trình mà không cần phải thông qua các thủ tục xét duyệt phức tạp. Trên thực tế, phần lớn các quốc gia đều đồng ý với việc mở rộng thẩm quyền của ITLOS trong Ý kiến tư vấn về vụ việc SRFC. Khi Ý kiến tư vấn số 31 được ban hành mới đây, từ tuyên bố của các quốc gia có thể thấy các quốc gia hầu như thể hiện sự đồng thuận về mặt thẩm quyền, trong đó có Việt Nam.²³

1.3. Nội dung chính và vấn đề đặt ra của Ý kiến Tư vấn số 31

Để có thể giải quyết hai câu hỏi mà COSIS đặt ra trong Yêu cầu được đệ trình, ITLOS cần phải xem xét các quy định cụ thể của

¹⁸ Điều 96 Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945, Điều 65 đến 68 Quy chế Tòa án quốc tế (Quy chế ICJ).

¹⁹ *Tlđđ* (16).

²⁰ Điều 66, Quy chế ICJ.

²¹ Richard Barnes (2022), *tlđđ* (15).

²² M. Lando, N. Ridi (2021), “Submission to the House of Lords Inquiry ‘UNCLOS: Is It Fit for Purpose in the 21st Century?’” Submission UNC0041, tr.27.

²³ Tuyên bố của Việt Nam liên quan đến Yêu cầu Tư vấn của COSIS (Vụ việc số 31), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/written_statements/3/C31-WS-3-3-Viet_Nam.pdf, truy cập ngày 25/10/2024

UNCLOS 1982, và những quy định khác có mối liên hệ với vấn đề biến đổi khí hậu. Thực tế, khi Yêu cầu của COSIS được đệ trình, rất nhiều quốc gia thành viên đã đề nghị rằng ITLOS có thể sử dụng các quy định của Công ước khung Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC),²⁴ Thỏa thuận Paris,²⁵ hay Nghị định thư Kyoto²⁶ vì Yêu cầu có đề cập chính yếu đến “khí nhà kính” và “biến đổi khí hậu”.²⁷ Mặc dù UNCLOS và các quy định này có tính chất hoàn toàn khác nhau, tuy nhiên những quy định liên quan đến biến đổi khí hậu này có thể góp phần diễn giải tốt nhất nghĩa vụ của các quốc gia về vấn đề nêu trên được quy định trong UNCLOS.²⁸

Vấn đề được đặt ra thứ nhất đó là làm rõ khí nhà kính do con người phát thải ra là một hành vi gây “ô nhiễm môi trường biển” theo quy định tại Điều 1.1.4 UNCLOS. Thực chất, vào khi soạn thảo UNCLOS, khí nhà kính chưa được đề cập để xem xét có phải là một nhân tố gây nên ô nhiễm môi trường biển theo các tiêu chuẩn của UNCLOS hay không.²⁹ Yêu cầu của COSIS đã đặt vấn đề cho ITLOS để xác định và phân tích rằng liệu khí nhà kính có đáp ứng được các tiêu chuẩn để trở thành nhân tố gây ô nhiễm môi trường biển theo UNCLOS hay không.

Từ việc khẳng định hoạt động gây ô nhiễm thuộc sự điều chỉnh của UNCLOS, dĩ nhiên các quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ và giữ gìn môi trường biển theo Điều 192, 194 UNCLOS. Khi ban hành ý kiến tư vấn, ITLOS cần phải giải nghĩa như thế nào là các biện pháp cần thiết mà các quốc gia phải tuân thủ, đặc biệt đối với các ô nhiễm có nguyên nhân do khí nhà kính. Ngoài ra, khi xác định các biện pháp cần thiết này, ITLOS cũng cần tham khảo các nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến giảm phát thải khí nhà kính được quy định tại các Điều ước quốc tế khác có liên. Bên cạnh đó, ITLOS trong Ý kiến tư vấn của

²⁴ Công ước khung Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu, tên tiếng Anh: United Nations Framework Convention in Climate Change (UNFCCC), <https://unfccc.int/>, truy cập ngày 29/10/2024.

²⁵ Thỏa thuận Paris về khí hậu, tên tiếng Anh: Paris Agreement, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf, truy cập ngày 29/10/2024.

²⁶ Nghị định thư Kyoto của Công ước khung Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, tên tiếng Anh: Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, https://unfccc.int/kyoto_protocol, truy cập ngày 29/10/2024.

²⁷ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 140.

²⁸ Yuncheng Deng et al (2024), “Integrating Climate Change into Global Ocean Governance: The ITLOS Advisory Opinion on the Specific Obligations of State Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Journal of Island and Marine Studies*, Vol.1, tr.7.

²⁹ Mateos Lozano (2024), “ITLOS Issues Climate Change Advisory Opinion”, *SandBar*, Vol.23, tr.12.

mình còn cần giải quyết vấn đề về nghĩa vụ của các quốc gia thành viên đối với ô nhiễm xuyên biên giới gây ra bởi biến đổi khí hậu.³⁰

Vấn đề cuối cùng mà ITLOS phải xác định trong Ý kiến tư vấn đó là các quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ giữ gìn môi trường biển liên quan đến tác động của phát thải khí nhà kính. Tòa án cần vận dụng Điều 192 UNCLOS quy định về nghĩa vụ chung đối với bảo vệ môi trường biển, theo đó mỗi quốc gia phải áp dụng biện pháp hạn chế mức độ ảnh hưởng suy thoái môi trường biển, bao gồm tác động của khí nhà kính đến môi trường biển, mực nước biển dâng cao và axit hóa đại dương, cũng như xem xét nghĩa vụ trong việc khôi phục lại môi trường sống, hệ sinh thái biển ở những nơi bị suy thoái. Những phân tích của ITLOS để giải quyết những câu hỏi trên sẽ được phân tích chi tiết và cụ thể ở các mục sau.

2. Phân tích giá trị của Ý kiến tư vấn số 31 của ITLOS

2.1. Phân tích Ý kiến tư vấn số 31 của ITLOS

2.1.1. Phát thải khí nhà kính (GHG) là hoạt động gây ô nhiễm môi trường biển theo quy định tại UNCLOS

Biến đổi khí hậu hay phát thải khí nhà kính không được nhắc đến trong UNCLOS dưới dạng khái niệm. Do đó khi Tòa muốn đưa ra tư vấn về nghĩa vụ quốc gia liên quan đến ô nhiễm môi trường biển do biến đổi khí hậu từ phát thải GHG thì vấn đề quan trọng cần chứng minh là hoạt động này là hoạt động gây ô nhiễm môi trường biển theo UNCLOS. Để chứng minh điều này cần xem xét các điều kiện được quy định về ô nhiễm môi trường biển tại khoản 4 Điều 1 UNCLOS bao gồm ba điều kiện sau: (1) GHG có phải một chất liệu hoặc năng lượng; (2) Do con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa vào môi trường biển; và (3) Hậu quả là có khả năng dẫn đến những tác động có hại hay không.³¹

Đối với tiêu chí thứ nhất, Tòa án cho rằng cần phải hiểu khái niệm chất liệu và năng lượng theo nghĩa rộng. Chất được hiểu là bất kỳ loại chất nào mang tính đồng nhất hoặc mang thành phần hóa học.

³⁰ *Tlđđ* (27), tr.13.

³¹ Khoản 4 Điều 1, UNCLOS 1982.

Trong khi đó, năng lượng được hiểu là bao gồm cả nhiệt năng.³² Theo Tòa, khí nhà kính tồn tại dưới dạng giống như không khí, không phải ở thể rắn, mà tồn tại như một “chất”. Cách hiểu này cũng phù hợp với các cơ quan như UNFCCC và IPCC khi họ đều đồng thuận rằng GHG là các thành phần khí quyển, bao gồm cả tự nhiên, nhân tạo, hấp thụ và phát lại bức xạ hồng ngoại.³³ Các loại khí nhà kính bao gồm carbon dioxide, metan và oxit nitơ – những thành phần hóa học, mang đặc tính của chất tại Điều 1.4 UNCLOS.

Tòa án đã chứng minh được GHG là do con người gián tiếp đưa vào môi trường biển. Như đã chứng minh, khí GHG là kết quả từ hoạt động của con người do việc chặt phá rừng, thay đổi mục đích sử dụng đất,...³⁴ Mặc dù UNCLOS sử dụng thuật ngữ “môi trường biển” xuyên suốt Công ước, tuy nhiên vẫn chưa có định nghĩa chính thức. Theo giải thích của Tòa, biển có nghĩa là tất cả những gì tồn tại, được tạo ra bởi biển, thuộc về biển bao gồm cả bờ biển, cửa biển, cột nước. Môi trường chỉ địa điểm, khu vực mà sinh vật sống, phát triển hoặc tồn tại. Ngoài ra, các tài nguyên sinh vật biển cũng được xét là một phần của “môi trường biển”.³⁵ Kết luận lại, môi trường biển bao gồm phần không gian địa lý (bờ biển, lòng biển,...) và những thành phần sinh vật biển.³⁶ Con người đã gián tiếp đưa khí CO₂ vào môi trường biển thông qua các hoạt động phát thải khí nhà kính như khai thác dầu khí, phát triển công nghiệp hóa... Khí CO₂ hòa tan vào nước biển gây ra axit cacbonic làm giảm độ pH từ đó dẫn đến hiện tượng axit hóa đại dương.³⁷ Đây là nguyên nhân gây ra tác động tiêu cực đến nhiều loài sinh vật biển, đặc biệt là các động vật xương vôi như san hô và nhuyễn thể có vỏ. Bởi lẽ, axit hóa đại dương diễn ra dẫn đến việc khó hình thành canxi cacbonat và giảm khả năng cung cấp ion cacbonat – một trong những yếu tố cần thiết để duy trì lớp vỏ bảo vệ của các loài sinh vật biển. Như vậy có thể thấy con người đã tác động gián tiếp đưa chất liệu khí nhà kính vào đại dương, gây ra hiện tượng axit hóa dẫn đến ảnh hưởng nghiêm trọng đời sống của sinh vật biển.

³² ITLOS, *tlđđ* (1).

³³ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 68.

³⁴ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 54.

³⁵ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 166.

³⁶ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 169.

³⁷ University of New Hampshire, “Ocean Acidification Definition and Causes: An In-Depth Exploration”, <https://colsa.unh.edu/blog/2023/12/ocean-acidification-definition-causes-depth-exploration>, truy cập ngày 07/12/2024

Tiêu chí cuối cùng để xét xem khí nhà kính có phải ô nhiễm môi trường không đó là chứng minh tác động có hại của những khí này. Khí nhà kính tăng cao là nguyên nhân dẫn đến biến đổi khí hậu, từ đó tạo ra nguồn nhiệt năng khiến trái đất nóng lên kéo theo sự gia tăng nhiệt độ ở đại dương. Cùng với đó, đại dương đã phải hấp thụ một cách trực tiếp khí nhà kính tạo ra hiện tượng axit hóa đại dương, tác động tới đời sống sinh vật biển. Như vậy, GHG – một loại khí thải được đưa vào khí quyển bằng hình thức gián tiếp hay trực tiếp đều tác động tới đại dương, gây ra sự ô nhiễm môi trường biển.

Nhìn chung, mối quan hệ giữa đại dương và biến đổi khí hậu đã trở nên rõ ràng và được thừa nhận có sự tác động lẫn nhau. Thực tế, GHG gây ra tác động có hại tới môi trường biển, tuy nhiên tại UNCLOS chưa quy định một cách minh thị hiện tượng GHG trong biến đổi khí hậu là nguồn gây ô nhiễm đại dương. Điều này dẫn đến việc chưa khẳng định nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến bảo vệ môi trường biển tại Chương XII của UNCLOS. UNCLOS được xem là khuôn khổ pháp lý phù hợp để giải quyết các vấn đề liên quan đến biển, bao gồm trách nhiệm quốc gia đối với đại dương. Do đó điểm quan trọng là có xem phát thải khí nhà kính là một hiện tượng biến đổi khí hậu và có thể đặt ra các nghĩa vụ quốc gia trong bảo vệ đại dương hay không. Để chứng minh được điều này, trước hết phải làm rõ khí thải GHG là một loại ô nhiễm môi trường biển, từ đó xác định trách nhiệm các quốc gia đối với hiện tượng này.

Điểm quan trọng là xác định khí nhà kính là một hoạt động gây ô nhiễm biển, khi đã xác định được thì các quốc gia thành viên có nghĩa vụ tuân thủ UNCLOS trong bảo vệ môi trường biển. Do đó cơ sở kết luận đầu tiên của Tòa án đã trở thành “chìa khóa” để giải quyết câu chuyện về nghĩa vụ của các quốc gia khi mà khí nhà kính phát thải từ các hoạt động của mỗi quốc gia vào khí quyển tồn tại rất lâu trong khí quyển và có khả năng di chuyển trong phạm vi toàn cầu.

2.1.2. Nghĩa vụ của các quốc gia trong việc ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển do khí nhà kính (GHG)

a. Nghĩa vụ theo khoản 1 Điều 194 UNCLOS

Sau khi xác định khí nhà kính là nhân tố gây nên ô nhiễm môi trường biển theo UNCLOS 1982, về các nghĩa vụ đầu tiên theo khoản

1 Điều 194 UNCLOS, ITLOS đã ghi nhận rằng mặc dù các quốc gia có giảm thiểu việc phát thải khí nhà kính nhân tạo thì môi trường biển cũng đã ô nhiễm vì lượng GHG đã được thải ra từ trước đến nay.³⁸ Như vậy, nghĩa vụ của các quốc gia cụ thể theo khoản 1 Điều 194 ở đây chính là giảm thiểu và kiểm soát sự ô nhiễm môi trường biển đã và đang diễn ra do sự phát thải GHG, đồng thời ngăn chặn ô nhiễm lan rộng thêm. Để có thể thực hiện nghĩa vụ này, các quốc gia cần thiết phải áp dụng các biện pháp khách quan, có cơ sở khoa học và đáp ứng các tiêu chuẩn trong các Điều ước quốc tế liên quan như Thỏa thuận Paris hay UNFCCC. Khách quan ở đây có nghĩa là, không phải các quốc gia tự đặt ra các chuẩn mực về “các biện pháp cần thiết”, mà các biện pháp này sẽ được mỗi quốc gia tự xác định dựa trên khả năng của từng quốc gia, trên cơ sở trách nhiệm chung nhưng có sự khác biệt.³⁹

Bên cạnh đó, ITLOS còn đặt ra vấn đề rằng các quốc gia thành viên cũng có nghĩa vụ tương trợ cho các quốc gia phát triển bao gồm phát triển nguồn lực, nâng cao khoa học, chuyển giao công nghệ và tài trợ vốn. Theo Tòa ITLOS, nghĩa vụ ở đây không mang tính chất hứa hẹn hay đặt nặng kết quả đạt được, mà là thực hiện tất cả các biện pháp trong khả năng để đạt được những mục tiêu này.⁴⁰

Một điều đặc biệt mà ITLOS có đề cập đó là nghĩa vụ của các quốc gia trong bảo vệ môi trường biển do phát thải GHG có thể được thực hiện theo các chuẩn mực của Thỏa thuận Paris hay UNFCCC. Cụ thể, ITLOS chỉ ra sự liên kết chặt chẽ giữa mục tiêu đạt mức phát thải ròng bằng 0 đề cập trong Thỏa thuận Paris và mục tiêu giảm thiểu môi trường biển quy định tại UNCLOS.⁴¹ Đồng thời, ITLOS cũng xác định mục tiêu nhiệt độ của Thỏa thuận Paris cũng như lộ trình phát thải là có liên quan để xác định các biện pháp cần thiết để bảo vệ môi trường biển.⁴²

Điều này đã đẩy lên sự tranh cãi giữa các thành viên trong hội đồng tư vấn vì khi giải thích các nghĩa vụ quốc gia theo hướng này, liệu rằng nghĩa vụ của các quốc gia trong việc giảm phát thải khí nhà kính theo Thỏa thuận Paris có càng cấp bách và nặng nề hơn. Chẳng

³⁸ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 199.

³⁹ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 241.

⁴⁰ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 233.

⁴¹ ITLOS, *tlđđ* (1).

⁴² ITLOS, *tlđđ* (1).

hạn như, Thỏa thuận Paris cho phép các quốc gia tự đặt ra lộ trình phù hợp để giảm phát thải khí nhà kính, tuy nhiên theo Ý kiến tư vấn, liệu rằng các quốc gia có đang bị áp đặt một lộ trình cấp bách hơn để đồng thời đạt được mục tiêu ngăn chặn và phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển hay không. Ấn Độ khi ban hành Tuyên bố với vụ việc này cũng đã đề cập rằng sử dụng Điều 192 và 194 UNCLOS để diễn giải các nghĩa vụ bảo vệ môi trường của quốc gia liên quan đến phát thải khí nhà kính là không phù hợp, khi vốn dĩ UNFCCC và Thỏa thuận Paris hay Thỏa thuận Kyoto đã có quy định rất rõ về vấn đề này, nếu ITLOS cho rằng Điều 192 và 194 UNCLOS ngầm đặt ra nghĩa vụ liên quan đến phát thải khí nhà kính thì sẽ dẫn đến sự chồng chéo và dư thừa giữa UNCLOS và các điều ước quốc tế khác.⁴³ Ngoài ra, nguyên tắc *lex specialis* có nội dung là khi có nhiều quy định pháp luật điều chỉnh cùng một vấn đề thì ưu tiên áp dụng quy định cụ thể, có khả năng bị xâm phạm.⁴⁴

Tuy nhiên ITLOS đã lập luận rằng các quy định về bảo vệ môi trường và luật biển là hai bộ nguyên tắc tách biệt hoàn toàn và riêng rẽ, không mang tính chất thay thế lẫn nhau. Các quy định chỉ bổ sung cho nhau, hay nói cách khác, những khái niệm và quy chuẩn tại Thỏa thuận Paris hay UNFCCC bổ khuyết vào chỗ trống cho quy định rộng mở tại Điều 194 UNCLOS khi xét đến ô nhiễm môi trường biển do phát thải khí nhà kính. Có thể nói lập luận này của ITLOS mang giá trị quan trọng vì đã làm rõ mối quan hệ giữa quy định về nghĩa vụ của các quốc gia trong các thỏa thuận quốc tế về môi trường và luật biển. Vì từ trước đến nay, UNCLOS 1982 không thật sự là quy định nổi trội để tham khảo khi xét đến những vấn đề về bảo vệ môi trường. Nhưng ITLOS trong Ý kiến Tư vấn này đã diễn giải các quy định này của UNCLOS một cách mở rộng, mở ra tiềm năng của UNCLOS trong quy định về các nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong bối cảnh biến đổi khí hậu hiện nay. Ngoài ra, việc liên kết các nghĩa vụ với chuẩn mực về môi trường trong các điều ước quốc tế liên quan đến khí nhà kính cũng góp phần thể hiện tinh thần hài hòa giữa luật biển và các quy định có liên quan khác về phát thải GHG và bảo vệ môi trường.

⁴³ Chhaya Bhardwaj, Daniel Stein (2024), 'India's Submission to the ITLOS Climate Change Advisory Opinion: A Lost Opportunity', *Lex Portus*, Vol.10, tr.29.

⁴⁴ International Law Commission Study Group on Fragmentation, 'The function and scope of the *lex specialis* rule and the question of self-contained regimes', https://legal.un.org/ilc/sessions/55/pdfs/fragmentation_outline.pdf, truy cập ngày 24/10/2024.

Để thực thi các nghĩa vụ này, Tòa có đề cập đến nghĩa vụ “*cẩn trọng thích đáng*”, theo đó các quốc gia cần xây dựng các quy định pháp luật, quy trình hành chính cũng như các biện pháp thích đáng để có thể thực thi tốt nhất các nghĩa vụ được đề ra.⁴⁵ Có học giả cho rằng, tại Ý kiến tư vấn số 31 này, ITLOS không nêu bật ra cụ thể các hành động mà chỉ nói chung về nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng,⁴⁶ tuy nhiên nhóm tác giả cho rằng việc phân tích như vậy là hợp lý và rõ ràng vì rất khó khăn để có thể định nghĩa và liệt kê đầy đủ. Từ trước đến nay nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng là nghĩa vụ cốt lõi của quốc gia trong các vấn đề về bảo vệ môi trường, và mặc dù Tòa ITLOS không liệt kê rõ nét, các hành động tuân thủ nghĩa vụ “cẩn trọng thích đáng” đã được nêu bật lên ở các Ý kiến tư vấn khác của ITLOS, chẳng hạn như soạn thảo và ban hành luật; thực hiện các biện pháp hành chính; việc ban hành các biện pháp thi hành, bao gồm “lên tàu, kiểm tra, bắt giữ và các thủ tục tư pháp”, ...⁴⁷

Điểm đáng chú ý là ITLOS vẫn giữ vững tinh thần trong việc giải thích nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng là nghĩa vụ mang tính chất thực thi (conduct-based) hơn là các nghĩa vụ đặt nặng về kết quả (result-based).⁴⁸ Mặc dù mức độ thực thi của nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng được ITLOS đề cao và mong muốn các quốc gia thực thi một cách nghiêm ngặt,⁴⁹ tuy nhiên vẫn mang tính chất tôn trọng nguồn lực khác biệt của mỗi quốc gia và không đặt ra gánh nặng về nghĩa vụ phải thực thi. Cần phải đề cập rằng, có một quan điểm mà nhóm tác giả tương đối đồng ý đó là mặc dù bản chất của nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng là rộng mở, ITLOS trong Ý kiến tư vấn này đã có thể vận dụng các quy định tại các Thỏa thuận Paris hay UNFCCC để có thể đưa ra một số hành động tuân thủ nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng liên quan đến biến đổi khí hậu một cách cụ thể và rõ nét hơn.⁵⁰ Việc này sẽ giúp ý kiến tư vấn có giá trị hướng dẫn cũng như được tham khảo cụ thể hơn cho các quốc gia về nghĩa vụ này trong tương lai.

⁴⁵ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 235.

⁴⁶ Yuncheng Deng et al (2024), *tlđđ* (26), tr.9.

⁴⁷ Irini Papanicolopulu (2023), ‘The climate change advisory opinion request at the ITLOS’, <https://www.qil-qdi.org/the-climate-change-advisory-opinion-request-at-the-itlos/>, truy cập ngày 29/10/2024.

⁴⁸ Tanya Verma (2024), ‘The principle of due diligence in climate policy’, <https://intpolicydigest.org/the-platform/the-principle-of-due-diligence-in-climate-policy/>, truy cập ngày 24/10/2024.

⁴⁹ Mateos Lozano (2024), *tlđđ* (27), tr.13.

⁵⁰ Pierre Clément Mingozi (2023), ‘The Contribution of ITLOS to Fight Climate Change: Prospects and Challenges of the COSIS Request for an Advisory Opinion’, *The Italian Review of International and Comparative Law*, Vol.3, tr. 306 - 323.

b. Nghĩa vụ theo khoản 2 Điều 194 UNCLOS

Bên cạnh khoản 1 Điều 194, Toà còn giải thích và làm rõ các nghĩa vụ theo khoản 2 Điều 194 UNCLOS, cụ thể là đảm bảo hoạt động phát thải GHG do con người gây ra trong phạm vi chủ quyền của một quốc gia không lan rộng ra ngoài khu vực mà quốc gia này thực hiện quyền chủ quyền và không gây thiệt hại cho quốc gia khác.⁵¹ ITLOS cũng giải thích như thế nào là “các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình” một cách mở rộng, đó là không chỉ giới hạn đến lãnh thổ hay lãnh hải của quốc gia mà còn là bất kỳ nơi nào diễn ra các hoạt động thuộc quyền tài phán/kiểm soát của quốc gia đó như Vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa, và các hoạt động thực hiện trên tàu được đăng ký tại một quốc gia thành viên.⁵² Nổi bật là ITLOS có giải thích rằng các hoạt động này bao gồm cả những hoạt động của các chủ thể công và chủ thể tư của quốc gia.⁵³

Ngoài ra, trong Ý kiến tư vấn này, ITLOS làm rõ nghĩa vụ của các quốc gia theo Điều 194(2) ở đây có nghĩa là đảm bảo việc phát thải khí nhà kính của quốc gia này không gây thiệt hại đến môi trường biển của quốc gia khác và đảm bảo sự ô nhiễm không lan rộng xuyên biên giới.⁵⁴ Có thể nói Ý kiến Tư vấn về Vụ việc số 31 là ý kiến đầu tiên giải thích rõ nét về vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới.⁵⁵ Việc nêu rõ vấn đề này trong Ý kiến tư vấn của ITLOS giúp mở ra các nhận thức về nghĩa vụ của các quốc gia trong vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới, giúp các quốc gia thận trọng hơn trong việc thực hiện các hoạt động khai thác cũng như thực hiện tốt hơn các nghĩa vụ về cảnh báo ô nhiễm môi trường biển.

2.1.3. Nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển liên quan đến các tác động của biến đổi khí hậu và axit hóa đại dương

Khi chứng minh được mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu và ô nhiễm môi trường biển, điều quan trọng là xác định nghĩa vụ quốc gia

⁵¹ ITLOS, *tlđđ* (1).

⁵² ITLOS, *tlđđ* (1).

⁵³ ITLOS, *tlđđ* (1), đoạn 247.

⁵⁴ Điều 192 UNCLOS 1982.

⁵⁵ British Institute of International and Comparative Law (2024), “Reflections on the ITLOS Advisory Opinion”, https://www.biiicl.org/documents/184_reflections_on_the_itlos_advisory_opinion_final.pdf, tr.5, truy cập ngày 24/10/2024.

đối với tác động của GHG ảnh hưởng gián tiếp tới đại dương. Một số lập luận cho rằng các nghĩa vụ tại Chương XII của UNCLOS không đặt ra nghĩa vụ bảo vệ, giữ gìn môi trường biển với các quốc gia liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu, thay vào đó việc xem xét nghĩa vụ các quốc gia sẽ được quy định tại điều ước quốc tế khác cụ thể hơn. Tuy nhiên, Tòa án cho rằng nghĩa vụ tại Điều 192 của Chương XII cần được hiểu với phạm vi rộng. Điều 192 đặt ra hai yêu cầu riêng biệt: bảo vệ và giữ gìn. Nghĩa là các quốc gia có trách nhiệm bảo vệ, ngăn ngừa các tác động có hại tới môi trường biển, đồng thời thực hiện việc bảo tồn giữ gìn môi trường biển bằng cách duy trì hệ sinh thái, khôi phục môi trường biển. Chứng minh cho điều này, Tòa án cũng viện dẫn lập luận tại phán quyết tranh chấp Biển Đông giữa Philippines và Trung Quốc,⁵⁶ theo đó nghĩa vụ tại Điều 192 UNCLOS bao gồm việc bảo vệ biển khỏi các tác động có hại trong tương lai, duy trì hoặc cải thiện hiện trạng của biển. Tóm lại, Điều 192 đề cập đến việc trách nhiệm các quốc gia trong việc nỗ lực chống lại mọi hình thức suy thoái môi trường biển, bảo vệ các loài sinh vật biển có nguy cơ bị cạn kiệt, bao gồm tác động biến đổi khí hậu gây ra sự nóng lên của đại dương, mực nước biển dâng cao và việc hấp thụ trực tiếp GHG dẫn đến hiện trạng axit hóa đại dương.

Nghĩa vụ cốt lõi tại Điều 192 là nghĩa vụ “cẩn trọng thích đáng” đã được phân tích ở mục trên. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu gây ra loạt ảnh hưởng tiêu cực tới đại dương, các quốc gia phải dùng mọi biện pháp tốt nhất có thể để bảo vệ môi trường biển khỏi các tác nhân gây hại bao gồm thực hiện biện pháp giảm phát thải khí nhà kính. Tiêu chuẩn của nghĩa vụ này cần thực hiện nghiêm ngặt, bởi lẽ tác hại của biến đổi khí hậu với đại dương rất nghiêm trọng và có thể không phục hồi được. Do đó các biện pháp phải được thực hiện kỹ lưỡng, nghiêm ngặt chặt chẽ.

Đồng thời, Tòa án cũng khẳng định trách nhiệm của quốc gia khi phải đảm bảo các cơ quan, tổ chức thuộc quyền tài phán, kiểm soát của mình cũng phải tuân thủ quy định về bảo vệ giữ gìn môi trường biển. Với ý kiến trên, các quốc gia sẽ có “động lực” để xây dựng khung chính sách, văn bản pháp luật nội địa nhằm điều chỉnh, quản lý các hoạt động của doanh nghiệp, cá nhân tổ chức khác trong phạm vi thẩm

⁵⁶ ITLOS, *tlđd* (1), đoạn 387.

quyền tài phán của mình để hướng tới bảo vệ môi trường biển trong bối cảnh khí nhà kính tăng cao. Đặc biệt, điều này có ý nghĩa tác động tới những doanh nghiệp có hoạt động khai thác liên quan đến biển, bao gồm vận chuyển, khai thác,... gây ra phát thải khí nhà kính trên biển.

Tòa án cũng xác định nghĩa vụ theo Điều 61, bảo vệ tài nguyên trong vùng đặc quyền kinh tế và Điều 119 của Công ước yêu cầu các quốc gia hợp tác, thực hiện bảo vệ tài nguyên sinh vật biển cả trước sự đe dọa của GHG với đại dương. Nhóm tác giả cho rằng việc khẳng định trách nhiệm hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường biển của Tòa án có ý nghĩa lớn trong việc góp phần thiết lập các hiệp định thương mại, thông lệ quốc tế trong xây dựng và bảo vệ môi trường biển trước tác động biến đổi khí hậu trong tương lai. Điều này là cần thiết với các quốc gia đang chịu ảnh hưởng nặng nề do khí nhà kính gây ra với đại dương. Việc khẳng định nghĩa vụ của mỗi quốc gia trước biến đổi khí hậu gây ảnh hưởng tới đại dương là cơ sở để mỗi quốc gia thực hiện nghiêm chỉnh việc nỗ lực bảo vệ biển trước phát thải khí nhà kính.

2.2. Nhận định giá trị của Ý kiến tư vấn số 31 và vai trò trong giải quyết các tranh chấp liên quan trong tương lai

Sau khi nhìn nhận và phân tích các luận điểm quan trọng của ITLOS trong Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31, có thể thấy giá trị đầu tiên mà Ý kiến tư vấn mang lại đó là mở rộng thẩm quyền đưa ra Ý kiến tư vấn mà không cần thông qua các thủ tục đệ trình hay xét duyệt phức tạp. Việc này tạo điều kiện cho các tổ chức được cấu thành bởi các quốc gia nhỏ như COSIS có cơ hội được ITLOS ban hành Ý kiến tư vấn dựa trên yêu cầu đệ trình. Đã có ý kiến cho rằng dưới thủ tục xét duyệt Yêu cầu đệ trình phức tạp của ICJ, liệu khả năng Yêu cầu của COSIS được chấp thuận và được ICJ ban hành ý kiến tư vấn có cao hay không?⁵⁷ Đặc biệt khi các vấn đề về biến đổi khí hậu gây ảnh hưởng đến môi trường đang là vấn đề cấp bách và cần có những biện pháp khẩn cấp và kịp thời, việc mở rộng thẩm quyền ban hành ý kiến tư vấn cũng góp phần tạo điều kiện để nhận và xét duyệt các Yêu cầu đệ trình liên quan, nâng cao nhận thức và sự chú ý về tầm quan trọng của mối liên hệ giữa đại dương và khí hậu khi thực hiện các nghĩa vụ theo các quy định.

⁵⁷ Richard Barnes (2022), *tld* (15), tr.184.

Giá trị thứ hai mà nhóm tác giả nhìn nhận thấy từ Ý kiến số 31 là mở ra sự liên kết giữa pháp luật liên quan đến môi trường và luật biển. Hiện nay có rất nhiều quy định cũng như điều ước quốc tế liên quan đến bảo vệ môi trường như UNFCCC, Thỏa thuận Paris hay pháp luật về môi trường tại từng quốc gia. Tuy nhiên chưa có quy định pháp luật cụ thể nào về bảo vệ môi trường biển có liên quan đến phát thải khí nhà kính. Về mặt sinh thái học, mối liên hệ giữa các vấn đề như biến đổi khí hậu, mất đa dạng sinh học trên biển và trên cạn, suy thoái đại dương rất chặt chẽ và sâu sắc.⁵⁸ Chính vì vậy, ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 đóng vai trò như mối liên hệ giữa pháp luật môi trường và luật biển, đồng thời chỉ dẫn cho các quốc gia khi có các tranh chấp liên quan đến ô nhiễm môi trường biển do khí nhà kính gây ra. Khi có các tranh chấp xảy ra liên quan đến các vấn đề tương tự trong tương lai, các quốc gia cũng như cơ quan giải quyết tranh chấp có thể tham khảo Ý kiến tư vấn này để giải thích quy định tại UNCLOS 1982, cũng như tránh được sự chông chéo và giao thoa phức tạp giữa pháp luật môi trường và luật biển.

Một giá trị khác cần được đề cập của Ý kiến tư vấn số 31 đó là đã giải thích rõ ràng các điều khoản về nghĩa vụ quốc gia tại Điều 192 và 194 UNCLOS 1982. Việc diễn giải các quy định của UNCLOS một cách rõ ràng có vai trò quan trọng như là tiền lệ giúp các cơ quan giải quyết tranh chấp trong các vụ việc tương tự trong tương lai. Ngoài ra, sự giải nghĩa một cách mở rộng các điều luật này trong UNCLOS có thể khuyến khích các quốc gia thành viên sửa đổi hay soạn thảo các quy định pháp luật trong nước sao cho phù hợp hơn, cụ thể hơn với tinh thần và mục tiêu đặt ra của UNCLOS. Thực tế cho thấy, các Ý kiến tư vấn từ trước đến nay của ITLOS được tham khảo để xây dựng luật quốc gia không chỉ bởi các quốc gia thành viên mà còn có sức ảnh hưởng lên các quốc gia và chủ thể khác không là thành viên của UNCLOS.⁵⁹ Ví dụ như các biện pháp liên quan đến đại dương và quyền được đề cập trong các ý kiến tư vấn trước của ITLOS đang được các quốc gia tham khảo và đưa vào Đóng góp do quốc gia tự quyết

⁵⁸Margaet Young, Jacqueline Peel, Ellycia Harrould-Kolieb, Janine Felson (2024), "ITLOS' climate change opinions: what's its significance", tr.3, https://www.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/4999627/MCF-Discussion-Paper_ITLOS-opinion_v.2.pdf, truy cập ngày 29/10/2024.

⁵⁹RJ Roland Holst (2022), "Taking the current when it serves: prospects and challenges for an ITLOS advisory opinion on oceans and climate change", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, tr.8.

định (NDC).⁶⁰ Ví dụ này cho thấy việc sử dụng Ý kiến tư vấn số 31 như một tiền lệ trong tương lai để giải thích rõ ràng các quy định của UNCLOS là rất khả quan.

Giá trị sau cùng mà Ý kiến tư vấn số 31 mang lại đó là trở thành tiền lệ cho việc đưa ra ý kiến tư vấn hoặc giải quyết tranh chấp của những vụ việc tương tự về sau cho các cơ quan giải quyết tranh chấp như ICJ. Đặc biệt, khi gần đây cũng có nhiều Yêu cầu đang được đệ trình lên ICJ về vấn đề ô nhiễm môi trường do phát thải khí nhà kính đang được các cơ quan này xem xét. Giá trị này nổi bật trong bối cảnh quốc tế khi các cơ quan giải quyết tranh chấp thường có xu hướng sử dụng các lập luận trong các ý kiến tư vấn để giải thích các quy định khi giải quyết tranh chấp.⁶¹ Vấn đề này sẽ được nhóm tác giả phân tích cụ thể hơn ở phần tiếp theo của nghiên cứu.

3. Đề xuất cho việc ban hành Ý kiến tư vấn của ICJ về nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến biến đổi khí hậu

3.1. Nội dung Nghị quyết A/77/L.58 của Đại hội đồng Liên hợp quốc

Từ năm 2021 đến nay, có rất nhiều Yêu cầu được đệ trình cho các cơ quan giải quyết tranh chấp như ICJ, ITLOS mong muốn được ban hành các ý kiến tư vấn giải thích về nghĩa vụ của các quốc gia trong việc ngăn chặn, giảm thiểu và phòng ngừa các vấn đề ô nhiễm môi trường do biến đổi khí hậu. Với mong muốn ứng phó một cách kịp thời và cấp bách đối với các vấn đề khủng hoảng khí hậu, Vanuatu, cùng với sự ủng hộ của các quốc gia khác đã nỗ lực để soạn thảo và đệ trình yêu cầu tư vấn cho ICJ. Yêu cầu tư vấn này đã được chấp thuận bởi Đại hội đồng Liên hợp quốc và sau đó đã ban hành Nghị quyết A/77/L.58 yêu cầu ICJ đưa ra ý kiến tư vấn với các câu hỏi trong Yêu cầu.

Trong Yêu cầu được đệ trình cho ICJ, có 02 câu hỏi mà ICJ cần phải giải đáp bao gồm: (i) Nghĩa vụ của các quốc gia theo luật pháp quốc tế là gì để bảo vệ hệ thống khí hậu và các bộ phận khác của môi trường khỏi tác động của khí nhà kính do con người gây ra đối với

⁶⁰ *Tidd* (57).

⁶¹ Lianne P. Baars (2023), “The Saliency of Salt Water: An ITLOS Advisory Opinion at the Ocean-Climate Nexus”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, tr.601.

các quốc gia và các thể hệ hiện tại và tương lai?; và (ii) Hậu quả pháp lý nếu vi phạm các nghĩa vụ này là gì nếu các quốc gia bằng hành động của mình gây ảnh hưởng đến môi trường và khí hậu, cụ thể là đối với các quốc gia, đặc biệt là các quốc đảo nhỏ đang phát triển bị ảnh hưởng do đặc trưng của vị trí địa lý, cũng như ảnh hưởng đến người dân và thể hệ tương lai của họ bởi những tác động của biến đổi khí hậu đó.⁶²

Xét thấy hai câu hỏi trong Yêu cầu được đệ trình cho ICJ có nội hàm rộng hơn so với Yêu cầu của COSIS đặt ra cho ITLOS. Nếu trong Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 ITLOS cần tập trung giải thích các quy định của UNCLOS 1982 về bảo vệ môi trường biển, thì dường như để giải quyết Yêu cầu này, ICJ cần phải có sự xem xét một cách mở rộng các văn bản pháp luật có liên quan bao gồm quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, biến đổi khí hậu và thậm chí là quyền con người.

3.2. Giá trị tham khảo từ Ý kiến tư vấn số 31 của ITLOS và đề xuất cho việc ban hành các Ý kiến tư vấn của ICJ trong tương lai

Thời điểm mà ICJ ban hành ý kiến tư vấn đối với Yêu cầu được đệ trình này vẫn chưa được xác định, tuy nhiên hậu quả mà vấn đề môi trường để lại rất nặng nề và cần được khắc phục nhanh chóng. Cụ thể theo báo cáo mới nhất của IPCC, GHG cần được giới hạn trong hạn mức phát thải đỉnh vào năm 2025, và bắt đầu được giảm thiểu trong khoảng từ năm 2030 đến 2050 để tránh những tác động xấu.⁶³ Như vậy, như đã nêu, giá trị của Ý kiến Tư vấn mặc dù không bắt buộc thi hành nhưng có thể tác động đến hành động của các quốc gia, thúc đẩy họ thực hiện các biện pháp cần thiết và hợp lý để bảo vệ môi trường. Chính vì vậy, việc ban hành các Ý kiến tư vấn cần thiết phải được diễn ra một cách cấp thiết và nhanh chóng, tuy nhiên, các thủ tục giải quyết tranh chấp của ICJ tương đối phức tạp, điển hình là một tranh chấp được đưa ra ICJ thông thường có thể mất tới 3 đến 4 năm để được giải

⁶² Nghị quyết số A/77/L.58 của Đại hội đồng Liên hợp quốc về Yêu cầu ICJ đưa ra Ý kiến tư vấn về nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến biến đổi khí hậu, tên tiếng Anh: Resolution No. A/77.L.58 of the United Nation General Assembly on Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, <https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/n23/063/82/pdf/n2306382.pdf>, truy cập ngày 29/10/2024.

⁶³ Working Group III, The Sixth Assessment Report (AR6), <https://ipcc.ch/assessment-report/AR6/>, truy cập ngày 29/10/2024.

quyết.⁶⁴ Và khi Ý kiến tư vấn của ITLOS đã được ban hành về vấn đề tương tự, ICJ có thể tham khảo sử dụng các lập luận của ITLOS về nghĩa vụ cản trở thích đáng đã được ban hành, cũng như cách ITLOS lập luận về sự tương hỗ giữa các quy định pháp luật như Luật Biển (UNCLOS), UNFCCC, Thỏa thuận Paris, Thỏa thuận Kyoto,... để có thể đẩy nhanh tiến độ ban hành Ý kiến tư vấn. Việc ITLOS ban hành Ý kiến tư vấn về vấn đề bảo vệ môi trường lần đầu tiên như một tiền lệ cũng có thể giúp ICJ quan sát được lập trường của các quốc gia trong các lập luận liên quan đến nghĩa vụ, từ đó tham khảo để ban hành Ý kiến tư vấn một cách phù hợp và có giá trị hơn.

Một vấn đề khác mà ICJ có thể tham khảo từ Ý kiến tư vấn của ITLOS để ra Ý kiến tư vấn trong tương lai đó là quan điểm của ITLOS về sử dụng các quy định pháp luật khác biệt nhau để có thể nêu cụ thể được nghĩa vụ của các quốc gia. Như đã phân tích ở trên, nhóm tác giả thấy rằng việc ITLOS lập luận rằng các quy định giữa UNCLOS và Thỏa thuận Paris hay UNFCCC về nghĩa vụ của các quốc gia không mang tính chất thay thế lẫn nhau mà hài hòa và bổ trợ cho nhau là hoàn toàn hợp lý. Và lập luận này của ITLOS có thể mang tính chất quan trọng hơn trong Ý kiến tư vấn của ICJ ban hành trong tương lai vì sở dĩ Yêu cầu đệ trình cho ICJ mang tính chất rộng hơn, không cụ thể yêu cầu giải thích nghĩa vụ của các quốc gia như trong quy định tại UNCLOS mà nói chung. Như vậy, không chỉ Thỏa thuận Paris hay UNFCCC, Thỏa thuận Kyoto là đủ để ICJ có thể tham khảo nhằm ban hành Ý kiến tư vấn, mà khi câu hỏi thứ hai được đặt ra liên quan đến quyền con người, ICJ có khả năng cần phải xem xét các quy định khác về quyền con người để có thể ban hành ý kiến tư vấn. Vì vốn dĩ biến đổi khí hậu và quyền con người có liên quan mật thiết đến nhau, quyền con người cơ bản được ghi nhận tại các văn bản pháp luật quốc tế và quốc gia là quyền được sống trong môi trường trong lành.⁶⁵ Để ICJ có thể ban hành ý kiến tư vấn về nghĩa vụ một cách sát sao, nhóm tác giả đánh giá rằng ICJ cần phải xem xét nhiều quy định và quá trình này không dễ dàng vì các hệ thống quy định riêng rẽ với nhau. Tuy nhiên, khi đã có tiền đề là Ý kiến tư vấn của ITLOS trong Vụ việc số 31, ICJ

⁶⁴ Nataša Nedeski, Tom Sparks, Gleider Hernández (2023), “The World Is Burning, Urgently and Irreparably – a Plea for Interim Protection against Climatic Change at the ICJ”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol.22, tr.301, 306.

⁶⁵ Tạp chí Dân chủ Pháp luật, “Hoàn thiện pháp luật về quyền được sống trong môi trường trong lành của mọi người ở Việt Nam”, <https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-quyen-duoc-song-trong-moi-truong-trong-lanh-cua-moi-nguoi-o-viet-nam>, truy cập ngày 28/10/2024.

hoàn toàn có thể tham khảo các lập luận mang tính chất hài hòa hóa các quy định pháp luật riêng rẽ này để ban hành Ý kiến tư vấn một cách nhanh chóng và dễ dàng hơn.

Vấn đề nữa mà ICJ có thể tham khảo từ Ý kiến tư vấn về Vụ việc số 31 đó là quy định về nghĩa vụ cân trọng thích đáng trong bảo vệ môi trường một cách rộng mở, tôn trọng tiềm lực của mỗi quốc gia và không đặt nặng các nghĩa vụ lên các quốc gia. Sở dĩ, nhóm tác giả cho rằng đây là một điểm mạnh có thể giúp Ý kiến tư vấn được tham khảo và thực thi tốt hơn vì tính chất của các Ý kiến tư vấn là không bắt buộc thi hành, nếu quy định về quyền của các quốc gia quá nặng nề thì có khả năng sẽ không được chấp thuận rộng rãi và mang giá trị thực thi hay tham khảo. Tuy nhiên, ITLOS không diễn giải về trách nhiệm khi vi phạm các nghĩa vụ này vì không được yêu cầu, nên ICJ có thể cần tiếp cận việc giải nghĩa các nghĩa vụ quốc gia cụ thể và chi tiết hơn là mở rộng như tại Ý kiến tư vấn của ITLOS. Đây là một thách thức lớn hơn của ICJ khi ban hành Ý kiến tư vấn so với ITLOS. Tuy nhiên, nhóm tác giả vẫn giữ vững quan điểm rằng, ICJ trong Ý kiến tư vấn của mình vẫn nên theo sát tinh thần tôn trọng tiềm lực của mỗi quốc gia khi quy định các nghĩa vụ, vì một Ý kiến quá tham vọng có thể bị các quốc gia bỏ qua, từ đó không đóng góp vào việc làm rõ và phát triển luật về biến đổi khí hậu, hoặc không cung cấp trọng tâm cho hành động hoặc đàm phán của các quốc gia trong tương lai.⁶⁶

4. Kết luận

Ý kiến Tư vấn số 31 được xem là một bước tiến quan trọng trong việc đặt ra trách nhiệm của các quốc gia đối với phát thải khí nhà kính dẫn đến các tác động có hại cho môi trường biển. Theo đó thông qua bài viết, nhóm tác giả đã phân tích quan điểm của ITLOS đối với nghĩa vụ của các quốc gia. Cụ thể, các quốc gia phải thực hiện nghĩa vụ “cân trọng thích đáng”, bằng cách giảm phát thải khí nhà kính nhằm bảo vệ môi trường biển. Ý kiến Tư vấn còn giải thích cụ thể các nghĩa vụ quốc gia theo Điều 192 và 194 UNCLOS, đồng thời mở ra diễn giải về các khái niệm ô nhiễm môi trường biển hay khẳng định khí nhà kính là một nhân tố gây nên ô nhiễm môi trường biển. Ý kiến đã khẳng định

⁶⁶ Maria Antonia Tigre, Armando Rocha (2023), ‘Symposium on the contours and limits of advisory opinions competing perspectives and dialogue in climate change advisory opinions’, *American Journal of International Law Unbound*, Vol.117, tr.291.

trách nhiệm các quốc gia trong bảo vệ môi trường biển thông qua giảm phát thải khí nhà kính. Ý kiến của ITLOS còn có thể trở thành nguồn tham khảo có giá trị đối với cơ quan giải quyết tranh chấp khác, điển hình như ICJ trong việc xem xét giải quyết các vấn đề về biến đổi khí hậu, đặc biệt liên quan tới trách nhiệm các quốc gia. Trong tương lai, việc các cơ quan giải quyết tranh chấp ban hành các Ý kiến tư vấn liên quan đến vấn đề biến đổi khí hậu là việc rất cấp thiết trong bối cảnh hiện nay, vì vậy Ý kiến tư vấn số 31 mang tính chất “tiền lệ” có vai trò và giá trị tham khảo rất lớn.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

1. Công ước về Luật Biển năm 1982 ngày 10 tháng 12 năm 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS).
2. Bộ Quy tắc của Tòa án Luật Biển Quốc tế (International Tribunal for the Law of the Sea - ITLOS Rules).
3. Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945 (Charter of the United Nations) ngày 26 tháng 6 năm 1945.
4. Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) ngày 9 tháng 5 năm 1992.
5. Thỏa thuận Paris (Paris Agreement) ngày 12 tháng 12 năm 2015.
6. Nghị định thư Kyoto (Kyoto Protocol) ngày 11 tháng 12 năm 1997.

II. Tài liệu tham khảo

Tài liệu tiếng Anh

7. Chhaya Bhardwaj, Daniel Stein (2024), ‘India’s Submission to the ITLOS Climate Change Advisory Opinion: A Lost Opportunity’, *Lex Portus*, Vol.10.

8. International Law Commission Study Group on Fragmentation, 'The function and scope of the *lex specialis* rule and the question of self-contained regimes', https://legal.un.org/ilc/sessions/55/pdfs/fragmentation_outline.pdf, truy cập ngày 24/10/2024.
9. Irini Papanicolopulu (2023), 'The climate change advisory opinion request at the ITLOS', <https://www.qil-qdi.org/the-climate-change-advisory-opinion-request-at-the-itlos/>, truy cập ngày 29/10/2024.
10. Jacqueline Peel (2015), "Unpacking the elements of a state responsibility claim for transboundary pollution", *Transboundary Pollution*, Edward Elgar Publishing.
11. Jiangtao Qian, Kangjie Sun, Yen-Chiang Chang (2024), "The impact of the ITLOS climate change advisory opinion on the development of international law", *Marine Policy*, Vol.170.
12. Lianne P. Baars (2023), "The Salience of Salt Water: An ITLOS Advisory Opinion at the Ocean-Climate Nexus", *The International Journal of Marine and Coastal Law*.
13. M. Lando, N. Ridi (2021), "Submission to the House of Lords Inquiry 'UNCLOS: Is It Fit for Purpose in the 21st Century?'" Submission UNC0041.
14. Margaet Young, Jacqueline Peel, Ellycia Harrould-Kolieb, Janine Felson (2024), "ITLOS' climate change opinions: what's its significance", https://www.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/4999627/MCF-Discussion-Paper_ITLOS-opinion_v.2.pdf, truy cập ngày 29/10/2024.
15. Maria Antonia Tigre, Armando Rocha (2023), 'Symposium on the contours and limits of advisory opinions competing perspectives and dialogue in climate change advisory opinions', *American Journal of International Law Unbound*, Vol.117.
16. Mateos Lozano (2024), "ITLOS Issues Climate Change Advisory Opinion", *SandBar*, Vol.23.

17. Nataša Nedeski, Tom Sparks, Gleider Hernández (2023), “The World Is Burning, Urgently and Irreparably – a Plea for Interim Protection against Climatic Change at the ICJ”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol.22.
18. Nathaniel Khng, Kevin Chand, and Lucía Solano (2023), “Introductory Note To Res. 77/276 On Request for an Advisory Opinion of the I.C.J. on the obligations of States in respect of climate change (U.N.G.A.) [March 29, 2023]; Request for an Advisory Opinion submitted by The Comm’n Of Small Island States On Climate Change (COSIS) [December 12, 2022]; Request for an Advisory Opinion on the climate emergency & human rights (Chile & Colom.) [January 9, 2023]”, *International Legal Materials*, Vol 63.
19. Nghị quyết số A/77/L.58 của Đại hội đồng Liên hợp quốc về Yêu cầu ICJ đưa ra Ý kiến tư vấn về nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến biến đổi khí hậu, tên tiếng Anh: Resolution No. A/77.L.58 of the United Nation General Assembly on Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/063/82/pdf/n2306382.pdf>, truy cập ngày 29/10/2024.
20. Pierre Clément Mingozzi (2023), “The Contribution of ITLOS to Fight Climate Change: Prospects and Challenges of the COSIS Request for an Advisory Opinion”, *The Italian Review of International and Comparative Law*, Vol.3.
21. Richard Barnes (2022), “An Advisory Opinion on Climate Change Obligations Under International Law: A Realistic Prospect?”, *Ocean Development & International Law*, Vol.3.
22. RJ Roland Holst (2022), “Taking the current when it serves: prospects and challenges for an ITLOS advisory opinion on oceans and climate change”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*.
23. S. Rosenne (1998), “International Tribunal for the Law of the Sea: 1996–97 Survey”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.3.

24. Tanya Verma (2024), ‘The principle of due diligence in climate policy’, <https://intpolicydigest.org/the-platform/the-principle-of-due-diligence-in-climate-policy/>, truy cập ngày 24/10/2024.
25. Thỏa thuận thành lập Ủy ban các quốc đảo nhỏ về biến đổi khí hậu và luật pháp quốc tế, tên tiếng Anh: Agreement for the establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS Agreement), <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/56940/Part/I-56940-08000002805c2ace.pdf>, truy cập ngày 29/10/2024.
26. Tòa án nhân quyền liên Mỹ, tên tiếng Anh: Inter-American Court of Human Rights, <https://iucn.org/our-union/commissions/world-commission-environmental-law/our-work/advisory-opinions-international-1>, truy cập ngày 19/10/2024.
27. Tuyên bố của Việt Nam liên quan đến Yêu cầu Tư vấn của COSIS (Vụ việc số 31), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/written_statements/3/C31-WS-3-3-Viet_Nam.pdf, truy cập ngày 25/10/2024.
28. Working Group III, The Sixth Assessment Report (AR6), <https://ipcc.ch/assessment-report/AR6/>, truy cập ngày 29/10/2024.
29. Ý kiến Tư vấn của ITLOS ngày 2 tháng 4 năm 2015, tên tiếng Anh: Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf, truy cập ngày 29/10/2024.
30. Ý kiến tư vấn số 31 của ITLOS ngày 21 tháng 5 năm 2024, tên tiếng Anh: Advisory Opinion of ITLOS on Case No.31, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

31. Yêu cầu ban hành ý kiến tư vấn của COSIS, tên tiếng Anh: Request for Advisory Opinion of COSIS, www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.
32. Yuncheng Deng et al (2024), “Integrating Climate Change into Global Ocean Governance: The ITLOS Advisory Opinion on the Specific Obligations of State Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Journal of Island and Marine Studies*, Vol.1.

Tài liệu tiếng Việt

33. Tạp chí Dân chủ Pháp luật, “Hoàn thiện pháp luật về quyền được sống trong môi trường trong lành của mọi người ở Việt Nam”, <https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-quyen-duoc-song-trong-moi-truong-trong-lanh-cua-moi-nguoi-o-viet-nam>, truy cập ngày 28/10/2024.

BẢO VỆ QUYỀN CỦA NGƯỜI ĐI BIỂN – SỰ HỮU HẠN CỦA CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN 1982

ThS. Nguyễn Đình Đức¹

ThS. Nguyễn Phương Quỳnh Chi¹

Tóm tắt:

Quyền con người không phải là một trọng tâm của Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển (Công ước Luật Biển - UNCLOS), tuy nhiên, trong lời nói đầu, “lợi ích và nhu cầu của toàn thể loài người” là một yếu tố quan trọng được tính đến trong quá trình thực hiện mục tiêu của hiến chương của đại dương. Người đi biển là một phần quan trọng của đời sống đại dương, tuy nhiên, trong 320 điều khoản và 08 phụ lục của Công ước, có rất ít những quy định có khả năng điều chỉnh các vấn đề về bảo vệ quyền của nhóm lao động này. Bài viết sử dụng cách tiếp cận quyền con người để phân tích những giới hạn của Công ước Luật Biển cũng như vai trò bổ trợ không thể thiếu của các công cụ pháp lý quốc tế khác trong vấn đề bảo vệ quyền của người đi biển.

Từ khóa: quyền lao động, người đi biển, UNCLOS

1. Dẫn nhập

Được các chuyên gia mô tả là hiến chương của đại dương², cả đại chúng và các luật gia kỳ vọng Công ước Luật Biển năm 1982 (UNCLOS) sẽ trở thành nguồn quy định cơ bản cung cấp những nguyên tắc điều chỉnh “mọi vấn đề liên quan đến luật biển”³. Và quả thực, kể từ khi được thông qua năm 1982 tới nay, Công ước này đã thu hút tới 170 thành viên⁴, trở thành nền tảng để pháp điển hóa⁵ cũng như

¹ Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

² Havercroft, J., & Kloker, A. (2024). A constitution for the ocean? An agora on ocean governance. *Global Constitutionalism*, 13 (1), 13-15. doi:10.1017/S2045381723000138.

³ Đoạn 3, Nghị quyết số 3067 (XXVIII), Đại hội đồng Liên hợp quốc

⁴ Sau khi San Marino gia nhập và Công ước có hiệu lực với quốc gia này vào ngày 18/08/2024, theo văn kiện số C.N.289.2024.TREATIES-XXI.6

⁵ Keyuan Zou, Qiang Ye (2023). The relationship between UNCLOS and Customary International Law: Some reflections, *Marine Policy*, 154.

hình thành luật tập quán trên biển với các quốc gia⁶. Tuy nhiên, tháng 3 năm 2022, Ủy ban Quan hệ Quốc tế và Quốc phòng của Hạ viện Anh đã công bố một báo cáo có tiêu đề “UNCLOS: the law of the sea in the 21st century” trong đó chỉ ra năm vấn đề mà những quy định của UNCLOS tỏ ra thiếu hiệu quả do không bắt kịp hoặc không đủ nội hàm để điều chỉnh, bao gồm an ninh hàng hải; biến đổi khí hậu và môi trường; bảo vệ quyền con người và lao động trên biển; phương tiện tự hành hàng hải và quy định về tiếp cận các nguồn lực kinh tế. Một số nhà nghiên cứu, luật gia hiện nay cũng đã bắt đầu đề cập đến việc phát triển và diễn dịch các quy định trong UNCLOS⁷ và việc cần phải tránh tư duy coi những quy định của UNCLOS có tính chất hiến định bởi sự hữu hạn của UNCLOS trong giải quyết các vấn đề mới về môi trường, công nghệ và địa chính trị⁸. Đây là minh chứng cho thấy phải có những thảo luận về giới hạn của UNCLOS và khả năng sử dụng các văn kiện pháp lý có tính chất bổ sung cho quy định khung của Công ước này.

Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả tập trung vào một trong các yếu tố quan trọng nhất của đời sống trên biển giữa các quốc gia - người đi biển. Trong bài viết này, các tác giả làm rõ tính thiếu nhất quán của khái niệm “người đi biển” giữa các công ước về quyền con người và UNCLOS. Điều này dẫn tới một câu hỏi, rằng liệu các thuật ngữ về các vị trí vận hành các phương tiện biển được quy định trong UNCLOS có nằm trong sự bao trùm của định nghĩa “người đi biển”, để từ đó, ta có thể xây dựng một cách nhất quán về phạm vi áp dụng của các công ước về quyền con người với không gian đại dương.

UNCLOS không phải là một công ước tập trung giải quyết vấn đề quyền con người. Điều này hoàn toàn chính xác, nhưng không thể gạt bỏ yếu tố con người khỏi đại dương, với khoảng 30 triệu người đang sinh hoạt và lao động trong môi trường này mỗi ngày⁹. Thông qua tư cách là văn kiện toàn diện nhất trong việc điều chỉnh các vấn đề pháp lý trên biển, đặc biệt trong việc phân định chủ quyền và thẩm quyền giữa các quốc gia, các tác giả cho rằng, áp dụng cách tiếp cận

⁶ Houck, James W. (2012). “Alone on a Wide Wide Sea: A National Security Rationale for Joining the Law of the Sea Convention”. *Penn State Journal of Law & International Affairs*, 1 (1), 1-22

⁷ Nguyễn Đăng Thắng [SouthChinaSeaStudies]. (2024). DAV's 16th South China Sea International Conference - Day 02 - Session 4 [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=QmjCT7CXU2s>.

⁸ Scott, K. N. (2023). The LOSC: ‘A Constitution for the Oceans’ in the Anthropocene?. *The Australian Year Book of International Law Online*, 41(1), 269-298. <https://doi.org/10.1163/26660229-04101019>

⁹ Steven Haines (2021) *Developing Human Rights at Sea*, *Ocean Yearbook* (35) 18, 21.

dựa trên quyền là cách tiếp cận phù hợp để có thể phân tích và đánh giá mức độ hiệu quả của các quy định của UNCLOS trong bảo vệ quyền của nhóm “người đi biển”. Từ đó các tác giả hệ thống các văn kiện pháp lý quốc tế có khả năng bổ sung cho Công ước về vấn đề này.

2. Những thảo luận về các khái niệm và vấn đề về quyền của người đi biển trong UNCLOS

2.1. Quan điểm phổ biến về khả năng áp dụng quy định về quyền con người trong UNCLOS

Xuyên suốt 320 điều và 08 phụ lục của UNCLOS, không khó để nhận ra sự thiếu vắng của yếu tố con người, hay nói cách khác, các vấn đề về con người dường như không phải là trung tâm của Công ước này, mặc dù “loài người”¹⁰ được nhắc tới hai lần chỉ trong Lời mở đầu của Công ước. UNCLOS khẳng định rằng phải tính tới những lợi ích (interests) và nhu cầu (needs) của nhân loại, cũng như vì quyền lợi của toàn thể nhân loại trong quá trình thực hiện mục tiêu của công ước này. Tuy nhiên, không gian rộng lớn của đại dương đã tạo điều kiện cho các quốc gia phớt lờ các quyền của một số cá nhân nhất định. “Người đi biển” có thể là nạn nhân của tình trạng nô lệ hiện đại, chạy trốn sự đàn áp trên những con tàu đi biển nhưng lại có rất ít cơ hội để khẳng định quyền của mình hoặc tìm kiếm biện pháp khắc phục khi các quyền đó bị vi phạm.

Gần đây nhất, quan điểm khẳng định phạm vi áp dụng của pháp luật quốc tế về quyền con người chắc chắn có thể áp dụng trên môi trường biển được thúc đẩy bởi dự thảo Tuyên bố Geneva về Quyền con người từng được đưa ra công chúng lấy ý kiến trước tháng 9 năm 2022. Trong đó, có 04 nguyên tắc: quyền con người là phổ quát; vì vậy được áp dụng trên biển, cũng như trên đất liền. Thứ hai, tất cả mọi người trên biển, không phân biệt đối xử, đều có quyền được hưởng quyền con người của mình. Thứ ba, không có lý do cụ thể nào để từ chối quyền con người trên biển. Thứ tư, tất cả các quyền con người

¹⁰ “mankind” là thuật ngữ được sử dụng trong UNCLOS, “loài người” là bản dịch Tiếng Việt của Bộ Ngoại giao, xem tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Cong-uoc-Lien-hop-quoc-ve-Luat-bien-10-12-1982-86219.aspx>

được thiết lập theo cả hiệp ước và luật pháp quốc tế thông thường phải được tôn trọng trên biển.¹¹

Các thẩm phán như Treves¹², Kittichaisaree¹³ hoặc học giả Petrig¹⁴ đều chia sẻ quan điểm này. Có thể nói, việc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật quốc tế về nhân quyền vào môi trường biển là một quan điểm ngày càng phổ biến và được chấp nhận. Tác giả Wilson đã chỉ ra trong giai đoạn từ 2009 tới 2015, đã có hơn 10 phán quyết liên quan giữa lệnh cấm hàng hải và nhân quyền, đây là một tín hiệu mới bởi trước đó, các cơ chế tài phán chỉ tập trung vào vi phạm quyền con người trên đất liền.¹⁵ Vấn đề cần xử lý về mặt kỹ thuật ở đây là làm rõ tính tương thích giữa các khái niệm không đồng nhất trong UNCLOS, một vấn đề mà các học giả như Wilson¹⁶, Alston và Goodman đã từng đề cập nhưng chưa được thảo luận triệt để.¹⁷

2.2. Hệ thống các khái niệm và thảo luận về sự bao trùm của “người đi biển”

Sự xuất hiện của yếu tố con người với tư cách là các chủ thể sử dụng phương tiện biển trong các quy định của UNCLOS được quy định cụ thể về vai trò của họ đối với phương tiện đó, cụ thể là thuyền trưởng (master), sĩ quan (officers), đoàn thủy thủ (crew), hành khách (passengers), nô lệ (slaves) và ngư dân (fishermen). Nhóm tác giả tổng hợp các quy định liên quan đến khía cạnh quyền con người của các vị trí này tại bảng dưới đây.

¹¹ Human Rights at Sea (n.d.) *The Geneva Declaration on Human Rights at Sea*, Human Rights at Sea, xem tại: <https://www.humanrightsatsea.org/GDHRAS>

¹² Treves, T. (2010). Human Rights and the Law of the Sea. *Berkeley Journal of International Law*, 28, 1-14.

¹³ Kittichaisaree, K. (2024). Roles and future developments of UNCLOS. In *Viability of UNCLOS amid emerging global maritime challenges* (pp. 3–14). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-97-5838-8_1

¹⁴ Petrig, A. (2022). Human rights and law enforcement at sea. In R.-L. Boşilcă, S. R. de Sousa Ferreira, & B. J. Ryan (Eds.), *The Routledge handbook of maritime security* (pp. 243–254). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003001324-16>

¹⁵ Wilson, B. (2016). Human rights and maritime law enforcement. *Stanford Journal of International Law*, 52(2), 243–280. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2820578>

¹⁶ Wilson, B. (2016). Ibid. *Stanford Journal of International Law*, 52(2), 243–280. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2820578>

¹⁷ Alston, P., & Goodman, R. (2012). *International human rights* (pp. 383–488). Oxford University Press.

Bảng 1: Tổng hợp các quy định bảo vệ quyền con người của các vị trí trên phương tiện trên biển trong UNCLOS

Vai trò	Cơ sở pháp lý có đề cập	Nội dung quy định	Chủ thể có nghĩa vụ
Đoàn thủy thủ, thuyền trưởng	Điều 27	Trong trường hợp quốc gia ven biển thực thi quyền tài phán hình sự trên một tàu nước ngoài, nếu thuyền trưởng yêu cầu, quốc gia ven biển phải thông báo trước về mọi biện pháp cho một viên chức ngoại giao hay cho một viên chức lãnh sự của quốc gia mà tàu mang cờ và phải tạo điều kiện dễ dàng cho viên chức ngoại giao hay viên chức lãnh sự đó tiếp xúc với đoàn thủy thủ của con tàu.	Quốc gia ven biển
Đoàn thủy thủ	Khoản 2, Điều 73	Khi quốc gia ven biển bắt tàu vì vi phạm quy định liên quan đến vi phạm quyền chủ quyền của mình, nếu có một sự bảo lãnh hay một bảo đảm đầy đủ khác thì cần trả tự do ngay cho đoàn thủy thủ của chiếc tàu này.	Quốc gia ven biển
Ngư dân	Khoản 3, Điều 73	Các chế tài do quốc gia ven biển trừ định đối với những vụ vi phạm các luật và quy định về mặt đánh bắt trong vùng đặc quyền về kinh tế không được bao gồm hình phạt tổng giam, trừ khi các quốc gia hữu quan có thỏa thuận khác, và không bao gồm một hình phạt thân thể nào khác.	Quốc gia ven biển
Đoàn thủy thủ, sĩ quan,	Điểm b, Khoản 2, Điều 94	Quốc gia tàu treo cờ có nghĩa vụ thi hành quyền tài phán với thuyền trưởng, sĩ quan, đoàn thủy thủ.	Quốc gia tàu treo cờ

Vai trò	Cơ sở pháp lý có đề cập	Nội dung quy định	Chủ thể có nghĩa vụ
thuyền trưởng			
Đoàn thủy thủ	Điểm b, Khoản 3, Điều 94	Quốc gia tàu treo cờ có nghĩa vụ thực thi các biện pháp cần thiết để đảm bảo an toàn trên biển về thành phần, điều kiện làm việc và việc đào tạo các thủy thủ.	Quốc gia tàu treo cờ
Đoàn thủy thủ, hành khách	Điểm b và c, Khoản 3, Điều 94	Nghĩa vụ giúp đỡ của “thuyền trưởng” do mọi quốc gia yêu cầu trong trường hợp tai nạn, nguy cấp.	Thuyền trưởng
Đoàn thủy thủ, thuyền trưởng	Khoản 1 và 3, Điều 97	Quyền tài phán hình sự về tai nạn đâm va hoặc bất cứ sự cố hàng hải nào với đoàn thủy thủ, thuyền trưởng chỉ thuộc về quốc gia tàu mang cờ.	Quốc gia tàu mang cờ
Nô lệ	Điều 99	Ngăn ngừa và trừng trị việc chuyên chở nô lệ và trả tự do cho những người này.	Mọi quốc gia thành viên
Ngư dân	Khoản 3, Điều 117	Không phân biệt đối xử về quốc tịch giữa các ngư dân đối với các biện pháp bảo vệ tài nguyên sinh vật của biển cả.	Mọi quốc gia thành viên
Đoàn thủy thủ	Điều 292	Quyền yêu cầu từ quốc gia tàu mang cờ về việc thả các đoàn thủy thủ của tàu vi phạm công ước khi có bảo lãnh.	Quốc gia bắt giữ tàu

Điểm chung của các thuật ngữ này đều chỉ những người được các phương tiện trên biển chở, nhưng vị trí và chức năng của họ thì rất khác biệt. Trong khi đó, khái niệm “người đi biển” được quy định trong Công ước về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và

các thành viên gia đình họ năm 1990 (MWC 1990) và Công ước Lao động Hàng hải (MLC 2006) có nội hàm bao quát vì chỉ dựa vào mối quan hệ lao động. Cụ thể, điểm c, khoản 2, Điều 2, MWC 1990 định nghĩa rằng khái niệm này bao gồm cả ngư dân, chỉ một người lao động đi trú được tuyển dụng làm việc trên một chiếc tàu đăng ký tại một quốc gia mà họ không phải là công dân. Còn MLC 2006 định nghĩa người đi biển là bất kỳ người nào được tuyển dụng hoặc thuê hoặc làm việc theo bất kỳ khả năng nào trên một tàu áp dụng Công ước này và nhấn mạnh tại khoản 3, Điều 2, rằng MLC không áp dụng với tàu cá hoặc đóng kiểu dân gian như thuyền buồm hay thuyền mảnh. MLC còn yêu cầu tại khoản 3, Điều 2 rằng, nếu có nghi ngờ về các loại đối tượng phải được coi là thuyền viên khi áp dụng Công ước này, cơ quan có thẩm quyền của từng Quốc gia thành viên phải xác định sau khi tham vấn các tổ chức liên quan của chủ tàu và của thuyền viên về vấn đề này. Có thể nói, định nghĩa trong MLC đã loại trừ nhóm “ngư dân” khỏi các đối tượng chịu sự điều chỉnh.

Về mặt câu chữ, trong UNCLOS, thuật ngữ người đi biển không được nhắc tới. Theo Bảng 1, nhóm chủ thể được quan tâm với nhiều quy định nhất là thủy thủ đoàn, một thuật ngữ không được định nghĩa trực tiếp. Theo quy định tại điểm c, khoản 4, Điều 94 của UNCLOS, ta có thể hình dung đây là những người tham gia vận hành tàu và có những yêu cầu bắt buộc về “an toàn tính mạng trên biển, phòng ngừa va chạm, phòng ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm biển, và duy trì thông tin liên lạc bằng vô tuyến” ít nhất, sau thuyền trưởng và sĩ quan. Theo điểm b, khoản 4, Điều 94 của UNCLOS đây phải là những người có “trình độ và số lượng phù hợp với loại, số lượng, máy móc và thiết bị của tàu”. Một điển hình là vị trí thuyền viên ở Việt Nam được Cục Hàng hải Việt Nam quản lý có những yêu cầu kỹ thuật cao về “tay nghề”, “chuyên môn” và “ngoại ngữ” được sàng lọc bởi các doanh nghiệp, thậm chí trong 60.000 thuyền viên của Việt Nam, vẫn thiếu các thuyền viên trình độ chuyên môn tốt, tay nghề cao. Trong khi đó, từ lăng kính dân tộc học, hoạt động ngư nghiệp, chính là sinh kế truyền thống của cộng đồng ngư dân, được thực hiện theo truyền thống, tập quán, không cần các quy định xét “trình độ” trong UNCLOS. Trong trường hợp này, ngư dân và người đi biển trong UNCLOS đã tách biệt hoàn toàn và vì vậy, vấn đề về quyền con người của ngư dân chỉ được đề cập tới tại khoản 3, Điều 117.

Nhìn chung, định nghĩa người đi biển không có sự thống nhất về cách hiểu trong các tổ chức quốc tế, đặc biệt là với Tổ chức Lao động Thế giới (ILO), thuật ngữ này bao gồm tất cả các loại công việc khác trên tàu, bao gồm vận chuyển hàng hóa và người trên biển cũng như nhân viên khách sạn và phục vụ ăn uống trên các chuyến đi có mục đích du lịch. D. Guelker cho rằng, ILO có xu hướng thừa nhận tính đặc thù của lao động trong nghề cá khi xây dựng Công ước về công việc đánh bắt cá – C188, bao gồm: (1) tính đa dạng của thành phần ngư dân, (2) bản chất của việc làm trong ngành đánh bắt cá, (3) đặc thù về lịch sử phát triển quy định quốc tế về hai nhóm này với các vùng biển và (4) vai trò của các tổ chức quốc tế đại diện cho ngư dân¹⁸ và người đi biển¹⁹. Mặc dù Công ước này không có ảnh hưởng như MLC vì chỉ 22 quốc gia phê chuẩn và không có quốc gia nào là quốc gia đánh bắt thủy sản lớn nhất²⁰. Chính vì không có được sự phổ biến rộng rãi, sự khác biệt giữa hai thuật ngữ này vẫn đang trong trạng thái chưa rõ ràng.

Thừa nhận UNCLOS không đặt mục tiêu như một văn kiện về quyền con người là tương đối phổ biến^{21, 22} hay nói cách khác, việc điều chỉnh các vấn đề về quyền con người diễn ra trên môi trường đại dương không thể chỉ dựa vào quy định của UNCLOS mà còn có thể áp dụng cả những văn kiện khác phù hợp theo Điều 293. Thông qua việc phân tích các bản án của Tòa án quốc tế về Luật Biển, (ITLOS), thẩm phán Treves chỉ ra rằng mặc dù chỉ có những quy định tập trung bảo vệ các quyền dân sự, chính trị của người đi biển trong các sự cố, tai nạn, nhưng những nguyên tắc quyền con người có thể được suy luận từ những quy định của Công ước, cụ thể là “tính nhân đạo”.

Các phán quyết của ITLOS khi nhắc tới đặc điểm này đều hàm ý rằng cần lồng ghép “tính nhân đạo” và đặc điểm về “quyền con người”. Trong vụ Saiga, Tòa cũng khẳng định “việc xem xét tính nhân đạo phải áp dụng với Công ước về Luật Biển tương tự như

¹⁸ Trong đó có Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO), Tổ chức Di trú Thế giới (IMO) và ILO.

¹⁹ Trong đó có IMO và ILO.

²⁰ D. Guelker (2023) Fishers and seafarers in international law – Really so different?, Marine Policy, 148, tr.2.

²¹ Tullio Treves (2010). Ibid, tr.3 . Xem tại <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss1/1> [truy cập ngày 30/10/2024].

²² Ndiaye, T. (2019) Human Rights at Sea and the Law of the Sea. *Beijing Law Review*, **10**, 261-277. doi: 10.4236/blr.2019.102016 [truy cập ngày 30/10/2024].

những lĩnh vực khác của luật quốc tế”²³. ITLOS cũng đã tiếp nối nguyên tắc này để giải quyết vụ Juno Trader năm 2004 liên quan đến việc bắt giữ toàn bộ ngư dân trên tàu cá tại vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của Guinea-Bissau. Dựa trên nguyên tắc nhân đạo, Tòa đã xem xét việc bắt giữ và trả tự do cho ngư dân tàu cá liệu có phù hợp với khoản 2 Điều 73 và đưa ra kết luận khi xét thấy việc thả tàu đã không “nhANH chóng” sau khi khoản bảo lãnh được nộp. Như vậy, đối với trường hợp của ngư dân trong các vụ đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo, không được kiểm soát (IUU), ITLOS đã áp dụng “tính nhân đạo” để xem xét việc áp dụng UNCLOS. Việc áp dụng khoản 2, Điều 73 trong trường hợp này cho thấy, trong một số trường hợp, thủy thủ đoàn có thể bao hàm ngư dân. Và năm 2015, một lần nữa, ITLOS đã áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời cho trường hợp của vụ Enrica Lexie, trong đó nhấn mạnh yếu tố nhân đạo cần phải được cân nhắc trong cả lĩnh vực luật biển.²⁴

Từ những thảo luận trên, nhóm tác giả nhận thấy, đối với vấn đề về quyền của người đi biển, UNCLOS đang gặp phải các giới hạn sau:

- Trong Bảng 1, những quyền con người mà quốc gia hoặc chủ thể khác có nghĩa vụ bảo vệ tập trung vào nhóm quyền sống còn và những nguyên tắc cơ bản của quyền con người như bình đẳng trước pháp luật, nguyên tắc chống tra tấn, nguyên tắc chống mọi hình thức nô lệ trong những tình huống bắt giữ, tai nạn, sự cố hàng hải. Đặc điểm chung là chúng đều gắn với các quyền tự do và an toàn cá nhân²⁵. Quyền lao động, kinh tế của người đi biển không được điều chỉnh và bảo vệ bởi UNCLOS. Những quyền kinh tế xuất hiện trong Công ước gắn với hoạt động của tàu thuyền, hay có thể hiểu là dành cho chủ tàu, những người có thể không trực tiếp ra biển.

- Bối định nghĩa về người đi biển trong UNCLOS dường như chỉ có thể hiểu một cách gián tiếp thông qua những quy định mang

²³ M/V Saiga (No.2) (St. Vincent v. Guinea), ITLOS Reports 1999, 10, 120 I.L.R. 143 (Int'l Trib. L. of the Sea 1999).

²⁴ Arbitral Tribunal. (2020). *Enrica Lexie incident (Italy v. India)*, PCA Case No. 2015-28, Award of 21 May 2020. Permanent Court of Arbitration. Retrieved from <https://pca-cpa.org>

²⁵ Nguyễn Thị Hồng Yến & Nguyễn Phương Dung (2021) “Yếu tố nhân đạo trong áp dụng Điều 73 của UNCLOS đối với hành vi IUU và thực tiễn tại Biển Đông”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 4 (396), tr. 58-60.

tính tiêu chuẩn kỹ thuật về vị trí này. Những quy định về quyền của “người đi biển” có được áp dụng cho ngư dân hay không là một câu hỏi chỉ có thể được giải thích thông qua các án lệ cụ thể. Trong thực tiễn, việc thiếu vắng các quy định trực tiếp về ngư dân đã dẫn tới hệ quả là các quốc gia và các chủ thể không có trách nhiệm để cải thiện điều kiện lao động và tình trạng dễ tổn thương của ngư dân²⁶. Chính vì vậy, trong phạm vi bài viết, nhóm tác giả lựa chọn cách hiểu của ILO về “người đi biển” để có thể tìm kiếm khả năng bảo vệ tối đa các đối tượng là con người trên biển.

Trong mục tiếp theo, nhóm tác giả sẽ phân tích những văn kiện pháp lý quốc tế đang được sử dụng như những công cụ hỗ trợ và bù đắp cho những thiếu hụt của UNCLOS.

3. Sự hữu hạn của UNCLOS và những công cụ hỗ trợ quy định về bảo vệ quyền của người đi biển

Việc áp dụng các nguyên tắc về quyền con người đối với khu vực đại dương không phải là một ý tưởng mới. Quan điểm của các học giả là UNCLOS là một công ước sống (living treaty) và vì vậy nó cần được diễn giải để phù hợp với bối cảnh và thách thức mới của loài người. Trong khi đó, quan điểm của ITLOS là trong trường hợp có những khoảng trống pháp luật, việc bảo vệ quyền con người cần được cân nhắc kỹ lưỡng. Có thể thấy, nhận thức chung về việc áp dụng luật nhân quyền quốc tế vào các vấn đề liên quan trong địa hạt của UNCLOS đang nhận được sự đồng thuận lớn. Giới hạn về không gian không phải là rào cản cho việc áp dụng luật nhân quyền quốc tế, một khi yếu tố quyền con người được tính đến trong lãnh thổ vùng đất đã mà không có bất kỳ cản trở nào, lãnh thổ vùng nước hay bất kỳ vùng lãnh thổ nào cũng đều cần phải áp dụng các nguyên tắc về quyền con người²⁷.

Việc mở rộng khả năng áp dụng của các chuẩn mực quyền con người trong các lĩnh vực của UNCLOS phải đối mặt với rào cản về thẩm quyền của các quốc gia. Lãnh thổ vùng biển của các quốc gia được phân định theo UNCLOS như một dạng tập quán quốc tế, trong

²⁶ P. Vandergeest et al.(2021) Seafarers in fishing: A year into the COVID-19 pandemic, Marine Policy, 134.

²⁷ House of Lords (2022) UNCLOS: the law of the sea in the 21st century, International Relations and Defence Committee, xem ý kiến của Tiến sĩ Sofia Galaini và Giáo sư Natalie Klein tại Q.26.

đó, các quy chế về thẩm quyền không đồng nhất như trên lãnh thổ vùng đất. Tại khu vực lãnh hải, tất cả các quốc gia được hưởng quyền đi lại không gây hại tại Điều 17 của UNCLOS. Như vậy, khi có vi phạm về quyền con người trên tàu có quốc tịch khác với quốc gia ven biển, quốc gia đó không thể can thiệp kể cả khi tàu này đang đi qua khu vực lãnh hải, trừ khi quốc gia ven biển phát hiện và đánh giá rằng hành vi vi phạm đó làm phương hại đến hòa bình, trật tự hay an ninh của quốc gia đó như quy định tại khoản 1, Điều 19. Nhưng dĩ nhiên, việc các quốc gia đánh giá và coi vấn đề trên tàu có quốc tịch khác là thẩm quyền của mình có thể dẫn tới những xung đột về thẩm quyền, loại xung đột phổ biến trên đại dương²⁸. Đối với vùng đặc quyền kinh tế, nơi có sự chồng lấn trong việc phân định biển thường xuyên diễn ra, hoặc biển cả, nơi mà quy chế sử dụng quốc tế theo Điều 87, cho phép tất cả các quốc gia được hưởng quyền tự do trong khuôn khổ khoản 1 của điều này, việc bảo vệ quyền con người trên tàu thuyền không được quy định cụ thể mà chỉ có những quy định về thẩm quyền bảo vệ, khai thác tài nguyên biển và nguồn thủy sản. Điều này dẫn tới một thực trạng rằng các quốc gia ven biển hoặc quốc gia mà tàu mang cờ gặp khó khăn trong việc xác định thẩm quyền tiếp cận, buộc dừng và truy soát tàu thuyền ngay cả khi có thông tin về vi phạm nhân quyền trên tàu thuyền.

Ngay cả khi không có sự xung đột về thẩm quyền khi vùng biển đã được phân định rõ ràng, một vấn đề khác mà người đi biển phải đối mặt đó là chế độ treo cờ thuận tiện, chế độ này nhằm giảm chi phí khai thác của chủ tàu thông qua đăng ký tàu biển tại nước ngoài để được đăng ký mức phí rẻ và hưởng mức thuế thấp hoặc miễn thuế. Trước bối cảnh địa chính trị phức tạp như hiện nay, chế độ này còn được áp dụng để né tránh những đòn trừng phạt kinh tế giữa các bên. Thông qua việc đăng ký tàu với quốc tịch khác thực tế, các chủ tàu có thể trốn tránh trách nhiệm của mình với người đi biển, hành khách hoặc hạ thấp và duy trì điều kiện làm việc, lương của người đi biển mà không bị truy tố do khó truy vết.²⁹ ITF với hơn 740 công đoàn trên 150 quốc gia, đã phát động chiến dịch chống lại chế độ này từ năm 1984. Tuy nhiên, không phải tất cả các tàu đều đáp ứng những yêu cầu của

²⁸ Philippe Gautier (2018) *The ITLOS Experience in Dispute Resolution*, The Future of Ocean Governance and Capacity Development, tr. 181-188.

²⁹ Pranathi Charasala (n.d.). *Flag of Convenience and Labor*, Cornell undergraduate law & society review, xem tại <https://www.culsr.org/articles/flag-of-convenience-and-labor> [truy cập ngày 30/10/2024].

ITF. Những người làm việc trên các tàu còn lại vẫn tiếp tục hứng chịu những tác động tiêu cực do chế độ này mang lại.

Giải pháp tốt nhất để có thể đưa thêm các yếu tố về quyền con người vào quá trình áp dụng UNCLOS đó là tiếp tục xây dựng các hiệp định thực thi về vấn đề này. Một ví dụ điển hình là Hiệp định về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (BBNJ) trong khuôn khổ của UNCLOS. Với một hiệp định điều chỉnh trực tiếp vấn đề về quyền con người, các quốc gia có thể xây dựng được sự đồng thuận về cách xử lý các vấn đề gây tranh cãi thông qua việc thiết lập nghĩa vụ tuân thủ quy trình đo lường, tiếp cận và theo dõi sau xử lý một sự cố quyền con người trong những khu vực có chồng lấn tương tự như mục tiêu của BBNJ.³⁰

Tại thời điểm hiện tại, khi việc diễn dịch nhằm mở rộng và bổ sung yếu tố quyền con người hay ít nhất là tính nhân đạo vào nội hàm các điều khoản của UNCLOS chưa được đầy đủ và rõ ràng, giải pháp cho các quốc gia và các chủ thể đó là đàm phán, thúc đẩy sự tham dự và thực hiện các Công ước về quyền con người nói chung và về tiêu chuẩn lao động nói riêng. Cụ thể:

a. Các Công ước Quốc tế và Khu vực về quyền con người

Khi xét đến các văn kiện cơ bản về quyền con người có thể tác động tới quyền của người đi biển không thể không tính đến các văn kiện mang tính định hình nguyên tắc, cụ thể là Tuyên ngôn Quốc tế về quyền con người (UDHR 1948), Công ước Quốc tế về quyền Dân sự Chính trị (ICCPR 1966) và Công ước Quốc tế về quyền Kinh tế, Văn hóa và Xã hội (ICESCR 1966). Trong bộ ba văn kiện này, các quyền cơ bản của con người cũng như những nguyên tắc xây dựng quy định về quyền con người được phổ biến với số thành viên phê chuẩn hai công ước đã lên đến 174 và 172 quốc gia. Với nguyên tắc cơ bản là tính phổ quát, các quốc gia thành viên là quốc gia ven biển có nghĩa vụ bảo vệ quyền con người của người đi biển trong khu vực nội thủy và lãnh hải của mình. Tuy nhiên, trong trường hợp tàu đang ở khu vực

³⁰ Konrad Jan Marciniak (2017) New implementing agreement under UNCLOS: A threat or an opportunity for fisheries governance?, Marine Policy, tr. 325-326.

biển cả thì quốc gia mà tàu mang cờ sẽ là quốc gia phải có trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền của người đi biển trên tàu.

Bằng việc vận dụng các quy định này, cộng đồng quốc tế có thêm khả năng ràng buộc các quốc gia thực hiện nghĩa vụ với quyền của người đi biển mà không cần phân biệt đối xử giữa thuyền viên và ngư dân theo hướng hạn chế quyền của các nhóm ngư dân do không thuộc phạm vi của các công ước hiện hành.

b. Công ước quốc tế về quyền của người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ, 1990

Được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua ngày 18/12/1990 theo Nghị quyết 45/158, có hiệu lực từ 01/07/2003, tính đến nay đã có 59 quốc gia trở thành thành viên của Công ước quốc tế về quyền của người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ (MWC). Đây không phải là một công ước điều chỉnh trực tiếp các hoạt động của người đi biển, nhưng phạm vi điều chỉnh của công ước này chắc chắn có tác động rất lớn tới người đi biển bởi tính chất di động xuyên các lãnh thổ vùng nước của họ rất có khả năng đưa họ vào trạng thái làm việc tại một tàu có quốc tịch không phải quốc tịch của họ. Trong trường hợp này, theo Điều 2 của MWC, các quốc gia thành viên sẽ phải dành cho họ và cả thành viên gia đình họ nếu đi cùng 21 quyền được đề cập tới trong Phần 3 (từ điều 8 đến điều 22) MWC theo 03 nguyên tắc chỉ đạo là “không phân biệt đối xử”, “đối xử quốc gia” và đảm bảo các quyền xuyên suốt quá trình di cư³¹.

Các chủ thể có nghĩa vụ với “người đi biển” ở đây là các quốc gia thành viên là quốc gia ven biển trong trường hợp tàu đang di chuyển trong lãnh hải và nội thủy của họ với vai trò “quốc gia quá cảnh và là quốc gia mà tàu mang quốc tịch trong trường hợp tàu di chuyển trên biển cả là “quốc gia nơi có việc làm”. Như vậy, quốc gia mà tàu có quốc tịch sẽ có nghĩa vụ phải đáp ứng các tiêu chuẩn được quy định trong MWC. Quốc gia ven biển sẽ can thiệp nhằm ngăn chặn và loại trừ việc di chuyển và tuyển dụng người lao động di trú trong tình trạng bất hợp pháp một cách bất hợp pháp hoặc bí mật theo khoản 1, Điều 68 MWC và áp dụng nguyên tắc không giam giữ và bỏ tù

³¹ Khoa Luật (2011), *Lao động di trú trong pháp luật quốc tế và Việt Nam*, NXB Lao động Xã hội, tr. 38.

không phân biệt ngư dân hay thuyền viên theo Điều 17 MWC trong trường hợp vi phạm quy định liên quan đến di trú.

c. Công ước về Lao động hàng hải 2006

Công ước MLC được ILO thông qua ngày 23 tháng 02 năm 2006, có hiệu lực kể từ ngày 20/08/2013 và đã có 108 các quốc gia phê chuẩn, chiếm 96.6% tổng dung tích đội tàu toàn thế giới.³² Công ước đóng vai trò là một trong bốn trụ cột của hệ thống pháp luật quốc tế về hàng hải, bên cạnh Công ước Quốc tế về an toàn sinh mạng người trên biển SOLAS, Công ước Quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra và Công ước Quốc tế về các tiêu chuẩn huấn luyện, cấp chứng chỉ và trực ca thuyền viên. Thông qua Công ước này, ILO đã xây dựng quy định về quyền và lợi ích của người đi biển nhằm nâng cao an toàn hàng hải và chất lượng vận tải biển quốc tế. Theo Điều 40 của MLC, sự ra đời của Công ước này đã tiếp thu và thay thế 37 công ước và khuyến nghị mà ILO đã từng ban hành trong suốt lịch sử phát triển. Hơn 1,5 triệu người đi biển trên thế giới được hưởng điều kiện thích đáng về sinh hoạt và lao động, bao gồm các khía cạnh: độ tuổi tối thiểu, hợp đồng lao động, giờ làm việc và nghỉ ngơi, trả lương, nghỉ phép hàng năm có lương, hồi hương, chăm sóc y tế trên tàu, sử dụng các dịch vụ tuyển dụng và sắp xếp việc làm, chỗ ở, thực phẩm và dịch vụ ăn uống, bảo vệ sức khỏe và an toàn, phòng ngừa tai nạn và các thủ tục khiếu nại cho người đi biển. Một điểm độc đáo của MLC chính là các quốc gia có cảng là thành viên của Công ước có hiệu lực sẽ kiểm tra về điều kiện làm việc và sinh hoạt của người đi biển đối với tàu treo cờ của các quốc gia chưa phê chuẩn Công ước.³³

Như vậy, các quốc gia này không chỉ tác động trực tiếp đến môi trường làm việc của “người đi biển” trên tàu mang quốc tịch của họ mà còn có ảnh hưởng gián tiếp đến tàu mang quốc tịch khác.

d. Công ước về an toàn sinh mạng người trên biển, 1974

Được xây dựng lần đầu năm 1914 sau sự cố chìm tàu Titanic nhằm phòng ngừa và ngăn chặn các sự cố tương tự xảy ra, SOLAS

³² ILO (n.d.), *Maritime Labour Convention*, 2006, xem tại <https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006> [truy cập ngày 30/10/2024].

³³ ILO (n.d.) MLC, 2006, *What it is and what it does*, xem tại <https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006> [truy cập ngày 30/10/2024].

đã được sửa đổi bổ sung vào các năm 1929, 1948 và 1960. Đến nay, qua một quá trình dài xây dựng và sửa đổi bổ sung, SOLAS trở thành một trong những công ước quan trọng nhất về an toàn của tàu thương mại được Tổ chức Di trú Thế giới (IMO) xây dựng với 167 quốc gia thành viên, chiếm đến 99% số tàu thương mại trên thế giới về tổng trọng tải. Trong 15 chương, SOLAS thiết kế những tiêu chuẩn kỹ thuật về kết cấu, trang thiết bị và hoạt động của tàu nhằm đảm bảo an toàn khi vận hành.

Các quốc gia treo cờ có trách nhiệm đảm bảo rằng các tàu treo cờ của mình tuân thủ các yêu cầu của Công ước và một số chứng chỉ được quy định trong Công ước nhằm đảm bảo có bằng chứng cho thấy tàu đã đủ điều kiện. Các điều khoản kiểm soát cũng cho phép các thành viên công ước kiểm tra tàu của các quốc gia ký kết khác nếu có căn cứ rõ ràng để tin rằng tàu và trang thiết bị của tàu không tuân thủ đáng kể các yêu cầu của Công ước - thủ tục này được gọi là kiểm soát của quốc gia có cảng.³⁴ Phạm vi áp dụng của SOLAS chỉ loại trừ các nhóm: Tàu chiến và tàu quân sự khác; Tàu hàng có tổng dung tích GT<500; Tàu có thiết bị đẩy không phải là cơ giới; Tàu gỗ có kết cấu thô sơ; Tàu du lịch không tham gia vào hoạt động thương mại; Tàu cá. Như vậy, chỉ có tàu có ngư dân và tàu phục vụ mục đích phi thương mại là các quốc gia thành viên sẽ không can thiệp vào sự vi phạm về điều kiện an toàn.

e. Công ước về công việc đánh bắt cá, 2007

Công ước về công việc đánh bắt cá 2007 (C188) có hiệu lực vào ngày 16 tháng 11 năm 2017 sau khi được mười quốc gia thành viên ILO phê chuẩn. C188 được áp dụng cho tất cả các loại hình đánh bắt cá thương mại và thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu bảo vệ ngư dân trong mọi khía cạnh công việc của họ. Với vị trí một công ước không có sự phổ biến rộng rãi như MLC như đã đề cập ở mục trước, C188 tạo ra ít tác động tích cực tới việc cải thiện tình trạng “lề hóa” của ngư dân. Tuy nhiên, nếu tích cực áp dụng C188, các tiêu chuẩn lao động của ngư dân sẽ được cải thiện, cụ thể là ở các tiêu chí:

³⁴ IMO (n.d.), *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, 1974, [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx) [truy cập ngày 30/10/2024].

- Yêu cầu tối thiểu để làm việc: Ngư dân phải đáp ứng các yêu cầu về độ tuổi tối thiểu và trải qua các cuộc kiểm tra y tế trước khi bắt đầu làm việc.

- Điều kiện làm việc: Ngư dân có quyền được ký hợp đồng lao động bằng văn bản nêu rõ các điều khoản tuyển dụng của họ.

- Chỗ ở và thức ăn: Tàu đánh cá phải cung cấp điều kiện sống tốt, bao gồm chỗ ở và thức ăn đầy đủ.

- An toàn và sức khỏe nghề nghiệp: Ngư dân phải được cung cấp thiết bị an toàn và đào tạo để đảm bảo sức khỏe và sự an toàn của họ trên biển.

- Chăm sóc y tế và an sinh xã hội: Ngư dân có quyền được chăm sóc y tế trên biển và trên bờ, cũng như được bảo vệ an sinh xã hội, bao gồm cả trong trường hợp ốm đau, thương tích hoặc tử vong.

- Thời gian nghỉ ngơi: Ngư dân phải được nghỉ ngơi đầy đủ để đảm bảo sức khỏe và sự an toàn của họ.

Theo Điều 6, C188, quốc gia thành viên sẽ thực hiện và thực thi luật pháp, quy định hoặc các biện pháp khác mà mình đã thông qua để thực hiện các cam kết của mình theo Công ước này đối với ngư dân và tàu đánh cá thuộc thẩm quyền của mình. Như vậy, nếu không có xung đột và tranh chấp về phân định biển với quốc gia nào thì quốc gia thành viên mà có tàu cá mang cờ sẽ là quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực thi những quyền này của ngư dân bằng các biện pháp kiểm soát và chính sách hỗ trợ áp dụng với các tàu cá mang cờ của quốc gia mình và kiểm soát điều kiện lao động của ngư dân trên tất cả các tàu cá trong nội thủy của mình. Các tàu đánh cá quốc tế nếu vi phạm các quy định khai thác thủy sản tại lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển thì những quyền trong C188 của ngư dân trên tàu cần được tôn trọng và bảo đảm theo quy định của C188 và luật quốc gia.

4. Kết luận

UNCLOS với hơn 40 năm phát triển đã có đóng góp không nhỏ cho việc xây dựng và quản lý những quy tắc khai thác, sử dụng cũng như phân định lãnh thổ vùng biển. Tuy nhiên, cần phải mạnh dạn nhìn nhận rằng không nên để UNCLOS cản trở khả năng phát triển

các quy định mới nhằm hoàn thiện và làm rõ những quy định trong Công ước. Một trong các vấn đề mà UNCLOS gặp khó khăn là nhân quyền. Nhóm tác giả đã chỉ ra những hạn chế sau của UNCLOS trong vấn đề bảo vệ quyền của người đi biển:

(1) Nội dung về quyền con người không được quy định rõ ràng trong UNCLOS mà chỉ tập trung vào đảm bảo một số quyền dân sự, chính trị trong những sự kiện tai nạn, xung đột.

(2) Sự mơ hồ trong nội hàm khái niệm “người đi biển” tạo ra rào cản trong việc áp dụng các quy định về quyền con người, phải lựa chọn đối tượng phù hợp là thuyền viên hay ngư dân.

(3) Xung đột về thẩm quyền giữa các quốc gia trong quá trình phân định các vùng lãnh thổ trên biển khiến các quốc gia không thể can thiệp vào các tình huống vi phạm quyền con người.

Nhóm tác giả nhận thấy, tính nhân đạo hoặc nguyên tắc về quyền con người vẫn luôn được lồng ghép vào quá trình áp dụng UNCLOS. Các Tòa án về Luật Biển vẫn đang tiếp tục làm rõ cách thức áp dụng những nguyên tắc này vào các trường hợp cụ thể. Cộng đồng quốc tế không thể chỉ chờ đợi mà cần có hành động.

Bài viết chỉ ra rằng cách tốt nhất để phát triển UNCLOS trong vấn đề quyền của người đi biển đó là xây dựng một Hiệp định thực thi về vấn đề này tương tự như BBNJ. Tuy nhiên, để có thể đạt được một Hiệp định như vậy, cộng đồng cần có thời gian để thảo luận và thống nhất nhiều vấn đề. Vậy, có một phương án khác đó là thúc đẩy các quốc gia tích cực tham gia và thực thi các Công ước có khả năng hỗ trợ như mở rộng thẩm quyền hoặc xây dựng tiêu chuẩn, trong đó có các Công ước như MWC, MLC, SOLAS và C188.

Cuối cùng, trước khi nói đến các hoạt động bảo vệ quyền con người, bản thân các quốc gia phải đảm bảo nghĩa vụ tôn trọng và thực thi quyền con người tại mọi khu vực mà quốc gia đó cho rằng mình có thẩm quyền, từ đó đa dạng hóa những tập quán quốc tế. Nếu không sớm thiết lập được một sự đồng thuận tối thiểu về việc tôn trọng quyền con người trên biển, sẽ rất khó hạn chế sự xâm hại nhân quyền đến từ chủ thể là các quốc gia khi vấn đề thẩm quyền vẫn là một trung tâm của những xung đột trên đại dương.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alston, P., & Goodman, R. (2012), *International human rights* (pp. 383–488). Oxford University Press.
2. Bùi Xuân Đính, Nguyễn Thị Thanh Bình (2018), *Đời sống xã hội và văn hóa của cộng đồng ngư dân ven biển và hải đảo từ Đà Nẵng đến Khánh Hòa - Góc nhìn dân tộc học*, NXB Khoa học Xã hội.
3. Cổng thông tin điện tử Bộ Giao thông Vận tải (2023), *Hãng tàu “khát” nhân lực chất lượng cao*, <https://mt.gov.vn/tk/tin-tuc/90021/hang-tau-“khat”-nhan-luc-chat-luong-cao.aspx>[truy cập ngày 30/10/2024].
4. D. Guelker (2023), *Fishers and seafarers in international law – Really so different?*, Marine Policy, 148.
5. Điều lệ Hội Người đi biển Việt Nam, theo Quyết định số 1080/QĐ-BNV ngày 18 tháng 8 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ.
6. Havercroft, J., & Kloker, A. (2024), *A constitution for the ocean? An agora on ocean governance*, Global Constitutionalism, 13 (1), 13-15. doi:10.1017/S2045381723000138.
7. Human Rights at Sea (n.d.), *The Geneva Declaration on Human Rights at Sea, Human Rights at Sea*, <https://www.humanrightsatsea.org/GDHRAS>.
8. Houck, James W. (2012), "Alone on a Wide Wide Sea: A National Security Rationale for Joining the Law of the Sea Convention", *Penn State Journal of Law & International Affairs*, 1 (1), 1-22
9. House of Lords (2022), *UNCLOS: the law of the sea in the 21st century*, *International Relations and Defence Committee*, xem ý kiến của Tiến sĩ Sofia Galaini và Giáo sư Natalie Klein tại Q.26.
10. Hội luật gia Việt Nam (2008), *Những điều cần biết về người lao động di trú*, NXB Hồng Đức.

11. ILO (n.d.), *Maritime Labour Convention*, 2006, <https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006> [truy cập ngày 30/10/2024].
12. ILO (n.d.) MLC, 2006, *What it is and what it does*, <https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006> [truy cập ngày 30/10/2024].
13. IMO (n.d.), 1974, *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx) [truy cập ngày 30/10/2024].
14. ITF (2020), *“Help us. No food. No salary”: Abandoned Vietnamese seafarers finally home with union support*, <https://www.itfseafarers.org/en/news/help-us-no-food-no-salary-abandoned-vietnamese-seafarers-finally-home-union-support> [truy cập ngày 30/10/2024].
15. Kittichaisaree, K. (2024), Roles and future developments of UNCLOS. In *Viability of UNCLOS amid emerging global maritime challenges* (pp.3–14), Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-97-5838-8_1
16. Keyuan Zou, Qiang Ye (2023), *The relationship between UNCLOS and Customary International Law: Some reflections*, Marine Policy, 154.
17. Khoa Luật (2011), *Lao động di trú trong pháp luật quốc tế và Việt Nam*, NXB Lao động Xã hội.
18. Konrad Jan Marciniak (2017), *New implementing agreement under UNCLOS: A threat or an opportunity for fisheries governance?*, Marine Policy, tr. 325-326.
19. M/V Saiga (No.2) (St. Vincent v. Guinea), *ITLOS Reports 1999*, 10, 120 I.L.R. 143 (Int'l Trib. L. of the Sea 1999).

20. Ndiaye, T. (2019), Human Rights at Sea and the Law of the Sea, *Beijing Law Review*, 10, 261-277. doi: 10.4236/blr.2019.102016 [truy cập ngày 30/10/2024]
21. Nguyễn Thị Hồng Yến & Nguyễn Phương Dung (2021) “Yếu tố nhân đạo trong áp dụng Điều 73 của UNCLOS đối với hành vi IUU và thực tiễn tại Biển Đông”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 4 (396), tr. 46-
22. Nguyễn Đăng Thắng [SouthChinaSeaStudies]. (2024). DAV's 16th South China Sea International Conference - Day 02 - Session 4 [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=X_EocId-drY
23. P. Vandergeest et al.(2021), *Seafarers in fishing: A year into the COVID-19 pandemic*, Marine Policy, 134
24. Pranathi Charasala (n.d.), *Flag of Convenience and Labor, Cornell undergraduate law & society review*, <https://www.culsr.org/articles/flag-of-convenience-and-labor> [truy cập ngày 30/10/2024].
25. Petrig, A. (2022), *Human rights and law enforcement at sea. In R.-L. Boşilcă, S. R. de Sousa Ferreira, & B. J. Ryan (Eds.), The Routledge handbook of maritime security* (pp.243–254). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003001324-16>.
26. Philippe Gautier (2018), *The ITLOS Experience in Dispute Resolution*, The Future of Ocean Governance and Capacity Development, tr. 181-188.
27. Steven Haines (2021), *Developing Human Rights at Sea*, Ocean Yearbook (35).
28. Scott, K. N. (2023), *The LOSC: ‘A Constitution for the Oceans’ in the Anthropocene?*. The Australian Year Book of International Law Online, 41(1), 269-298. <https://doi.org/10.1163/26660229-04101019>.

29. Tullio Treves (2010), Human Rights and the Law of the Sea, *Berkeley J. Int'l Law.*, (28) 1, tr.3, <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss1/1> [truy cập ngày 30/10/2024] .
30. Tạp chí Lao động & Công đoàn (2020), *Ai bảo vệ quyền lợi thuyền viên khi tham gia tàu hành trình quốc tế?*, <https://laodongcongdan.vn/ai-bao-ve-quyen-loi-thuyen-vien-khi-tham-gia-tau-hanh-trinh-quoc-te-56536.html> [truy cập ngày 30/10/2024]
31. Wilson, B. (2016). Ibid. *Stanford Journal of International Law*, 52(2), 243–280. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2820578>.
32. Thông báo kỹ thuật tàu biển 022TI/20TB
33. Văn kiện số C.N.289.2024.TREATIES-XXI.6

PHIÊN 2:

30 NĂM

TỪ CAM KẾT ĐẾN THỰC THI UNCLOS 1982

CỦA VIỆT NAM

THỰC HIỆN UNCLOS 1982 THÔNG QUA QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG BIỂN VÀ HẢI ĐẢO Ở VIỆT NAM

PGS.TS. Vũ Thanh Ca¹

Tóm tắt:

Từ sau khi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 (được viết tắt trong bài viết này là Công ước) có hiệu lực thực hiện vào năm 1994 cho tới nay, thông qua từng bước thể chế hóa Công ước, Việt Nam đã tích cực triển khai thực hiện các quy định của Công ước đối với các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học, nguồn lợi thủy sản và nghiên cứu khoa học biển trong vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia. Trên cơ sở ban hành và thực hiện Luật Biển Việt Nam², Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo³ và các luật, văn bản dưới luật liên quan khác cũng như thực hiện quản lý tổng hợp biển và hải đảo, Việt Nam đã triển khai thực hiện rất nhiều hoạt động để tăng cường tính bền vững của nền kinh tế biển, bảo vệ tài nguyên, môi trường, các hệ sinh thái biển cũng như bảo vệ chủ quyền, các quyền và lợi ích quốc gia của Việt Nam trên biển.

***Từ khóa:** quản lý tổng hợp, môi trường biển, các hệ sinh thái biển, đa dạng sinh học biển, nguồn lợi thủy sản*

1. Các quy định về khai thác, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học biển trong Công ước

Vấn đề khai thác, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học biển được quy định rất chi tiết trong Công ước. Theo quy định của Công ước, chỉ có các quốc gia có chủ quyền đối

¹ Nguyên Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế và Khoa học công nghệ, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam. Giảng viên cao cấp, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

² Luật số 18/2012/QH13 Luật Biển Việt Nam

³ Luật số 82/2015/QH13 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo

với một tài nguyên mới được khai thác tài nguyên đó. Căn cứ vào Công ước, quốc gia ven biển có chủ quyền với mọi loại tài nguyên nằm trong lãnh hải, có chủ quyền với tài nguyên ở trên mặt biển, trong cột nước biển, trên mặt đáy biển và trong lòng đất dưới đáy biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, có chủ quyền với tài nguyên trên mặt đáy biển và trong lòng đất dưới đáy biển tại khu vực thềm lục địa. Các tài nguyên biển có thể được phân chia thành tài nguyên sinh vật và tài nguyên phi sinh vật, hoặc cũng có thể được phân chia thành các tài nguyên tái tạo và tài nguyên không tái tạo. Các tài nguyên tái tạo là những loại tài nguyên có khả năng tự khôi phục nếu nó bị khai thác với tốc độ thấp hơn tốc độ khôi phục của tài nguyên. Đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản biển là những nguồn tài nguyên tái tạo quan trọng nhất ở biển. Đa dạng sinh học biển bao gồm đa dạng loài, đa dạng hệ sinh thái và đa dạng gen. Nguồn lợi thủy sản biển bao gồm cả các loài động và thực vật biển có giá trị kinh tế. Các loài sinh vật biển cùng với môi trường (thời tiết, khí hậu, nước, chất đáy, các chất dinh dưỡng v.v.) tạo nên những hệ sinh thái biển. Các hệ sinh thái biển cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái, bao gồm dịch vụ cung cấp (các sản vật biển, thí dụ nguồn lợi thủy sản), dịch vụ điều tiết (lọc nước, làm sạch nước biển bằng cách hấp thụ các chất dinh dưỡng và các chất ô nhiễm khác, làm sạch không khí, điều hòa khí hậu v.v.), dịch vụ hỗ trợ (sản xuất ô-xy, chất dinh dưỡng v.v.) và dịch vụ nghỉ dưỡng, văn hóa, khoa học. Các dịch vụ hệ sinh thái do các hệ sinh thái biển cung cấp là những dịch vụ thiết yếu, không thể thiếu cho cuộc sống của con người. Mỗi loài động, thực vật trong một hệ sinh thái biển là một thành phần của chuỗi thức ăn và do vậy là một thành phần thiết yếu để duy trì hệ sinh thái biển khỏe mạnh, có thể cung cấp đầy đủ những dịch vụ hệ sinh thái cho con người. Như vậy, việc bảo vệ, bảo tồn nguồn lợi thủy sản biển không những để bảo vệ nguồn sống của ngư dân mà còn để bảo vệ nguồn gen, bảo vệ các hệ sinh thái biển và các dịch vụ hệ sinh thái do chúng cung cấp. Bảo vệ môi trường, các hệ sinh thái và đa dạng sinh học biển chính là bảo vệ loài người. Bởi vậy, Công ước có nhiều quy định rất chi tiết về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản biển.

Biển là không gian liên thông. Một số loài thủy sản biển có thể tự do di cư tới những khu vực biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán của các quốc gia khác nhau. Do vậy, các vùng biển lớn, thậm chí cả một đại dương tạo thành các hệ sinh thái biển lớn và những loài thủy sản di cư xa này cũng cần được bảo tồn. Với tinh thần như vậy, Công ước cũng đã quy định về hợp tác khai thác và bảo tồn các đàn cá

di cư xa. Nhằm thực hiện hiệu quả quy định của Công ước về hợp tác khai thác và bảo tồn các đàn cá di cư xa, năm 1995 Liên hợp quốc đã thông qua Hiệp định thực thi các quy định Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển ngày 10/12/1982 về bảo tồn và quản lý đàn cá lưỡng cư và di cư xa⁴, có hiệu lực từ ngày 21 tháng 12 năm 2001. Công ước cũng quy định về việc khai thác và bảo tồn các loài cá sống ở biển nhưng vào sông sinh sản hoặc các loài cá sống trong sông nhưng ra ngoài biển sinh sản.

Không chỉ quy định về nguồn lợi thủy sản biển, Công ước còn quy định về việc khai thác và bảo tồn các loài thú biển, đặc biệt là cá voi.

Đối với vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia, Công ước quy định các quốc gia được tự do đánh bắt hải sản nhưng phải tính đến lợi ích của việc thực hiện tự do trên biển cả của các quốc gia khác, cũng như đến các quyền được Công ước thừa nhận liên quan đến các hoạt động trong Vùng. Tuy nhiên, do nguồn lợi thủy sản tại vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia có hạn và đang trong xu thế suy giảm rất nghiêm trọng nên ngày 1/8/2023 Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Hiệp định trong khuôn khổ Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982) về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (sau đây gọi là Hiệp định BBNJ)⁵.

Thuật ngữ “môi trường” được nhắc tới 119 lần trong Công ước, thể hiện tầm quan trọng của nó. Vì đa dạng sinh học và các hệ sinh thái biển là một thành phần của môi trường biển nên nếu tính tới tài nguyên sinh vật, cá hoặc các thuật ngữ tương đương thì số lần mà môi trường được nhắc tới lớn hơn con số trên rất nhiều. Tất cả các hoạt động trên biển, đặc biệt là các hoạt động khai thác tài nguyên biển, đều có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường biển nên các quốc gia trong khi sử dụng hợp pháp vùng biển của mình theo quy định của Công ước phải thực hiện bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản biển. Vì biển

⁴ UN. Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm.

⁵ UN. Agreement 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. <https://documents.un.org/doc/undoc/ld/n23/177/28/pdf/n2317728.pdf>.

là không gian liên thông, chất ô nhiễm môi trường tại một vùng biển của quốc gia này có thể lan tới và gây hại tại các vùng biển của các quốc gia khác. Ngay cả khi ô nhiễm môi trường, thí dụ sự cố tràn dầu, xảy ra ở vùng biển của một quốc gia chưa lan tới các quốc gia khác thì ô nhiễm môi trường đó có thể gây ảnh hưởng tới việc thực hiện quyền của các quốc gia khác, thí dụ thực hiện quyền tự do hàng hải. Vì vậy, tất cả các quốc gia phải nỗ lực để khắc phục ô nhiễm và sự cố môi trường biển, ngăn chặn ô nhiễm môi trường biển lan tới các quốc gia khác. Các quốc gia trong một khu vực cũng nên hợp tác với các quốc gia trong và ngoài khu vực để ngăn chặn sự lan truyền của chất ô nhiễm, đặc biệt là ngăn chặn sự lan truyền của ô nhiễm dầu trong sự cố tràn dầu. Việc phòng chống một loại ô nhiễm môi trường do một quốc gia thực hiện không được phép tạo ra một loại ô nhiễm môi trường khác. Công ước cũng quy định về ngăn ngừa việc đưa vào vùng biển của các quốc gia các loài vật ngoại lai, xâm hại. Công ước cũng quy định về việc hạn chế ô nhiễm biển do các nguồn ô nhiễm từ đất liền gây ra, ô nhiễm do sự nhận chìm vật, chất ở biển, do tàu, thuyền gây ra, ô nhiễm do khai thác ở đáy biển trong quyền tài phán quốc gia và tại Vùng, là đáy biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia, quyền và nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ môi trường biển.

Công ước cũng quy định rất chi tiết về nghiên cứu khoa học biển, khẳng định rằng công tác nghiên cứu khoa học biển không tạo ra cơ sở pháp lý để tuyên bố chủ quyền với một vùng biển hoặc tài nguyên biển. Quyền tài phán quốc gia trong vùng biển bắt buộc tất cả các quốc gia khác muốn thực hiện nghiên cứu khoa học trong vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia của quốc gia ven biển phải được phép của quốc gia ven biển đó. Tuy nhiên, nếu các nghiên cứu khoa học có mục đích hòa bình và để tăng thêm kiến thức khoa học về môi trường biển, vì lợi ích của toàn thể loài người thì quốc gia ven biển không được “khước từ một cách phi lý” những yêu cầu của các quốc gia khác muốn nghiên cứu khoa học trong vùng biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế của mình. Quốc gia ven biển có quyền được tham gia các dự án nghiên cứu khoa học trong vùng biển của mình và được chia sẻ các dữ liệu, mẫu vật khoa học thu thập được trong quá trình nghiên cứu khoa học. Với các quy định trong công ước thì ngay cả khi không có sự hiện diện của con người, việc một quốc gia sử dụng các thiết bị tự động để nghiên cứu khoa học trong vùng biển thuộc quyền tài phán của một quốc gia khác chỉ có thể thực hiện được nếu được sự cho phép của quốc gia có quyền tài phán.

2. Quản lý tổng hợp biển và hải đảo

Biển và hải đảo là một hệ thống nhiều nguồn tài nguyên mang tính chất chia sẻ; nó cung cấp không gian, các tài nguyên sinh học và phi sinh học cho con người. Giống như tất cả các môi trường tự nhiên khác, biển và hải đảo cung cấp một số chức năng và quá trình thiết yếu đối với phúc lợi xã hội và kinh tế của con người. Phúc lợi đối với con người phụ thuộc trực tiếp và gián tiếp vào khả năng sẵn có của các sản phẩm và dịch vụ môi trường mà các hệ thống biển và vùng ven biển có thể cung cấp. Vì vùng biển là nơi tập trung nhiều hệ sinh thái đa dạng và có nhiều tài nguyên, nhiều chức năng cùng được thực hiện trên một khu vực. Các chức năng của các vùng biển và hải đảo có thể được định nghĩa là khả năng của môi trường tự nhiên trong việc cung cấp sản phẩm và dịch vụ, đáp ứng nhu cầu của con người. Thực chất các chức năng của các vùng biển, hải đảo là các dịch vụ môi trường, hệ sinh thái mà vùng biển và hải đảo mang lại, bao gồm điều hòa khí hậu, làm sạch môi trường, cung cấp thực phẩm, thuốc chữa bệnh, giao thông, nghỉ ngơi giải trí, duy trì các hệ sinh thái và đa dạng sinh học... Con người khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên (hay các chức năng) cho sự sống (như không khí sạch, nước và thức ăn), cho các hoạt động kinh tế (như không gian, các nguồn tài nguyên sinh học và phi sinh học) và cho nghỉ ngơi và giải trí (các bãi cát và nước ven bờ, các rạn san hô, rừng ngập mặn). Các hoạt động này là những hoạt động ngành và thường tập trung khai thác một hoặc một số chức năng nào đó của vùng biển và ven biển. Do vậy, các hoạt động ngành có thể gây ra những mâu thuẫn, xung đột về lợi ích (thí dụ khai thác có thể mâu thuẫn với bảo tồn, nuôi trồng mâu thuẫn với đánh bắt thủy, hải sản, phát triển cảng biển có thể ảnh hưởng tới môi trường và các hệ sinh thái biển v.v.).

Khi một vùng ven biển được sử dụng không bền vững, chỉ nhằm đạt được mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận thu được qua quá trình khai thác các hệ tự nhiên, một số chức năng sẽ có khả năng bị khai thác quá mức. Cách tiếp cận quản lý ngành (quản lý các hoạt động ngành) thường dẫn tới khai thác quá mức một chức năng nào đó và không chỉ làm cạn kiệt tài nguyên dự trữ mà chức năng đó cung cấp mà còn làm các chức năng khác mất đi tiềm năng đầy đủ của chúng. Khi một hoặc nhiều chức năng không thể thực hiện được đầy đủ khả năng của nó, có thể nảy sinh các xung đột, mâu thuẫn và tiếp tục làm

suy thoái các chức năng khác. Sự duy trì bền vững tất cả các chức năng có thể tạo ra lợi nhuận cao hơn trong thời gian dài hơn⁶.

Phát triển bền vững biển và hải đảo là dạng phát triển có khả năng tạo cho hệ thống ven biển khả năng tự tổ chức, nghĩa là tự thực hiện các chức năng tiềm tàng mà không gây bất lợi đối với các hệ tự nhiên và nhân tạo khác. Để phát triển bền vững biển và hải đảo, tình trạng hiện tại và tương lai phải được mô tả theo không gian sử dụng cho các hoạt động khác nhau, theo của cải, dịch vụ và các giá trị kinh tế - xã hội vốn có.

Cách tiếp cận hệ sinh thái cho quản lý tổng hợp biển và hải đảo được thừa nhận là giải pháp hữu hiệu cho phát triển bền vững. Cách tiếp cận này xem con người là một phần của hệ sinh thái, và con người thông qua các hoạt động khai thác tài nguyên đã tác động, làm suy thoái các hệ sinh thái; do vậy, quản lý tổng hợp biển và hải đảo theo cách tiếp cận hệ sinh thái có vai trò điều chỉnh hoạt động của con người để bảo vệ tính toàn vẹn về chức năng và cấu trúc của hệ sinh thái, duy trì và cải thiện năng suất của hệ sinh thái.

Hệ thống pháp luật điều chỉnh khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo trước đây ở Việt Nam chủ yếu theo ngành và lãnh thổ. Ví dụ, các bộ, ban, ngành quản lý từng lĩnh vực hoạt động trên biển theo pháp luật và phân công của Thủ tướng Chính phủ. Các tỉnh và huyện, xã thực hiện quản lý biển, hải đảo và vùng bờ theo phân cấp. Với chức năng, nhiệm vụ được giao, các bộ, ban, ngành, tỉnh huyện, xã đều xây dựng, ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để phục vụ công tác quản lý nhà nước của mình. Vì việc quản lý ngành chỉ tập trung quản lý việc khai thác một hoặc một số chức năng nhất định mà chưa tính đến các chức năng của vùng biển một cách tổng thể, việc phối kết hợp giữa các ngành, các cấp trong khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên, bảo vệ môi trường và các hệ sinh thái biển, hải đảo còn có những bất cập nhất định. Do vậy, quản lý theo ngành và lãnh thổ có thể gây ra việc khai thác quá mức một hoặc một số chức năng của các vùng biển, ven biển và hải đảo, làm ảnh hưởng tới các chức năng khác; từ đó sinh ra các xung đột, mâu thuẫn giữa các ngành, các cấp chính

⁶ Vallega, A. (1999). *Fundamentals of Integrated Coastal Management*. The GeoJournal Library, vol 49. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-017-1640-6_1, pages 5-30.

quyền, gây suy thoái tài nguyên, suy thoái và ô nhiễm môi trường. Hơn nữa, phương thức quản lý theo ngành và lãnh thổ nêu trên chưa tính đến tính hệ thống của vùng biển và chưa xem xét đầy đủ các vai trò của hệ sinh thái nên rất thiếu bền vững. Hậu quả của phương thức quản lý biển và hải đảo trước đây ở nước ta nói chung và các tỉnh nói riêng là ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên và suy thoái các hệ sinh thái biển đang diễn ra nghiêm trọng trên toàn bộ vùng biển và hải đảo nước ta.

Các vấn đề liên quan tới quản lý biển và hải đảo theo ngành và lãnh thổ nêu trên không chỉ có ở Việt Nam mà còn có ở các nước khác trên thế giới. Để khắc phục các nhược điểm trên, cần áp dụng phương thức quản lý tổng hợp biển và hải đảo. Phương thức quản lý này hướng tới sử dụng và phát triển bền vững các nguồn tài nguyên biển bằng cách dự báo nhu cầu sử dụng chúng trong tương lai và lập kế hoạch khai thác, kiểm soát; đồng thời, phải hài hòa lợi ích của các bên liên quan trong việc khai thác và sử dụng bền vững biển. Cụ thể hơn, tính tổng hợp trong quản lý biển và hải đảo được thể hiện trên ba phương diện:

- *Tổng hợp theo tính hệ thống*: mỗi vùng biển và hải đảo được hiểu là một hệ thống tài nguyên thống nhất, được quản lý theo phương thức không cắt rời, chia nhỏ hay xem xét các thành phần của nó một cách riêng biệt để đảm bảo tính toàn vẹn; đồng thời, xem xét vùng biển và hải đảo là hệ thống tương tác giữa tự nhiên và xã hội, giữa các yếu tố sinh học và phi sinh học.

- *Tổng hợp theo chức năng*: mỗi vùng biển và hải đảo là một hệ thống nhiều chức năng, cần được xem xét sử dụng cho phù hợp với các chức năng đó để không vượt quá khả năng chịu tải của hệ thống, tiêu hệ thống trong khu vực.

- *Tổng hợp về phương thức quản lý*: phương thức quản lý theo chiều dọc (các cấp) và chiều ngang (các bên liên quan) để đảm bảo tính đa ngành, đa cấp; đồng thời, phải có cơ chế liên kết chặt chẽ giữa các chính sách quản lý và hành động quản lý.

Với cách tiếp cận trên, quản lý tổng hợp biển và hải đảo là phương thức quản lý theo phương châm không làm thay quản lý ngành mà đóng vai trò điều phối các hoạt động quản lý ngành, giúp khắc phục các xung đột, mâu thuẫn trong quản lý ngành, sử dụng hợp lý, hiệu

quả và bảo vệ tài nguyên, môi trường và các hệ sinh thái biển, thống nhất các hoạt động quản lý từ trung ương đến địa phương, đảm bảo phát triển bền vững. Cách tiếp cận quản lý tổng hợp biển và hải đảo được thực hiện thông qua các công cụ như quy hoạch không gian biển dựa trên phân vùng chức năng; đảm bảo các chức năng của từng vùng biển được khai thác hợp lý, trong giới hạn cho phép để các chức năng khác có thể phát huy các tiềm năng, giúp phục hồi các nguồn tài nguyên tái tạo, ngăn chặn ô nhiễm và suy thoái môi trường, các hệ sinh thái biển.

Vì các hệ sinh thái biển, vùng bờ biển và hải đảo với các dịch vụ mà chúng cung cấp có vai trò thiết yếu với cuộc sống con người nên trong quản lý tổng hợp biển và hải đảo cần chú trọng việc bảo vệ các hệ sinh thái biển, vùng bờ biển và hải đảo, khôi phục lại những chức năng đã bị suy thoái của chúng để chúng có thể phát huy hết những vai trò và chức năng của mình⁷. Từ đó, phương thức quản lý tổng hợp theo cách tiếp cận hệ sinh thái ra đời. Theo một số tác giả^{8,9,10,11,12}, phương thức quản lý tổng hợp theo cách tiếp cận hệ sinh thái là phương thức quản lý xem xét tới tất cả các mối tương tác giữa môi trường, các hệ sinh thái và con người để đảm bảo duy trì các hệ sinh thái khỏe mạnh, bền vững và cung cấp đầy đủ những dịch vụ hệ sinh thái cho con người. Như vậy, quản lý tổng hợp biển và hải đảo dựa trên tiếp cận hệ sinh thái là quản lý liên ngành, liên vùng thông qua việc hoạch định và tổ chức thực hiện các công cụ quản lý phù hợp để điều phối, phối hợp hoạt động quản lý khai thác, sử dụng tài nguyên của các ngành, các cấp nhằm bảo đảm tài nguyên biển và hải đảo được

⁷ Piers Dunstan (convener), Louis Celliers, Valerie Cummins, Michael Elliott, Karen Evans (co-lead member), Antony Firth, Frédéric Guichard, Quentin Hanich, Ana Cristina de Jesus, Manuel Hildago, Hector Manuel Lozano-Montes, Chanda L. Meek, Marcus Polette, Jemma Purandare, Anita Smith, Anastasia Strati (lead member) and Ca Thanh Vu (co-lead member) (2021) Chapter 27. *Developments in management approaches*. The Second World Ocean Assessment. United Nations, pages 441-469.

⁸ Christensen N. L., Bartuska A. M., Brown J. H., Carpenter S., d'Antonio C., Francis R., Franklin J. F., MacMahon J. A., Noss R. F., Parsons D. J., Peterson C. H., Turner M. G., Woodmansee R. G. (1996). *The Report of the Ecological Society of America Committee on the Scientific Basis for Ecosystem Management*. Ecological Applications, 6 (3): 665–691. doi:10.2307/2269460. JSTOR 2269460. S2CID 53461068

⁹ Ruckelshaus M., Klinger T., Knowlton N., Demaster D. P. (2008). *Marine Ecosystem-based Management in Practice: Scientific and Governance Challenges*. BioScience 58: 53–63. doi:10.1641/B580110

¹⁰ Long R. D., Charles A., Stephenson R. L. (2015). *Key principles of marine ecosystem-based management*. Marine Policy, 57: 53–60. doi:10.1016/j.marpol.2015.01.013

¹¹ Steven, A.D.L., Appeaning Addo, K., Llewellyn, G., Vu, T.C. et al (2023). *Coastal Development: Resilience, Restoration and Infrastructure Requirements*. In J. Lubchenco, P. M. Haugan (eds.), *The Blue Compendium*, Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16277-0_7

¹² Vũ Thanh Ca, Nguyễn Quỳnh Anh (2023). Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý tổng hợp vùng bờ hiệu quả cho đảo Cát Bà, thành phố Hải Phòng, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, số 3 kỳ 2, tháng 12/2023, 51-53.

bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả, bền vững; hài hòa lợi ích giữa các ngành, các cấp và các bên liên quan, đi đôi với bảo vệ môi trường, bảo tồn các hệ sinh thái, đa dạng sinh học biển và hải đảo. Việc thực hiện quản lý tổng hợp theo cách tiếp cận hệ sinh thái sẽ giúp Việt Nam thực hiện tốt các quy định của Công ước về khai thác tài nguyên, bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản, kể cả việc bảo vệ các đàn cá di cư cũng như bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia.

3. Thực hiện Công ước thông qua quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo ở Việt Nam

3.1. Hệ thống pháp luật

Việt Nam đã ban hành một hệ thống văn bản pháp luật để thể chế hóa Công ước từ sau khi phê chuẩn và gia nhập, bao gồm Luật Biển Việt Nam, Luật Bảo vệ môi trường¹³, Bộ luật Hàng hải¹⁴, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, Luật Thủy sản¹⁵, Luật Đa dạng sinh học¹⁶, Luật Cảnh sát biển¹⁷, Luật Quy hoạch¹⁸ và một số luật khác cũng như các văn bản dưới luật. Tất cả các luật nêu trên đều có những quy định liên quan tới điều chỉnh các hành vi khai thác tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên sinh vật, đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học biển. Luật Biển Việt Nam là văn bản pháp luật pháp quan trọng nhất thể chế hóa một cách đầy đủ, toàn diện Công ước, trong đó ngoài những quy định về xác định vùng biển Việt Nam còn có những quy định về khai thác, bảo vệ tài nguyên, môi trường, bảo tồn các hệ sinh thái biển và nghiên cứu khoa học biển. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo là văn bản pháp luật quy định đầy đủ nhất về các hoạt động khai thác tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên sinh vật, đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học biển. Do trên vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Việt Nam không có chủ quyền với không gian (vùng biển) mà chỉ có quyền chủ quyền (chủ quyền với tài nguyên biển) và quyền tài phán quốc gia nên để áp

¹³ Luật số 72/2020/QH14 Luật Bảo vệ môi trường

¹⁴ Luật số 95/2015/QH13 Bộ luật Hàng hải

¹⁵ Luật số 18/2017/QH14 Luật Thủy sản

¹⁶ Luật số 20/2008/QH12 Luật Đa dạng sinh học

¹⁷ Luật số 33/2018/QH14 Luật Cảnh sát biển

¹⁸ Luật số 21/2017/QH14 Luật Quy hoạch

dụng trên toàn vùng biển Việt Nam, khái niệm quản lý tổng hợp biển và hải đảo ở Việt Nam được chuyển thành quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo định nghĩa quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo là việc hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách, cơ chế, công cụ điều phối liên ngành, liên vùng để bảo đảm tài nguyên biển và hải đảo được khai thác, sử dụng hiệu quả, duy trì chức năng và cấu trúc của hệ sinh thái nhằm phát triển bền vững, bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam trên biển, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Luật cũng quy định rằng quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo phải dựa trên tiếp cận hệ sinh thái, bảo đảm tài nguyên biển và hải đảo được khai thác, sử dụng phù hợp với chức năng của từng khu vực biển và trong giới hạn chịu tải của môi trường, các hệ sinh thái biển, hải đảo. Để chi tiết hóa các khái niệm nêu trên, Luật quy định về điều tra cơ bản, nghiên cứu khoa học về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, chương trình quản lý tổng hợp tài nguyên vùng bờ, kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo, ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu, hóa chất độc và nhận chìm ở biển. Hoạt động khai thác, bảo vệ nguồn lợi thủy sản, tái tạo, phục hồi nguồn lợi thủy sản, bảo tồn biển và nuôi trồng thủy sản được quy định chi tiết trong Luật Thủy sản. Luật này cũng quy định về bảo vệ các loài di cư trên biển. Việc quản lý nguồn lợi thủy sản được thực hiện thông qua đồng quản lý giữa nhà nước và cộng đồng dân cư. Đối với hoạt động khai thác thủy sản, Luật quy định về hạn ngạch, giấy phép khai thác thủy sản để đảm bảo nguồn lợi thủy sản chỉ được khai thác trong giới hạn tái tạo. Luật cũng quy định về việc tuân thủ các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên khi khai thác thủy sản ngoài vùng biển Việt Nam. Đặc biệt, Luật quy định những điều cần làm để chống khai thác thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo, không theo quy định (khai thác thủy sản IUU) và nhiệm vụ, quyền hạn của lực lượng kiểm ngư nhằm ngăn chặn các hoạt động khai thác thủy sản trái pháp luật. Như vậy, Luật Thủy sản cùng với Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo đã tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho công tác bảo vệ, bảo tồn nguồn tài nguyên sinh vật, đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản trong vùng biển Việt Nam, các đàn cá di cư xa và tại vùng biển ngoài vùng tài phán quốc gia, hay còn gọi là biển cả. Luật bảo vệ môi trường quy định rất chi tiết về việc thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải, bảo vệ môi trường, phòng chống sự cố môi trường, bao gồm cả môi trường biển. Bộ luật Hàng hải quy định về việc ngăn chặn ô nhiễm môi trường do hoạt động hàng hải trên

biển gây ra. Luật Đa dạng sinh học quy định chung về đa dạng sinh học, trong đó có đa dạng sinh học biển và bảo tồn đa dạng sinh học, bao gồm cả bảo tồn đa dạng sinh học biển. Luật Cảnh sát biển quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và hoạt động của Cảnh sát biển Việt Nam, trong đó có nhiệm vụ bảo vệ tài nguyên, môi trường biển.

Quy hoạch không gian biển có mục đích tăng cường sự bền vững về môi trường của biển, vùng bờ biển và hải đảo¹⁹. Luật Quy hoạch định nghĩa: “Quy hoạch không gian biển quốc gia là quy hoạch cấp quốc gia, cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia về phân vùng chức năng và sắp xếp, phân bố hợp lý không gian các ngành, lĩnh vực trên vùng đất ven biển, các đảo, quần đảo, vùng biển, vùng trời thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam”. Như vậy, quy hoạch không gian biển bố trí không gian hoạt động của các ngành, lĩnh vực trên vùng đất ven biển, các đảo, quần đảo, vùng biển, vùng trời thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam căn cứ vào chức năng của từng khu vực nhằm giảm mâu thuẫn, xung đột của các hoạt động ngành, đồng thời bảo vệ môi trường, các hệ sinh thái và đa dạng sinh học của vùng biển, vùng bờ biển và hải đảo. Với mục tiêu nêu trên, quy hoạch không gian biển là một công cụ quan trọng nhất để thực hiện quản lý tổng hợp biển, hải đảo và vùng bờ biển. Luật Quy hoạch quy định rất chi tiết về nội dung Quy hoạch không gian biển quốc gia.

Các luật và văn bản dưới luật của Việt Nam hiện tại, đặc biệt là Luật Thủy sản đã thể chế hóa đầy đủ Hiệp định thực thi các quy định Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển ngày 10/12/1982 về bảo tồn và quản lý đàn cá lưỡng cư và di cư xa. Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đang triển khai thực hiện các nghiên cứu để đề xuất bổ sung, chỉnh sửa các quy định pháp luật nhằm thực hiện Hiệp định BBNJ về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học tại vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia.

¹⁹ Alan Simcock (convener and lead member), Jarbas Bonetti, Louis Celliers, Karen Evans (co-lead member), Leandra Gonçalves, Marcus Polette, Julian Reyna and Ca Thanh Vu (co-lead member) (2021) Chapter 26. *Developments in marine spatial planning*. The Second World Ocean Assessment. United Nations, pages 423-439.

3.2. Thực hiện các quy định pháp luật về khai thác, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học biển

Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã rất nỗ lực thực hiện các quy định pháp luật về khai thác, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường và nghiên cứu khoa học biển phù hợp với Công ước. Tuyên bố về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải năm 1982 của Việt Nam đã được sử dụng để Việt Nam xây dựng ba bộ hồ sơ ranh giới thềm lục địa mở rộng: Đề trình Ranh giới thềm lục địa mở rộng Khu vực Bắc Biển Đông (ký hiệu VNM-N), Đề trình Ranh giới thềm lục địa mở rộng Khu vực Giữa Biển Đông (ký hiệu VNM-C) và phối hợp với Malaysia xây dựng Đề trình chung Ranh giới thềm lục địa mở rộng đối với Khu vực Nam Biển Đông. Trên cơ sở đó, vào tháng 5 năm 2009, Việt Nam đã nộp Đề trình Ranh giới thềm lục địa mở rộng Khu vực Bắc Biển Đông và cùng với Malaysia nộp Đề trình chung Ranh giới thềm lục địa mở rộng đối với Khu vực Nam Biển Đông lên Ủy ban Ranh giới thềm lục địa Liên hợp quốc (CLCS). Vào tháng 7 năm 2024, Việt Nam đã nộp Đề trình Ranh giới thềm lục địa mở rộng ngoài 200 hải lý của Việt Nam tại Khu vực Giữa Biển Đông (VNM-C) lên CLCS. Tại các khu vực khác, Việt Nam cũng đã đàm phán và về cơ bản đạt được thỏa thuận phân định ranh giới biển hoặc quản lý và khai thác chung vùng biển chồng lấn với các quốc gia liên quan.

Việt Nam cũng đã xây dựng, thẩm định, ban hành và tổ chức thực hiện Quy hoạch không gian biển quốc gia. Các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có biển đã xây dựng quy hoạch tỉnh, trong đó nhiều tỉnh đã đưa vào trong quy hoạch này phương án sử dụng không gian biển ven bờ. Việc triển khai thực hiện quy hoạch không gian biển quốc gia và phương án quy hoạch không gian biển ven bờ trong quy hoạch tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển đã giúp giảm các xung đột, mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng tài nguyên, hoạt động nhận chìm ở biển với các hoạt động kinh tế - xã hội khác, góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường và suy thoái các hệ sinh thái biển.

Đối với tài nguyên đáy biển trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, Việt Nam đã xây dựng bản đồ các lô dầu khí trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Việt Nam. Việt Nam đã tự thực hiện hoặc phối hợp với các đối tác quốc tế để thăm dò và khai thác dầu khí

tại nhiều mỏ dầu khí²⁰. Việt Nam cũng đã xây dựng và thực hiện những dự án nhằm điều tra, thăm dò và đánh giá trữ lượng với các tài nguyên, khoáng sản khác như băng cháy và các kim loại quý²¹.

Việt Nam đã tổ chức thực hiện công tác quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo trên phạm vi cả nước. Đối với môi trường biển, Việt Nam đã thực hiện những nghiên cứu liên quan tới quản lý tổng hợp vùng bờ biển gắn với lưu vực sông²². Cách quản lý này ngoài việc điều phối để đảm bảo tài nguyên nước được sử dụng công bằng và hiệu quả giữa các địa phương thượng nguồn và hạ nguồn còn đảm bảo ngăn chặn chất ô nhiễm từ lưu vực sông và vùng bờ ảnh hưởng tới biển. Bởi vì khoảng 80% chất ô nhiễm biển bắt nguồn từ đất liền²³ nên quản lý tổng hợp vùng bờ gắn với lưu vực sông về cơ bản có thể làm giảm rất đáng kể ô nhiễm biển. Việt Nam cũng đang quản lý hiệu quả hơn ô nhiễm biển từ các hoạt động nhận chìm bằng cách thẩm định và cấp phép nhận chìm ở biển theo những thủ tục ngày càng chặt chẽ. Việt Nam cũng thực hiện nhiều giải pháp trong nước cũng như hợp tác với các quốc gia trong và ngoài khu vực để giảm thiểu nguy cơ và tăng cường năng lực ứng phó sự cố tràn dầu. Việc xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu, các kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có biên cũng như nâng cấp ba trung tâm ứng phó sự cố tràn dầu Bắc, Trung, Nam và các hoạt động diễn tập ứng phó sự cố tràn dầu đã giúp Việt Nam tăng cường năng lực ứng phó sự cố tràn dầu. Việc triển khai thực hiện Tuyên bố chung và chương trình khung về hợp tác ứng phó sự cố tràn dầu với Philippines trên Biển Đông và Tuyên bố chung và chương trình khung về hợp tác ứng phó sự cố tràn dầu với Campuchia và Thái Lan trên vịnh Thái Lan đã giúp giảm nguy cơ xảy ra sự cố tràn dầu và tăng cường năng lực để ứng phó sự cố tràn dầu trên vùng biển của các nước liên quan và vùng biển

²⁰ Nguyen T.H., Nguyen T.S. and Dang T.T. (2017). Scientific and technological achievements of the oil and gas industry of Vietnam and strategies to address future challenges. *Vietnam Journal of Science, Technology and Engineering*, 59(2).

²¹ Vũ Trường Sơn, Hoàng Anh Khiển, Trịnh Nguyên Tính, Đỗ Từ Chung, Lê Anh Thắng, Văn Trọng Bộ, Văn Đức Nam (2011). Đánh giá triển vọng sa khoáng đáy biển vùng biển Việt Nam (0 - 100m) nước và định hướng điều tra - khai thác. *Tạp chí Địa chất*, Loạt A, Số 327-328, tháng 9-12/2011.

²² Nguyễn Thị Hương (2017). Quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Quảng Nam - Đà Nẵng. *Tạp chí Môi trường* số 3, tháng 3/2017.

²³ NOAA. *What is the biggest source of pollution in the ocean?*. <https://oceanservice.noaa.gov/facts/pollution.html#:~:text=Most%20ocean%20pollution%20begins%20on%20land.&text=Much%20of%20this%20runoff%20flows,environment%20comes%20from%20the%20land.>

quốc tế ở khu vực giữa Biển Đông. Các chương trình, kế hoạch giảm thiểu ô nhiễm rác thải nhựa từ các nguồn khác nhau đã được xây dựng, ban hành và thực hiện ở Việt Nam đã từng bước giúp giảm thiểu nguồn ô nhiễm từ rác thải nhựa, làm biển sạch hơn.

Việt Nam cũng đã thực hiện rất nhiều giải pháp để giảm suy thoái tài nguyên sinh vật và đa dạng sinh học biển, bảo vệ các đàn cá di cư. Việc thành lập và vận hành một hệ thống các khu bảo tồn biển, sự kiểm tra gắt gao hơn của các địa phương đã ngăn cản ngư dân đánh bắt trái phép, việc hạn chế hoặc cấm khai thác thủy sản tại các khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản vào những thời gian thủy sản đẻ trứng và nuôi con thủy sản non, đặc biệt là việc ngăn chặn đánh bắt quá mức đã giúp các loài thủy sản dần phục hồi. Hiện nay, Việt Nam đang triển khai thực hiện Chiến lược phát triển thủy sản đến năm 2030, tầm nhìn đến 2045, từng bước giảm số tàu khai thác thủy sản và cường lực đánh bắt để khôi phục nguồn lợi thủy sản, khôi phục đa dạng sinh học biển. Công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức và truy xuất nguồn gốc thủy sản đã giúp kiểm soát tốt hơn các hoạt động khai thác thủy sản của ngư dân, giúp bảo vệ các đàn cá di cư cũng như bảo vệ các hệ sinh thái biển quan trọng như rạn san hô, thảm cỏ biển tại các vùng biển Việt Nam. Việt Nam đã tham gia dự án “Đảo ngược xu thế suy thoái môi trường Biển Đông và vịnh Thái Lan” do Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF) tài trợ và Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP) thực hiện thông qua Ban Thư ký chương trình hành động cho các biển Đông Á (EAS/RCU) từ 2002 tới 2009 và dự án “Thực hiện kế hoạch hành động chiến lược cho Biển Đông và vịnh Thái Lan (SCS-SAP)” với thời gian thực hiện từ 2019 tới 2026 do GEF tài trợ và UNEP thực hiện thông qua Cơ quan điều phối môi trường các biển Đông Á (COBSEA). Hai dự án này đã hỗ trợ Việt Nam khôi phục các hệ sinh thái san hô, rừng ngập mặn và đất ngập nước đã bị suy thoái hoặc tăng cường tính chống chịu cho những hệ sinh thái biển đã được khôi phục.

Công tác quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo được triển khai trên phạm vi toàn vùng biển Việt Nam đã giúp Việt Nam bảo vệ tốt hơn môi trường và các hệ sinh thái, đa dạng sinh học biển.

Việt Nam cũng đã triển khai thực hiện việc cấp phép cho tàu nước ngoài thực hiện nghiên cứu khoa học trong vùng biển Việt Nam

và thực hiện tốt việc giám sát các hoạt động khai thác tài nguyên, bảo vệ môi trường, bảo tồn các hệ sinh thái biển.

3.3. Các vấn đề còn tồn tại, thách thức trong quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường và phát triển bền vững kinh tế biển

Mặc dù đã đạt được những kết quả nêu trên nhưng vẫn còn rất nhiều điểm còn tồn tại, thách thức cần tháo gỡ. Công tác thu gom, xử lý rác thải tại các địa phương ngày một tốt hơn nhưng tại nhiều địa phương, nhất là tại vùng nông thôn tỷ lệ rác thải chưa được thu gom vẫn cao. Ngoài ra, do chưa đầu tư được các công nghệ xử lý rác thải hiệu quả và ít ô nhiễm nên phương pháp chôn lấp rác thải vẫn được sử dụng. Việc chôn lấp rác thải không theo đúng quy định trong Luật Bảo vệ môi trường nên tạo ra ô nhiễm nguồn nước, đặc biệt là nước dưới đất, ô nhiễm đất và làm cho một lượng rác thải thất thoát ra môi trường. Một phần lượng rác thải chưa được thu gom sẽ bị gió và dòng chảy mặt vận chuyển ra kênh, rạch rồi ra sông, cuối cùng là ra biển gây ô nhiễm chất dinh dưỡng và rác thải nhựa. Chỉ có một tỷ lệ nhỏ (khoảng 20%) nước thải sinh hoạt đã được thu gom và xử lý đạt chuẩn trước khi xả ra môi trường. Phần còn lại của nước thải sinh hoạt vẫn được xả thẳng ra môi trường, gây ô nhiễm kênh rạch, sông ngòi và cuối cùng là ô nhiễm biển. Hiện tại, mới có một tỷ lệ rất nhỏ diện tích mặt biển được bảo tồn, rất xa mục tiêu cam kết của Việt Nam là 10% diện tích vùng biển quốc gia²⁴. Do thiếu nguồn lực và chế tài chưa đủ mạnh, vẫn còn hiện tượng ngư dân xâm nhập và đánh bắt trái phép trong khu vực được bảo vệ của các khu bảo tồn biển. Mặc dù đã có nhiều nỗ lực của các cơ quan chức năng, vấn đề đánh bắt quá mức nguồn lợi thủy sản vẫn chưa được giải quyết triệt để. Hiện tượng đánh bắt các loài thủy sản chưa đạt tuổi khai thác vẫn diễn ra phổ biến. Thẻ vàng do Ủy ban châu Âu (EC) áp đặt lên ngành khai thác thủy sản Việt Nam vẫn chưa được xóa, gây ra những khó khăn cho việc khai thác và xuất khẩu thủy sản của Việt Nam. Nhận thức của ngư dân về khai thác thủy sản bền vững vẫn còn rất hạn chế nên mô hình đồng quản lý nguồn lợi thủy sản vẫn chưa được triển khai rộng khắp một cách hiệu quả. Mô hình quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo vẫn đang ở giai đoạn nghiên cứu và chưa thể áp dụng trên diện rộng. Năng lực

²⁴ UN. Aichi Biodiversity Targets. <https://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>

quản lý tổng hợp biển và hải đảo cả ở cấp trung ương và địa phương vẫn còn những hạn chế nhất định.

Một vấn đề rất quan trọng là một số quy định pháp luật về quản lý tổng hợp tài nguyên môi trường biển và hải đảo chưa được rà soát, đánh giá và điều chỉnh kịp thời. Đặc biệt, Luật Quy hoạch chỉ quy định về việc lập quy hoạch không gian biển quốc gia mà không quy định quy hoạch không gian biển ở cấp tỉnh. Do vậy, trong quy hoạch tỉnh của rất nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển không có hợp phần phương án sử dụng không gian biển ven bờ.²⁵ Việc này tạo ra những khó khăn trong việc bố trí không gian cho nhiều hoạt động

²⁵ Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình. Quy hoạch tỉnh Ninh Bình thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 218/QĐ-TTg ngày 04 tháng 3 năm 2024 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An. Quy hoạch tỉnh Nghệ An thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1059/QĐ-TTg ngày 14 tháng 6 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Hà Tĩnh. Quy hoạch tỉnh Hà Tĩnh thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1363/QĐ-TTg ngày 08 tháng 11 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Bình. Quy hoạch tỉnh Quảng Bình thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 377/QĐ-TTg ngày 12 tháng 4 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên – Huế. Quy hoạch tỉnh Thừa Thiên – Huế thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1745/QĐ-TTg ngày 30 tháng 12 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng. Quy hoạch thành phố Đà Nẵng thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1287/QĐ-TTg ngày 02 tháng 11 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam. Quy hoạch tỉnh Quảng Nam thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 72/QĐ-TTg ngày 17 tháng 01 năm 2024 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Quy hoạch tỉnh Quảng Ngãi thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1456/QĐ-TTg ngày 22 tháng 11 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định. Quy hoạch tỉnh Bình Định thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1619/QĐ-TTg ngày 14 tháng 12 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên. Quy hoạch tỉnh Phú Yên thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1746/QĐ-TTg ngày 30 tháng 12 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận. Quy hoạch tỉnh Ninh Thuận thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1319/QĐ-TTg ngày 10 tháng 11 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. Quy hoạch Thành phố Hồ Chí Minh thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1711/QĐ-TTg ngày 31 tháng 12 năm 2024 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Tiền Giang. Quy hoạch tỉnh Tiền Giang thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1762/QĐ-TTg ngày 31 tháng 12 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre. Quy hoạch tỉnh Bến Tre thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1399/QĐ-TTg ngày 17 tháng 11 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh. Quy hoạch tỉnh Trà Vinh thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1142/QĐ-TTg ngày 02 tháng 10 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu. Quy hoạch tỉnh Bạc Liêu thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1598/QĐ-TTg ngày 08 tháng 12 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Cà Mau. Quy hoạch tỉnh Cà Mau thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1386/QĐ-TTg ngày 17 tháng 11 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang. Quy hoạch tỉnh Kiên Giang thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 phê duyệt theo Quyết định số 1289/QĐ-TTg ngày 03 tháng 11 năm 2023 của Thủ tướng Chính phủ.

kinh tế biển, bảo vệ môi trường, các hệ sinh thái biển, vùng bờ biển và hải đảo.

Để khắc phục những tồn tại, thách thức nêu trên, cần có quyết tâm chính trị của lãnh đạo đất nước cũng như lãnh đạo các bộ, ban ngành, các địa phương và cán bộ chính quyền, người dân tham gia các hoạt động quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên, môi trường biển, vùng bờ biển và hải đảo.

4. Kết luận

Từ những luận giải trong bài viết, có thể rút ra một số kết luận như dưới đây:

1) Việt Nam đã nỗ lực và đạt được nhiều thành công trong quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo và qua đó thực hiện các quy định của Công ước về khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường, các hệ sinh thái, đa dạng sinh học, nguồn lợi thủy sản biển, vùng bờ biển và hải đảo.

2) Vẫn còn nhiều tồn tại, thách thức trong việc thực hiện các quy định của Công ước về khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường, các hệ sinh thái, đa dạng sinh học, nguồn lợi thủy sản biển, vùng bờ biển và hải đảo.

3) Các tồn tại, thách thức trong quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo chỉ có thể được khắc phục với quyết tâm chính trị của lãnh đạo đất nước cũng như lãnh đạo các bộ, ban ngành, các địa phương và cán bộ chính quyền, người dân tham gia các hoạt động quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên, môi trường biển, vùng bờ biển và hải đảo.

Lời cảm ơn

Tác giả xin trân trọng cảm ơn Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh và Ban tổ chức Hội thảo “30 năm Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển có hiệu lực: từ cam kết đến hành động của Việt Nam” đã mời tác giả viết bài và tham dự Hội thảo, Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh đã chịu mọi phí tổn để tác giả được tham dự Hội thảo quan trọng này.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Quốc hội. Luật số 20/2008/QH12 Luật Đa dạng sinh học
2. Quốc hội. Luật số 18/2012/QH13 Luật Biển Việt Nam
3. Quốc hội. Luật số 82/2015/QH13 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo
4. Quốc hội. Luật số 95/2015/QH13 Bộ luật Hàng hải
5. Quốc hội. Luật số 18/2017/QH14 Luật Thủy sản
6. Quốc hội. Luật số 21/2017/QH14 Luật Quy hoạch
7. Quốc hội. Luật số 33/2018/QH14 Luật Cảnh sát biển
8. Quốc hội. Luật số 72/2020/QH14 Luật Bảo vệ môi trường

II. Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

1. Nguyễn Thị Hường (2017). Quản lý tổng hợp lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn và vùng bờ biển Quảng Nam - Đà Nẵng. *Tạp chí Môi trường* số 3, tháng 3/2017.
2. Vũ Thanh Ca, Nguyễn Quỳnh Anh (2023). Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý tổng hợp vùng bờ hiệu quả cho đảo Cát Bà, thành phố Hải Phòng. *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, 3(2), tháng 12/2017, 51-53.
3. Vũ Trường Sơn, Hoàng Anh Khiển, Trịnh Nguyên Tính, Đỗ Tử Chung, Lê Anh Thắng, Văn Trọng Bộ, Văn Đức Nam (2011). Đánh giá triển vọng sa khoáng đáy biển vùng biển Việt Nam (0 - 100m) nước và định hướng điều tra - khai thác. *Tạp chí Địa chất, Loạt A*, Số 327-328, 9-12/2011.

Tiếng Anh

4. Alan Simcock (convener and lead member), Jarbas Bonetti, Louis Celliers, Karen Evans (co-lead member), Leandra Gonçalves, Marcus Polette, Julian Reyna and Ca Thanh Vu (co-lead member) (2021). Chapter 26. *Developments in marine spatial planning. The Second World Ocean Assessment*. United Nations, 423-439.
5. Christensen N. L., Bartuska A. M., Brown J. H., Carpenter S., d'Antonio C., Francis R., Franklin J. F., MacMahon J. A., Noss R. F., Parsons D. J., Peterson C. H., Turner M. G., Woodmansee R. G. (1996). *The Report of the Ecological Society of America Committee on the Scientific Basis for Ecosystem Management*. Ecological Applications, 6 (3): 665–691. doi:10.2307/2269460. JSTOR 2269460. S2CID 53461068.
6. Long R. D., Charles A., Stephenson R. L. (2015). *Key principles of marine ecosystem-based management*. Marine Policy, 57: 53–60. doi:10.1016/j.marpol.2015.01.013.
7. Nguyen T.H., Nguyen T.S. and Dang T.T. (2017). Scientific and technological achievements of the oil and gas industry of Vietnam and strategies to address future challenges. *Vietnam Journal of Science, Technology and Engineering*, 59(2).
8. NOAA. *What is the biggest source of pollution in the ocean?*. <https://oceanservice.noaa.gov/facts/pollution.html#:~:text=Most%20ocean%20pollution%20begins%20on%20land.&text=Much%20of%20this%20runoff%20flows,environment%20comes%20from%20the%20land>. Truy cập 30/10/2024.
9. Piers Dunstan (convener), Louis Celliers, Valerie Cummins, Michael Elliott, Karen Evans (co-lead member), Antony Firth, Frédéric Guichard, Quentin Hanich, Ana Cristina de Jesus, Manuel Hildago, Hector Manuel Lozano-Montes, Chanda L. Meek, Marcus Polette, Jemma Purandare, Anita Smith, Anastasia Strati (lead member) and Ca Thanh Vu (co-lead member) (2021). Chapter 27. *Developments in management approaches. The Second World Ocean Assessment*. United Nations, 441-469.

10. Ruckelshaus M., Klinger T., Knowlton N., Demaster D. P. (2008). *Marine Ecosystem-based Management in Practice: Scientific and Governance Challenges*. BioScience 58: 53–63. doi:10.1641/B580110.
11. Steven, A.D.L., Appeaning Addo, K., Llewellyn, G., Vu, T.C. et al (2023). *Coastal Development: Resilience, Restoration and Infrastructure Requirements*. In J. Lubchenco, P. M. Haugan (eds.), *The Blue Compendium*, Springer Nature, https://doi.org/10.1007/978-3-031-16277-0_7.
12. UN. *Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*. https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/C_ONF164_37.htm.
13. UN. *Agreement 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*. <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/177/28/pdf/n2317728.pdf>.
14. Vallega, A. (1999). *Fundamentals of Integrated Coastal Management*. The GeoJournal Library, vol 49. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-017-1640-6_1, pages 5-30.
15. UN. *Aichi Biodiversity Targets*. <https://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>.

UNCLOS VÀ VIỆT NAM

– QUỐC GIA BA PHẦN BIỂN MỘT PHẦN ĐẤT

GS.TS. Nguyễn Hồng Thao¹

Tóm tắt:

Năm 2024 kỷ niệm 30 năm ngày Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 (Công ước) 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 “hiến pháp về biển và đại dương” của mình trong thế kỷ 21. Bài viết khái quát các cam kết và các thành quả thực thi Công ước của Việt Nam như một công cụ hữu hiệu trong mở rộng vùng biển, phát triển kinh tế biển và giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông.

***Từ khóa:** Công ước Luật Biển, UNCLOS, luật các vùng biển, chiến lược biển*

Ngày 16 tháng 11 năm 2024 thế giới kỷ niệm 30 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 và 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. Bài viết gồm 3 phần: 1) Các điểm tiến bộ của Công ước Luật Biển năm 1982; 2) Việt Nam – quốc gia ba phần biển một phần đất: đánh giá quá trình mở rộng biển của Việt Nam và giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông; và 3) Khái quát các cam kết và các thành quả thực thi Công ước của Việt Nam như một công cụ hữu hiệu để phát triển kinh tế biển, hợp tác biển, đưa Việt Nam trở thành một cường quốc biển được quản lý bằng các công cụ pháp lý hiện đại phù hợp với Công ước Luật Biển 1982.

¹ Học viện Ngoại giao. Thành viên Ủy ban Luật quốc tế của Liên hợp quốc

1. Các điểm tiến bộ của UNCLOS

So sánh các Công ước Geneva 1958 và Công ước Luật Biển năm 1982, UNCLOS đã có những điểm vượt trội sau:

Thứ nhất, UNCLOS đã khắc phục được các điểm yếu của các Công ước về Luật Biển thông qua tại Geneva năm 1958 và qua đó thiết lập một trật tự pháp lý mới trên biển công bằng hơn. Nếu Công ước về lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải cũng như Công ước về thềm lục địa năm 1958 không giải quyết triệt để được vấn đề bề rộng các vùng biển liên quan thì UNCLOS đã phân định các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển, Biển cả và Vùng đáy biển di sản chung của loài người một cách rõ ràng và nhận được sự ủng hộ của các quốc gia, thành viên và không thành viên của Công ước. 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 12 hải lý. Các quốc gia ven biển có quyền chủ quyền về mặt kinh tế và các quyền tài phán trên vùng biển đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý tính từ đường cơ sở và vùng thềm lục địa là sự kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền ra biển cho tới rìa ngoài của thềm lục địa, không vượt quá khoảng cách 350 hải lý tính từ đường cơ sở hoặc 100 hải lý tính từ đường đẳng sâu 2.500m. Nơi nào rìa ngoài của thềm lục địa kết thúc ở khoảng cách gần hơn 200 hải lý thì thềm lục địa kéo ra đến 200 hải lý tính từ đường cơ sở. 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 và 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 đã giải quyết cơ bản mâu thuẫn giữa “Tự do biển cả” và xu thế tiến ra biển không giới hạn của các quốc gia, mâu thuẫn giữa quyền lợi của các nước đang phát triển trên cơ sở nguyên tắc chủ quyền vĩnh viễn đối với tài nguyên thiên nhiên với yêu cầu tự do hàng hải của các cường quốc hàng hải. Trật tự pháp lý mới này thay thế cho trật tự pháp lý cũ do các nước phương Tây thiết lập trong các Công ước luật biển năm 1958, vốn có lợi cho các nước có trình độ khoa học công nghệ biển cao và kinh tế biển phát triển. Hội nghị luật biển lần thứ ba đã tạo điều kiện cho các quốc gia đang phát triển nói lên tiếng nói của mình. Hai sáng kiến mới quan trọng trước Hội nghị của Liên hợp quốc lần thứ ba về luật biển được UNCLOS thông qua chính là đề xuất của Malta về Vùng đáy biển di sản năm 1967 và Vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý của Kenya năm 1972. Quyền lợi của các quốc gia không có

biển, quốc gia bất lợi về mặt địa lý, quốc gia quá cảnh đã được bảo đảm công bằng hơn.

Thứ hai, UNCLOS đã giải quyết các vấn đề trên biển một cách tổng thể, không phân mảnh như thể hiện trong bốn Công ước về luật biển năm 1958. Công ước là văn bản đầu tiên và duy nhất điều chỉnh tất cả các hoạt động trên biển và đại dương, từ 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 dựa trên hệ sinh thái² tới các nghiên cứu khoa học biển, chuyển giao công nghệ biển, trấn áp cướp biển. Công ước là nguồn cảm hứng cho việc phát triển và hoàn thiện các văn bản pháp lý quản lý biển khác của các tổ chức quốc tế, các quốc gia như 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 vững³, Chương trình hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển khỏi các hoạt động trên đất liền⁴, 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 (UNSFPA-1995), 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, 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, Hướng dẫn tự nguyện hoàn thiện quy định của quốc gia mà tàu mang cờ 2014, và nhiều kế hoạch hành động quốc tế khác. Công ước về quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học biển tại các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (BBNJ) ký năm 2023 là bước phát triển mới trên cơ sở UNCLOS⁵.

² A/RES/66/288: The future we want - the United Nations, paragraph 158, https://www.un.org/en/development/desa/.../docs/.../A_RES_66_288.pdf.

³ Our Ocean, Our Future : Call for Action, paragraph 7 <https://digitallibrary.un.org/record/1291421>

⁴ Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities. <http://www.unenvironment.org/.../global-programme-action-protection-marine-e...>

⁵ The Agreement 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 (BBNJ Agreement) was adopted on 19 June 2023 by the Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction convened under the auspices of the United Nations. The BBNJ Agreement becomes the third implementing agreement to the United Nations Convention on the Law of the Sea, <https://www.un.org/bbnjagreement/en>.

Thứ ba, Công ước mở rộng quyền của các quốc gia ven biển ra ngoài các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia. Các quốc gia có điều kiện đều có thể đăng ký là nhà đầu tư ban đầu thăm dò và khai thác một vùng xác định tại đáy biển. Tới nay, Cơ quan quyền lực đáy đại dương đã phê duyệt 29 kế hoạch thăm dò tài nguyên khoáng sản biển trong Vùng và đã ký kết hợp đồng 15 năm với 27 nhà thầu để thăm dò các quặng đa kim, sunfua đa hình và các lớp vỏ ferromanganese giàu coban⁶. Ủy ban ranh giới thêm lục địa đã đưa ra 30 khuyến nghị về hồ sơ đệ trình ranh giới ngoài thêm lục địa của một số quốc gia ven biển⁷. Các bản tóm tắt các khuyến nghị này được công bố công khai theo mục 11.3 của Phụ lục III của Quy tắc tổ tụng của Ủy ban.

Thứ tư, Công ước UNCLOS đã đưa ra các nguyên tắc công bằng giải quyết các vấn đề phân định biển và thiết lập cơ chế mới hữu hiệu về giải quyết các tranh chấp biển. Từ chỗ ít được các quốc gia sử dụng đến nay cơ chế giải quyết tranh chấp bắt buộc thông qua hòa giải và trọng tài bắt buộc của Công ước ngày càng được các bên tranh chấp sử dụng rộng rãi và đa dạng từ đánh cá, bảo vệ môi trường biển, đến phân định biển. Đã có gần 30 vụ việc Tòa ITLOS đưa ra quyết định⁸, gần đây nhất là Ý kiến tư vấn ngày 21/5/2024 của ITLOS về trách nhiệm bảo vệ môi trường biển của các quốc gia trong điều kiện biến đổi khí hậu.⁹ Tòa trọng tài thiết lập theo Phụ lục VII của Công ước đã góp phần giải quyết tranh chấp, giải thích và áp dụng Điều 121.3 của Công ước tại Biển Đông năm 2016¹⁰. Một Tòa tương tự đã được triển khai năm 2018 trong vụ Ucraina và Nga¹¹. Hòa giải bắt buộc theo Phụ lục V của Công ước lần đầu tiên được áp dụng thành công trong vụ

⁶ Exploration Areas | International Seabed Authority, <https://www.isa.org.jm/contractors/exploration-areas>

⁷ Commission on Limits of Continental Shelves (CLCS), https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm

⁸ *International Tribunal for the Law of the Sea*, <http://www.itlos.org>

⁹ ITLOS Request For an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf

¹⁰ *The South China Sea Arbitration - Cases* | 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 - Philippines kiện Trung Quốc”, *Nhà nước và Pháp luật* 8/2016

¹¹ www.itlos.org: Case No. 26 - International Tribunal for the Law of the Sea, <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/case-no-26/>

tranh chấp thêm lục địa giữa Đông Timor và Australia đưa đến Thỏa thuận biên giới biển giữa hai nước ký tháng 3/2018¹².

Thứ năm, Công ước là nguồn cảm hứng cho các quốc gia ven biển xây dựng và thông qua hàng loạt các văn bản pháp luật quốc gia về biển phù hợp với nội dung và tinh thần của Công ước, góp phần thúc đẩy sự thống nhất luật pháp biển, phát triển và pháp điển hóa luật biển trong khu vực và trên thế giới.

Với các điểm tiến bộ trên, Công ước đã nhận được sự thừa nhận rộng rãi và ủng hộ của cộng đồng quốc tế với 169 nước và EU phê chuẩn, 150 nước và EU 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 1995¹³. 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 nên một số quốc gia không tham gia Công ước như Mỹ cũng được thừa hưởng các thành quả của Công ước. Việc bảo vệ tính nhất quán không làm thay đổi các quy tắc luật biển của UNCLOS trước các vấn đề mới nổi như nước biển dâng, biến đổi khí hậu được các nước nhấn mạnh¹⁴. UNCLOS tiếp tục được đánh giá và ủng hộ rất cao như văn bản pháp lý duy nhất, quyền lực nhất để thực thi và giải quyết các vấn đề về biển.

2. Việt Nam – quốc gia ba phần biển một phần đất

UNCLOS đã cho phép các quốc gia ven biển tiến ra biển một cách hợp pháp và Việt Nam đã nắm lấy thời cơ đó một cách sớm nhất và hiệu quả nhất. UNCLOS cho phép mở rộng các vùng biển lãnh hải 12 hải lý, vùng đặc quyền 200 hải lý và vùng thêm lục địa được tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Việt Nam, nước có chiều dài bờ biển hơn 3.200 km hướng ra biển có thể mở rộng các vùng

¹² Conciliation between The Democratic Republic of Timor-Leste and Australia, <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/>

¹³ UN, *Ocean & Law of the Sea Division, Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements*, https://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm, truy cập ngày 18/10/2024.

¹⁴ UN, *Report of the International Law Commission Seventy-fifth session* (29 April–31 May and 1 July–2 August 2024), (A/79/10), Chapter X, Sea-level rise in relation to international law.

biển của mình một cách lớn nhất. Mặc dù tham gia Hội nghị luật biển lần thứ ba muôn (từ năm 1977) nhưng Việt Nam là nước đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á ra Tuyên bố của Chính phủ CHXHCN Việt Nam ngày 12/5/1977 về thiết lập vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý và thềm lục địa theo tinh thần của Dự thảo Công ước. Tuyên bố này có thể được coi là tuyên ngôn biển của đất nước. Với Tuyên bố này và việc phê chuẩn UNCLOS ngày 23/6/1994 trước khi Công ước có hiệu lực, Việt Nam đã trở thành một quốc gia có vùng biển rộng khoảng 2-3 lần diện tích đất liền (330.000 km²). Đất nước không chỉ giới hạn trong hình dạng hình chữ S của đất liền và đã trở thành một quốc gia hướng ra biển. Thời đại Hồ Chí Minh là thời đại đã giữ vững biên cương ông cha để lại và đã thực thi bước mở rộng biển ngoan mục cho đất nước.

Không chỉ đưa ra các tuyên bố, Việt Nam còn là một trong những nước đi đầu trong khu vực Đông Nam Á trong việc đàm phán phân định các vùng biển, giải quyết các tranh chấp trên biển, phù hợp với các nguyên tắc giải quyết tranh chấp một cách công bằng của Công ước. Việt Nam luôn coi UNCLOS 1982 là công cụ pháp lý hữu hiệu để đấu tranh bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền và các quyền tài phán trên biển. Ngược lại, thực tiễn giải quyết các tranh chấp trên biển của Việt Nam làm phong phú thêm, chứng minh thêm tính đúng đắn của các quy định của Công ước, cũng như góp phần giải thích và làm sáng tỏ thêm các quy định trên. Đóng góp này thể hiện trên ba khía cạnh.

Thứ nhất, Việt Nam đã áp dụng sáng tạo nguyên tắc công bằng trong phân định biển. Phân định trước hết phải dựa trên thỏa thuận. Các phương pháp phân định đều có thể được áp dụng miễn chúng mang lại một kết quả công bằng mà các bên có thể chấp nhận được. Trong phân định thềm lục địa với Indonesia, lúc đầu Việt Nam đã áp dụng thành công nguyên tắc sự kéo dài tự nhiên của thềm lục địa ra biển để xác định vùng tranh chấp, sau đó đã thuyết phục Indonesia áp dụng nguyên tắc thỏa thuận thu hẹp vùng tranh chấp để đi đến một đường phân định cuối cùng mà hai bên có thể chấp nhận. Trong đàm phán vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa với Thái Lan năm 1997 và Trung Quốc trong Vịnh Bắc Bộ năm 2000, công bằng được hiểu như là sử dụng các hoàn cảnh đặc biệt như vị trí của các đảo để điều chỉnh đường trung tuyến/cách đều ban đầu để đạt được giải pháp các bên có thể chấp nhận. Trong phân định với Thái Lan, đảo Thổ Chu cách đảo Phú Quốc 50 hải lý, tạo ra hoàn cảnh đặc biệt so với bờ biển

Thái Lan nên được nhận 32,5% hiệu lực trong phân định¹⁵. Trong phân định Vịnh Bắc Bộ, đảo Bạch Long Vỹ cách Hải Nam 130 hải lý, cách Hòn Dấu (Đồ Sơn - Hải Phòng) 110 hải lý, tạo ra hoàn cảnh đặc biệt, nên được hưởng 25% phân định với đường vòng cung 15 hải lý tính từ đảo¹⁶.

Thứ hai, thực tiễn của Việt Nam và một số nước đã tạo ra minh chứng rõ rệt để Tòa án Công lý quốc tế đúc kết và đưa ra khuyến nghị ba bước áp dụng cho phân định biển trong vụ Phân định biển Đen (Rumania v. Ucraina) 2009: 1) thiết lập một đường trung tuyến/cách đều làm đường xuất phát cho phân định; 2) xác định các hoàn cảnh đặc biệt để điều chỉnh các đường ban đầu đó đi đến một giải pháp có thể chấp nhận; 3) kiểm tra kết quả công bằng thông qua công thức tỷ lệ chiều dài bờ biển và diện tích vùng biển nhận được¹⁷. Từ năm 2000, Việt Nam đã áp dụng thành công công thức này trong phân định Vịnh Bắc Bộ. Chiều dài bờ biển Việt Nam/chiều dài bờ biển Trung Quốc là 730/695 km và diện tích hai nước được hưởng trong Vịnh là tỷ lệ 53/47 với phần hơn về Việt Nam tức 1,135: 1¹⁸.

Thứ ba, Việt Nam cũng rất linh hoạt trong lập trường để giải quyết các tranh chấp biển với Indonesia. Mặc dù ủng hộ phương pháp đường phân định duy nhất cho cả thềm lục địa và đặc quyền kinh tế, Việt Nam cũng sẵn sàng lắng nghe và tiếp thu lập luận của Indonesia về hai đường phân định cho hai vùng biển có quy chế pháp lý khác nhau. UNCLOS không bắt buộc chỉ theo một phương pháp¹⁹. Bằng việc tuyên bố kết thúc đàm phán phân định vùng đặc quyền kinh tế giữa hai nước tháng 12/2022, Việt Nam và Indonesia đã tạo ra một thực tiễn mới trong áp dụng UNCLOS: hoàn toàn có thể có hai đường phân định riêng biệt cho vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ở những nơi bờ biển đối diện không quá 400 hải lý.

¹⁵ Nguyen Hong Thao, Vietnam's first maritime boundary agreement, *Boundary and security bulletin (United Kingdom)*, Autumn 1997ISSN 0967-411X, V. 5, N. 3; pp. 74-78.

¹⁶ Nguyen Hong Thao, Maritime delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf, *Ocean Development & International Law (American)*, Vol.36 N0.1/2005, pp. 25-45.

¹⁷ Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine) Judgment, ICJ Reports 2009, para. 115-122, p.101-103; 132-20090203-JUD-01-00-EN.pdf (icj-cij.org).

¹⁸ Dẫn chú 14.

¹⁹ Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway), 1993. ICJ Reports 38 (Jan Mayen), para. 42.

Việt Nam cũng là nước thành công nhất trong khu vực giải quyết các tranh chấp biển với các công cụ đa dạng nhất. Ngoài phân định biển, Việt Nam còn áp dụng các dần xếp tạm thời trong khi đàm phán để có kết quả phân định cuối cùng, phù hợp với quy định của điều 74 và 83 của Công ước. Hai Tổng công ty dầu khí quốc gia PetroViet Nam và Petronas của Việt Nam và Malaysia đã ký hợp đồng hợp tác khai thác chung tại vùng biển xác định trong Vịnh Thái Lan năm 1995²⁰. Đây được đánh giá là một trong những hình mẫu thành công nhất về hợp tác khai thác chung dầu khí ở các vùng biển chồng lấn trên thế giới. Hợp đồng này đã phát huy vai trò của mình trong phát triển kinh tế hai nước và đóng góp củng cố mối quan hệ hợp tác giữa hai bên. Hợp tác khai thác chung không chỉ trong lĩnh vực dầu khí mà cả trong lĩnh vực nghề cá với Hiệp định hợp tác nghề cá giữa Việt Nam và Trung Quốc trong Vịnh Bắc Bộ năm 2004, có thời hạn 12 năm, được gia hạn thêm 3 năm nếu hai bên không có ý kiến khác. Hiệp định này đã chấm dứt hiệu lực vào năm 2020 sau khi đã gia hạn thêm 1 năm nữa. Một hình thức khác của hợp tác phát triển chung là Hiệp ước vùng nước lịch sử chung Việt Nam-Campuchia năm 1982. Việt Nam và Trung Quốc cũng đang tiếp tục đàm phán để đi đến phân định biển hoặc tạm thời áp dụng hợp tác cùng phát triển trong vùng biển nằm ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ.

Sự sáng tạo và đa dạng hóa các công cụ giải quyết tranh chấp của Việt Nam còn thể hiện trong các quyết sách mở rộng ranh giới ngoài thềm lục địa. Việt Nam đã cùng Malaysia đệ trình hồ sơ chung về ranh giới ngoài thềm lục địa ở Biển Đông lên Ủy ban ranh giới thềm lục địa CLCS vào ngày 7/5/2009 và hồ sơ riêng về ranh giới ngoài thềm lục địa phía Bắc Biển Đông ngày 6/5/2009. Hai bước đi này nhằm thi hành Nghị quyết của Hội nghị các nước thành viên của Công ước Luật Biển về thực thi UNCLOS quy định các nước có nhu cầu xác định thềm lục địa ngoài 200 hải lý phải nộp hồ sơ hay thông tin ban đầu trước ngày 13/5/2009. Hồ sơ thứ ba của Việt Nam về ranh giới ngoài thềm lục địa ở khu vực miền Trung được nộp ngày 17/7/2004. Như vậy, đến nay Việt Nam đã minh bạch hóa toàn bộ đòi hỏi vùng biển của mình theo Công ước với các đường ranh giới và tọa độ cụ thể.

²⁰ Nguyen Hong Thao, Vietnam and Joint Development in the Gulf of Thailand, *Asian Yearbook of International Law*, Volume 8 (1998-1999), 2003, pp. 137-150.

Việt Nam đã ủng hộ quyền tài phán của Tòa trọng tài thành lập theo Phụ lục VII của Công ước trong vụ Philippines kiện Trung Quốc ở Biển Đông năm 2016. Sau khi phán quyết có hiệu lực, dù không bị ràng buộc bởi phán quyết như một bên tham gia vụ kiện, Việt Nam đã ủng hộ quan điểm bác bỏ sự vô lý của đường yêu sách chín đoạn của Trung Quốc ở Biển Đông và các thực thể ở Trường Sa chỉ nên có lãnh hải 12 hải lý và không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng²¹. Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tiễn Việt Nam trước đó. Khi đệ trình các hồ sơ ranh giới thềm lục địa mở rộng ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở, Việt Nam và Malaysia đều đồng ý tính toán mở rộng ranh giới ngoài thềm lục địa của mình từ đất liền và bỏ qua hiệu lực của các thực thể ở Trường Sa. Tính đúng đắn của quan điểm này đã được khẳng định, góp phần làm sáng tỏ nội hàm Điều 121 khoản 3 của UNCLOS về quy chế của đảo, đá và các bãi cạn nửa nổi nửa chìm. Nó hoàn toàn phù hợp với phán quyết của Tòa Trọng tài sau này.

Bên cạnh vấn đề phân định biển, Việt Nam cũng tích cực trong các hoạt động thúc đẩy áp dụng mọi biện pháp giải quyết hòa bình các tranh chấp 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 (DOC) và quá trình đàm phán Bộ quy tắc ứng xử của các bên ở Biển Đông (COC), tạo nền tảng cho sự ổn định lâu dài trong khu vực và thúc đẩy sự hiểu biết giữa các nước có yêu sách. Việt Nam và Philippines đã hoàn thành trọng trách ASEAN giao phó khi soạn thảo Dự thảo COC của ASEAN để đàm phán với Trung Quốc. Các nguyên tắc trong Tuyên bố ASEAN-Trung Quốc về cách ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC) năm 2002 như tự kiềm chế, hợp tác trong các lĩnh vực ít nhạy cảm như bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu thủy văn... cũng xuất phát từ các quy định của UNCLOS. Việt Nam và Philippines đồng sáng kiến Hợp tác khảo sát chung ở Biển Đông JOMSTRE để thúc đẩy thực thi DOC.

Sau một thời gian dài thực hiện DOC, đến nay các nước liên quan muốn nâng cấp lên COC mang tính ràng buộc và hiệu quả. Hiện nay các bên trong và ngoài khu vực đều có chung một quan tâm là duy

²¹ The South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, *Reports of international arbitral awards*, Volume XXXIII, UN 2020, para. 646, p. 419

trì hòa bình và an ninh, an toàn hàng hải ở Biển Đông. Tất cả các nước đều thấy Biển Đông chứa đựng các tuyến giao thông hàng hải, hàng không địa chiến lược, địa kinh tế quan trọng. Không có hòa bình ở Biển Đông thì khó có thể phát triển. Tuy nhiên, thực tế là trong khu vực này có những tranh chấp về chủ quyền, các tranh chấp chồng lấn biển. Điều này đặt ra yêu cầu phải giải quyết vấn đề phát sinh bằng các biện pháp hòa bình theo luật pháp quốc tế và UNCLOS. Quan điểm của Việt Nam là rõ ràng: Những tranh chấp liên quan đến hai bên thì hai bên giải quyết, tranh chấp liên quan đến nhiều bên thì nhiều bên giải quyết. Các nước cần có một COC tốt, có đủ cơ chế giám sát thực thi để quản trị tốt hành vi của các quốc gia, đặc biệt là những nước có chồng lấn về đòi hỏi chủ quyền, ngăn chặn không để bất kỳ bên nào có hành động làm phức tạp thêm tình hình, làm mất lòng tin và ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các quốc gia theo UNCLOS. Một COC hiệu quả là COC tạo được lòng tin, bảo đảm không để bên nào làm ảnh hưởng đến hòa bình và ổn định ở Biển Đông cũng như ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của các bên được xác định phù hợp với UNCLOS 1982.

3. Việt Nam quản lý biển theo tinh thần UNCLOS

Để quản lý một vùng biển rộng lớn, Việt Nam cần phải phát triển và hoàn thiện hệ thống pháp luật biển phù hợp với Công ước. UNCLOS là nguồn cảm hứng cho Việt Nam thông qua Luật Biển Việt Nam 2012 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013. Luật Biển Việt Nam đã bám sát nội dung của UNCLOS, quy định đầy đủ nhất các vấn đề liên quan đến biển Việt Nam như: cách xác định đường cơ sở, 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 1990 sửa đổi 2005, 2015²²; Luật Dầu khí 1993 sửa đổi 2000, 2008, 2014, 2022²³; Luật Bảo vệ môi trường 1993, sửa

²² Bộ luật Hàng hải 2015, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Bo-luat-hang-hai-Viet-Nam-2015-298374.aspx>

²³ Luật Dầu khí 2022, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Dau-khi-2022-505749.aspx>

đổi 2014, 2020²⁴; Bộ luật Hình sự năm 2015²⁵, Luật Tài nguyên môi trường và hải đảo 2015²⁶, Luật Thủy sản 2003 sửa đổi 2017²⁷, Luật Cảnh sát biển Việt Nam 2018²⁸, Luật Dân quân tự vệ 2009, 2019²⁹... 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 tháng 5 năm 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 tháng 12 năm 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 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 tháng 7 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phối hợp tìm kiếm, cứu nạn trên biển; Quyết định số 1690/QĐ-TTg ngày 16/9/2010 về việc phê duyệt Chiến lược

²⁴ Luật Bảo vệ Môi trường 2020, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/tai-nguyen-moi-truong/Luat-so-72-2020-QH14-Bao-ve-moi-truong-2020-431147.aspx>

²⁵ Bộ luật Hình sự 2015, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Trach-nhiem-hinh-su/Bo-luat-hinh-su-2015-296661.aspx>

²⁶ Luật Tài nguyên môi trường và hải đảo 2015, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-va-hai-dao-2015-282375.aspx>

²⁷ Luật Thủy sản 2017, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Thuy-san-338490.aspx>

²⁸ Luật cảnh sát biển Việt Nam 2018, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Luat-Canh-sat-bien-Viet-Nam-2018-329798.aspx>

²⁹ Luật Dân quân tự vệ 2019, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-Dan-quan-tu-ve-2019-366794.aspx>

phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2020,... Công ước cũng là động lực để Việt Nam tham gia vào các Công ước quốc tế về biển; Quyết định số 1037/QĐ-TTg ngày 24 tháng 06 năm 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.

Để hợp tác đồng bộ với các nước, 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 tháng 11 năm 1974), Công ước về móm nước, Công ước MARPOL ngày 2 tháng 11 năm 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 đường biển (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 biển³⁰ 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”³¹. Ngày 9 tháng 2 năm 2007, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa 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, phấn đấu 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 hóa, hiện đại hóa, 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 2045³².

³⁰ Website www.cpv.org.vn, Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IV (14 - 20 tháng 12 năm 1976), tr. 4.

³¹ Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 353, 271.

³² Xem <http://vietnamlawmagazine.vn/vietnam-set-to-become-a-powerful-marine-nation-by-2030-6513.html>

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 hóa 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 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 đại dương. 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 đạt 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.

Thi hành Nghị quyết 36, Quy hoạch không gian biển Việt Nam thời kỳ 2021-2030 tầm nhìn 2045 đã được xây dựng và thông qua năm

2024, tạo điều kiện phát triển kinh tế biển và các vùng biển Việt Nam bền vững³³.

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 và 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 Nam³⁴. 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 tài phán trên biển³⁵. Chủ trương này đã thể hiện tính đúng đắn của mình trong phối hợp các lực lượng trên biển 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 2014³⁶ và tàu Địa chất hải dương 8 năm 2019³⁷ xâm phạm các vùng biển thuộc quyền chủ quyền và tài phán của Việt Nam theo quy định của UNCLOS. Năm 2025, trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, Việt Nam một lần nữa lại tái cơ cấu các lực lượng

³³ Nghị quyết về Quy hoạch không gian biển Việt Nam thời kỳ 2021-2030 tầm nhìn 2045, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-quyet-139-2024-QH15-Quy-hoach-khong-gian-bien-quoc-gia-thoi-ky-2021-2030-622827.aspx>

³⁴ Nguyen Hong 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, tr 56-80

³⁵ 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/>

³⁶ Nguyen Hong Thao, “HYSY cancellation and consequences”, *Vietnam Law and Legal Forum* Vol 20 N0 238, June 2014

³⁷ Reuters 25 October 2019, “Chinese ship leaves Vietnam's waters after disputed South China Sea surveys”, <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-southchinasea/chinese-ship-heads-away-from-vietnam-after-disputed-surveys-in-south-china-sea-idUSKBN1X30EK>

thi hành pháp luật trên biển theo phương châm tinh, gọn, hiện đại, đáp ứng các yêu cầu nhiệm vụ mới.

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 Liên minh châu Âu (EU) “rút thẻ vàng” cảnh báo đối với các hải sản khai thác từ các hành vi đánh cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU).³⁸ 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.³⁹ 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 này⁴⁰. Công ước 1982 đã mở rộng quyền lợi của Việt Nam ra cả ngoài Biển Đông. Việt Nam có cơ hội và cần nhanh chóng phê chuẩn Công ước về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Việt Nam cũng cần chuẩn bị sẵn sàng cho việc đăng ký và gia nhập câu lạc bộ 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 một trong những quốc gia được xếp hàng cao trong số các nước có lượng rác thải nhựa đại dương lớn⁴¹ và chịu tác động của mực

³⁸ European Commission. 2017. “Commission warns Vietnam over insufficient action to fight illegal fishing”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4064,

³⁹ Song Runxi and Wang Tengfei, “Illegal Activities of Vietnamese Fishing Vessels in the South China Sea Intensify in 2022,” South China Sea Probing Initiative, 07 August 2023, <http://www.scspi.org/en/dtfx/illegal-activities-vietnamese-fishing-vessels-south-china-sea-intensify-2022>; Farahdilah Ghazali et al. 2019. Malaysian Efforts in Combating IUU Fishing: A Legal and Policy Review”. J.East Asia & Int’s L.Vol. 12/No.2. P. 400: 387-400; To Van Phuong and Robert Pomeroy, “Addressing Illegal, Unreported and Unregulated Fishing of Vietnamese Fishing Vessels in Foreign Waters”, Asian Fisheries Science 36, no. 1 (2023).

⁴⁰ 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, tr. 56-63

⁴¹ World Population Report, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/plastic-pollution-by-country?form=MG0AV3>, : “It is estimated that anywhere from 4.8 to 12.7 million metric tons of plastic enter the ocean each year—but a 2017 study found that 80% of mismanaged plastic in the ocean came from just five Asian countries: China, Thailand, Vietnam, Indonesia, and the Philippines. An updated study released in 2021 found similar results”.

nước biển dâng cao càng cần hợp tác mạnh mẽ với các nước trong khu vực và thế giới để giảm thiểu các rủi ro này.

Việt Nam cũng đã tích cực tham gia đóng góp ý kiến cho các Ý kiến tư vấn của Tòa trọng tài Luật Biển quốc tế về quyền và nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển năm 2023⁴² và Ý kiến tư vấn của Tòa án Công lý quốc tế về nghĩa vụ bảo vệ môi trường chống biến đổi khí hậu 2024.

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 năm 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.

Kết luận:

Công ước UNCLOS đã cung cấp một khung pháp lý toàn diện cho việc sử dụng hòa bình, hợp tác và bền vững các vùng biển, đại dương và tài nguyên biển. Việt Nam, quốc gia ven biển, luôn trung thành với các quy định của Công ước trong giải quyết các vấn đề nảy sinh trong quản lý biển, hợp tác biển, bảo vệ môi trường biển, cũng như giải quyết các tranh chấp biển. Thực tế của Việt Nam đã góp phần giải thích sáng tỏ thêm các quy định của Công ước. 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.

Climate Risk Country Profile: Vietnam (2021): The World Bank Group and the Asian Development Bank, p. 17, <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-04/15077-Vietnam%20Country%20Profile-WEB.pdf>

⁴² Written Statement of the Socialist Republic of Viet Nam to the ITLOS's REQUEST FOR AN ADVISORY OPINION SUBMITTED BY THE COMMISSION OF SMALL ISLAND STATES ON CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL LAW (CASE NO. 31), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/written_statements/3/C31-WS-3-3-Viet_Nam.pdf

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt:

1. 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
2. Nghị quyết về Quy hoạch không gian biển Việt Nam thời kỳ 2021-2030 tầm nhìn 2045, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-quyet-139-2024-QH15-Quy-hoach-khong-gian-bien-quoc-gia-thoi-ky-2021-2030-622827.aspx>
3. 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
4. Nguyễn Hồng Thao, Các vấn đề pháp lý trong đàm phán văn kiện về đa dạng sinh học tại các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia và sự tham gia của Việt Nam, *Nhà nước và Pháp luật* 1(393)/2021 tr. 73-84, ISSN 0866 7446

Tiếng Anh:

5. A/RES/66/288: The future we want - the United Nations, https://www.un.org/en/development/desa/.../docs/.../A_RES_66_288.pdf
6. The South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Reports of international arbitral awards, Volume XXXIII, UN 2020, para. 646, p. 419
7. Nguyen Hong Thao, Vietnam and Joint Development in the Gulf of Thailand, *Asian Yearbook of International Law*, Volume 8 (1998-1999), 2003, pp. 137-150.
8. Nguyen Hong Thao, Vietnam's first maritime boundary agreement, *Boundary and security bulletin (United Kingdom)*, Autum 1997ISSN_0967-411X, V. 5, N. 3; p. 74 – 78.
9. Nguyen Hong Thao, Maritime delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf, *Ocean Development & International Law (American)*, Vol.36 N0.1/2005, p. 25-45.

CAM KẾT VÀ THỰC THI CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN 1982 CỦA VIỆT NAM TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP Ở BIỂN ĐÔNG

*TS. Nguyễn Toàn Thắng¹
ThS. Vũ Hồng Cường²*

Tóm tắt:

Biển Đông là khu vực có tầm quan trọng chiến lược về mặt kinh tế, địa chính trị và quân sự, với sự hiện diện của nhiều tuyến hàng hải quốc tế quan trọng và các nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú như dầu khí và hải sản. Tuy nhiên, đây cũng là khu vực có nhiều tranh chấp về chủ quyền và quyền tài phán giữa các quốc gia ven biển. Để giải quyết với các tranh chấp này, Việt Nam đã cam kết mạnh mẽ với việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS) như một nền tảng pháp lý quốc tế nhằm bảo vệ quyền lợi biển của mình và giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông. Trên cơ sở nhận diện các tranh chấp ở Biển Đông, bao gồm những tranh chấp chủ yếu về chủ quyền lãnh thổ, quy chế pháp lý của các cấu trúc địa chất trên biển, phân định biển và thực thi quyền tài phán trên biển, bài viết sẽ phân tích cam kết và các biện pháp thực thi của Việt Nam đối với UNCLOS trong việc giải quyết tranh chấp, cũng như đánh giá hiệu quả của các biện pháp này.

***Từ khóa:** UNCLOS, giải quyết tranh chấp, Việt Nam, Biển Đông*

Mở đầu:

Biển Đông được đánh giá là một khu vực có vai trò chiến lược quan trọng bởi vị trí của nó hình thành nên những thuận lợi đặc biệt về kinh tế - chính trị, an ninh quốc phòng đối với các quốc gia có lãnh thổ tiếp giáp. Đây là một trong những tuyến hàng hải huyết mạch nối liền

¹ Trưởng phòng Đảm bảo Chất lượng Đào tạo và Khảo thí, Trường Đại học Luật Hà Nội

² Trường Đại học Luật Hà Nội

Thái Bình Dương - Ấn Độ Dương, Châu Âu - Châu Á, Trung Đông - Châu Á. Chính vì vậy vùng biển này đóng vai trò vô cùng quan trọng trong thương mại hàng hải toàn cầu³. Một trong những điểm trọng yếu khác khiến Biển Đông trở thành vị trí địa chiến lược là sự hiện diện của các đảo, quần đảo ngoài khơi, như Hoàng Sa và Trường Sa. Các quần đảo này đóng vai trò cực kỳ quan trọng với tư cách là các vị trí phòng thủ chiến lược trọng yếu đối với nhiều quốc gia trong khu vực Biển Đông; đồng thời là các cơ sở hậu cần phục vụ các hoạt động biển xa, như kiểm soát các tuyến hàng hải qua lại trên Biển Đông; dùng cho mục đích quân sự như đặt trạm ra-đa, các trạm thông tin, xây dựng các trạm dừng và tiếp nhiên liệu cho tàu thuyền. Ngoài ra, Biển Đông là một vùng biển có nguồn lợi hải sản rất quan trọng. Theo Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO), Biển Đông là vùng biển được xếp hạng thứ 4 trong số 19 khu vực đánh cá tốt nhất trên thế giới về tổng sản lượng đánh bắt cá hàng năm. Nguồn lợi hải sản Biển Đông được cho là có khoảng hơn 1.000 loài cá, hơn 90 loài tôm và hơn 70 loài thân mềm. Khai thác hải sản là một ngành kinh tế rất quan trọng đối với các quốc gia ven Biển Đông. Mỗi năm có khoảng 6 triệu tấn hải sản được đánh bắt tại đây, tương đương 10% tổng khối lượng hải sản được đánh bắt trên toàn thế giới.⁴

Biển Đông không chỉ là một khu vực kinh tế quan trọng mà còn là điểm nóng về địa chính trị với những tranh chấp phức tạp liên quan đến chủ quyền và quyền tài phán. Để giải quyết với các tranh chấp này, Việt Nam đã cam kết mạnh mẽ với việc thực thi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS) như một nền tảng pháp lý quốc tế nhằm bảo vệ quyền lợi biển của mình và giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông. Trên cơ sở nhận diện các tranh chấp ở Biển Đông, bao gồm những tranh chấp chủ yếu về chủ quyền lãnh thổ, quy chế pháp lý của các cấu trúc địa chất trên biển, phân định biển và thực thi quyền tài phán trên biển, bài viết sẽ phân tích cam kết và các biện pháp thực thi của Việt Nam đối với UNCLOS trong việc giải quyết tranh chấp, cũng như đánh giá hiệu quả của các biện pháp này.

³ Sỹ Tuấn - Diệu Thúy (2017), ‘Biển Đông có vị trí trọng yếu ra sao?’ *VietNamNet News* (12 July 2017), <https://vietnamnet.vn/bien-dong-co-vi-tri-trong-yeu-ra-sao-420498.html>, accessed 1 October 2024.

⁴ CSIS, ‘South China Sea Energy Exploration and Development’ (*Asia Maritime Transparency Initiative*), <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>, accessed 1 October 2024.

1. Tranh chấp Biển Đông và vai trò của Công ước Luật Biển 1982

UNCLOS đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập khuôn khổ pháp lý cho các tranh chấp ở Biển Đông, từ việc xác định quyền tài phán của các quốc gia đến việc khuyến khích các phương thức giải quyết hòa bình. UNCLOS không chỉ giúp bảo vệ quyền lợi của các quốc gia ven biển như Việt Nam mà còn thúc đẩy sự hợp tác giữa các bên để duy trì hòa bình và ổn định trong khu vực.

1.1. Thực trạng tranh chấp giữa Việt Nam với các nước ở Biển Đông

Trong khu vực Biển Đông, Việt Nam đang phải đối diện với nhiều tranh chấp liên quan đến các quốc gia khác nhau như Trung Quốc, Philippines, Malaysia, Brunei, Indonesia, Thái Lan và Campuchia. Vào thời điểm hiện tại, Việt Nam cũng như hầu hết các quốc gia ASEAN đều chưa hoàn thành việc giải quyết tranh chấp về biên giới, lãnh thổ với các nước láng giềng. Một số quốc gia đã có những bước tiến đáng kể, một số khác vẫn còn đang trên đường tìm kiếm giải pháp cuối cùng.

Xác định tranh chấp

Đối với tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ, tồn tại tranh chấp liên quan đến hai quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa. Việc Trung Quốc chối bỏ tồn tại tranh chấp, đặc biệt trong trường hợp quần đảo Hoàng Sa, không xóa bỏ được tính khách quan của thực tế này. Tòa án công lý quốc tế đã khẳng định trong Ý kiến tư vấn Giải thích các Điều ước hòa bình với Bun-ga-ri, Hung-ga-ri và Ru-ma-ni: “việc có tồn tại một tranh chấp quốc tế hay không là một thực tế khách quan. Việc một bên chỉ từ chối việc tồn tại tranh chấp không chứng tỏ là tranh chấp không tồn tại.”⁵ Trong vấn đề chủ quyền đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, các công trình khoa học đã chứng minh cả từ góc độ lịch sử và pháp lý, Việt Nam là quốc gia xác lập chủ quyền đối với hai quần đảo này⁶ và dù quần đảo Hoàng Sa hiện đang bị Trung Quốc chiếm

⁵ Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, ICJ, Advisory Opinion, (1950).

⁶ Về vấn đề chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, xem M Chemillier-Gendreau, *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys* (L'Harmattan, Paris, 1996), HT Nguyen, 'Vietnam's Position on the Sovereignty over the Paracels & the Spratlys: Its Maritime Claims' (2012) 5 *JEAIL* 165. Gần đây, xem RP Pedrozo, 'China versus Vietnam: An Analysis of the Competing Claims in the South China Sea', *CNA Analysis & Solutions* August 2014 .

đóng bất hợp pháp, Việt Nam vẫn liên tục duy trì và khẳng định chủ quyền của mình trước các hành vi vi phạm của quốc gia khác.

Thực tiễn giải quyết tranh chấp của tòa án quốc tế cho thấy tòa đường như khá dễ dàng chấp nhận sự tồn tại tranh chấp về chủ quyền, lãnh thổ khi xuất hiện những quan điểm khác biệt hay sự đối kháng về yêu sách chủ quyền. Tòa chỉ từ chối việc tồn tại tranh chấp khi một quốc gia đưa ra yêu sách quá phi lý, chẳng hạn đòi hỏi về chủ quyền về một vùng lãnh thổ trong khi trước kia chính quốc gia này đã từng ký điều ước công nhận chủ quyền của quốc gia khác đối với vùng lãnh thổ đó⁷.

Nếu sự tồn tại của tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ dựa trên yêu sách đối kháng về chủ quyền và có thể được chấp nhận tương đối dễ dàng bởi các tòa án quốc tế, thì tranh chấp về vùng biển lại là một vấn đề khác. Tại Biển Đông, cần xác định trước hết tranh chấp về phân định các vùng biển do tồn tại sự chồng lấn về yêu sách vùng biển của các quốc gia căn cứ theo quy định của luật pháp quốc tế. Cơ sở để xác định yêu sách vùng biển là UNCLOS, trong đó quy định phạm vi và chế độ của các vùng biển khác nhau của quốc gia ven biển. Cụ thể là, mỗi quốc gia ven biển sẽ được quyền thiết lập lãnh hải có chiều rộng tối đa là 12 hải lý tính từ đường cơ sở (Điều 3); vùng đặc quyền kinh tế có chiều rộng tối đa là 200 hải lý tính từ đường cơ sở (Điều 55); thềm lục địa mở rộng đến mép ngoài của rìa lục địa (350 hải lý tính từ đường cơ sở hoặc 100 hải lý từ đường đẳng sâu 2500 m) hay 200 hải lý tính từ đường cơ sở nếu mép ngoài của rìa lục địa cách đường cơ sở ít hơn 200 hải lý (Điều 76). Như vậy, nếu khoảng cách địa lý giữa hai lãnh thổ đất liền không có tranh chấp nhỏ hơn hai lần chiều rộng của một vùng biển được quy định trong UNCLOS, sẽ tồn tại vùng biển chồng lấn đòi hỏi phải phân định. Vùng biển đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa chồng lấn bên ngoài Vịnh Bắc Bộ là một ví dụ về vùng biển tranh chấp ở Biển Đông. Trong trường hợp này, Việt Nam và Trung Quốc đều thừa nhận rằng các lãnh thổ đất liền của hai bên đều

⁷ Xem *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v Colombia)*, Preliminary Objections, Judgment, 13 December 2007, [2007] ICJ Reports 832, các đoạn 86-90, tại đó, Tòa không thừa nhận “tranh chấp” về chủ quyền đối với quần đảo San Andrés giữa Nicaragua và Colombia do hai nước trước đây đã ký một điều ước, theo đó Nicaragua công nhận chủ quyền của Colombia đối với quần đảo.

có vùng đặc quyền kinh tế, có thềm lục địa riêng và chồng lấn lên nhau đòi hỏi phải phân định⁸.

Năm 2009, trong Công hàm gửi Tổng thư ký Liên hợp quốc, Trung Quốc đính kèm bản đồ “đường đứt khúc 9 đoạn” yêu sách đến 80% diện tích Biển Đông. Cần xác định rõ ràng là việc Trung Quốc đưa ra một yêu sách trong “đường 9 đoạn” không tự nó tạo ra một vùng biển tranh chấp. Điều này càng đúng trong trường hợp chứng minh sự tồn tại vùng biển tranh chấp khi yêu sách về vùng biển trước hết phải được xem xét có giá trị pháp lý hay không. Như Tòa án công lý quốc tế đã nói trong vụ ngư trường Na Uy: “*Việc xác định vùng biển luôn có khía cạnh quốc tế; việc này không chỉ phụ thuộc đơn thuần vào ý chí của Quốc gia ven biển như được thể hiện trong luật quốc gia. Dù rằng đúng là hành vi xác định vùng biển nhất thiết là một hành vi đơn phương bởi vì chỉ có Quốc gia ven biển mới có thẩm quyền làm điều này, giá trị của việc xác định đó đối với các quốc gia khác phụ thuộc vào luật pháp quốc tế*”⁹. Chỉ trong trường hợp yêu sách đó thực sự phù hợp với luật pháp quốc tế thì mới tạo ra vùng chồng lấn với vùng biển của quốc gia khác. Tòa trọng tài Phụ lục VII Công ước Luật Biển trong vụ phân định biển giữa Barbados và Trinidad and Tobago nhận xét rằng: “*giờ đây đã rõ ràng rằng điểm khởi đầu của bất kỳ việc phân định nào đó là quyền thiết lập vùng biển (entitlement) của một quốc gia đối với một vùng biển nhất định...*”¹⁰. Vì vậy, yêu sách phi lý “đường 9 đoạn” của Trung Quốc không làm phát sinh tranh chấp về phân định biển.

Thực trạng giải quyết tranh chấp

Đối với các tranh chấp trên biển, Việt Nam đã ký Hiệp định về vùng nước lịch sử với Campuchia (1982), Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa với Thái Lan (1997), Thỏa thuận về hợp tác khai thác chung vùng chồng lấn với Malaysia (1992), Hiệp

⁸ Trần Thường (2023), Việt Nam và Trung Quốc bàn về phân định vùng biển ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ VietNamNet News, <https://vietnamnet.vn/viet-nam-va-trung-quoc-ban-bac-ve-phan-dinh-vung-bien-ngoai-cua-vinh-bac-bo-2162828.html>, accessed 11 May 2024.

⁹ Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Merits, Judgement, 18 December 1951, [1951] ICJ Reports 116, tr. 132. Trong án lệ này, tòa sử dụng từ “delimitation” thường được dịch là “phân định” nhưng trong bối cảnh cần phải hiểu là “xác định” do đây đang chỉ một hành vi đơn phương; “phân định” là hành vi dựa trên thỏa thuận của các quốc gia.

¹⁰ Barbados/Republic of Trinidad and Tobago, Arbitral Award, 11 April 2006, XXVII RIAA 147, đoạn 224.

định phân định Vịnh Bắc Bộ và Hiệp định nghề cá với Trung Quốc (2000), Hiệp định phân định thêm lục địa với Indonesia (2003)¹¹ và Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế với Indonesia (2022)¹². Tuy nhiên, Việt Nam vẫn phải đối diện với một số tranh chấp trên biển. Việt Nam có vùng chồng lấn trên biển với Malaysia. Mặc dù đã ký Thỏa thuận hợp tác khai thác chung, hai bên vẫn chưa tiến hành phân định ranh giới biển giữa hai nước. Tương tự, ở Vịnh Thái Lan cũng có vùng chồng lấn ba bên Việt Nam, Thái Lan và Malaysia. Đối với Campuchia, trên cơ sở Hiệp định năm 1982 về vùng nước lịch sử chung, Việt Nam và Campuchia tiếp tục đàm phán để phân định ranh giới vùng biển giữa hai nước. Ngoài ra, Việt Nam và Trung Quốc có vùng chồng lấn ngoài cửa vịnh Bắc Bộ và đang trong quá trình đàm phán để tiến tới đường phân định cuối cùng¹³.

Đối với việc xác định thêm lục địa ngoài 200 hải lý, năm 2009, Việt Nam và Malaysia trình Báo cáo chung lên Ủy ban Ranh giới thêm lục địa của Liên hợp quốc (Commission on the Limits of the Continental Shelf - CLCS) về khu vực phía Nam Biển Đông¹⁴. Trong Báo cáo chung, hai quốc gia đã đồng ý về một “Khu vực xác định” là phạm vi thêm lục địa nằm ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở lãnh thổ lục địa của Malaysia và Việt Nam và nằm ngoài các ranh giới đã thỏa thuận với các nước hữu quan. Việt Nam và Malaysia nhận thức rằng có tranh chấp liên quan đến việc phân định thêm lục địa trong “Khu vực xác định”; tuy nhiên, theo Điều 76(10) UNCLOS và điểm 5(a) Phụ lục 1 Quy tắc thủ tục của CLCS, hai nước đồng thuận đệ trình CLCS xem xét Báo cáo¹⁵.

¹¹ Bộ Ngoại giao (2024), *Giới thiệu một số vấn đề cơ bản của Luật Biển ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia tr.111–160.

¹² Hà Văn, ‘Sớm phê chuẩn Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế Việt Nam-Indonesia’ (*Baohinhphu.vn*, 20 October 2023), <https://baohinhphu.vn/som-phe-chuan-hiep-dinh-phan-dinh-vung-dac-quyen-kinh-te-viet-nam-indonesia-102231020194142107.htm>, accessed 9 May 2024. Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế Việt Nam – Indonesia chưa được phê chuẩn, do đó chưa có hiệu lực thi hành.

¹³ Dương Văn Huy (2023), ‘ASEAN với giải quyết tranh chấp trên Biển Đông’, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/826940/asean-voi-giai-quyet-tranh-chap-tren-bien-dong.aspx>, accessed 11 May 2024.

¹⁴ ‘Continental Shelf - Joint Submission to the Commission by Malaysia and Viet Nam’, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm, accessed 11 May 2024.

¹⁵ CLCS, ‘Rules of Procedure of the CLCS’, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_rules.htm, accessed 11 May 2024.

Tranh chấp ở Biển Đông giữa Việt Nam và các nước khác, đặc biệt là với Trung Quốc, vẫn đang diễn ra phức tạp. Việt Nam kiên trì thực hiện các biện pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp, đồng thời khẳng định quyền hợp pháp của mình dựa trên UNCLOS và thông qua các cơ chế ngoại giao. Việc xây dựng lòng tin, thúc đẩy hợp tác khu vực và tìm kiếm giải pháp pháp lý là các yếu tố quan trọng để Việt Nam tiếp tục bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình trong bối cảnh khu vực có nhiều biến động.

1.2. Giải quyết tranh chấp theo Công ước Luật Biển 1982

UNCLOS là một công cụ pháp lý quốc tế toàn diện nhằm điều chỉnh quyền và trách nhiệm của các quốc gia trong việc xác định các vùng biển, sử dụng biển và tài nguyên biển. UNCLOS không chỉ quy định về phân định biển mà còn đưa ra cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia.

1.2.1. Các quy định về phân định biển

Phân định lãnh hải: Theo quy định tại Điều 2 UNCLOS, “Chủ quyền của quốc gia ven biển được mở rộng ra ngoài lãnh thổ (...) đến một vùng biển tiếp liền, gọi là lãnh hải (...)”. Lãnh hải là vùng biển nằm phía ngoài và tiếp liền nội thủy, có chiều rộng không vượt quá 12 hải lý tính từ đường cơ sở. Trong trường hợp lãnh hải của hai quốc gia nằm đối diện hoặc tiếp liền tạo thành vùng chồng lấn, các quốc gia cần thỏa thuận để tiến hành phân định lãnh hải, nói cách khác xác định đường biên giới chung trên biển. Công thức phân định lãnh hải giữa các quốc gia có bờ biển liền kề hoặc đối diện được ghi nhận tại Điều 15 UNCLOS, cụ thể như sau: “Khi hai quốc gia có bờ biển liền kề hoặc đối diện nhau, không quốc gia nào được quyền mở rộng lãnh hải ra quá đường trung tuyến mà mọi điểm nằm trên đó cách đều các điểm gần nhất của các đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải của mỗi quốc gia, trừ khi có sự thỏa thuận ngược lại. Tuy nhiên, quy định này không áp dụng trong trường hợp do có những danh nghĩa lịch sử hoặc có các hoàn cảnh đặc biệt khác cần hoạch định ranh giới lãnh hải của hai quốc gia khác với quy định đã nêu”. Phân tích quy định của Điều 15 UNCLOS có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Thứ nhất, Điều 15 UNCLOS đã ghi nhận lại gần như hoàn toàn nội dung của khoản 1, Điều 12 Công ước Giơ-ne-vơ về lãnh hải và vùng tiếp giáp năm 1958.

- Thứ hai, công thức chung để phân định lãnh hải giữa hai quốc gia có bờ biển liền kề hoặc đối diện là: (i) phân định lãnh hải được tiến hành trên cơ sở thỏa thuận, các bên có thể lựa chọn phương pháp phân định phù hợp; (ii) trong trường hợp không có thỏa thuận, các quốc gia hữu quan sử dụng phương pháp đường trung tuyến/cách đều; (iii) hiệu lực của đường trung tuyến/cách đều sẽ bị thay đổi trong trường hợp tồn tại các hoàn cảnh đặc biệt.

- Thứ ba, với quy định trên, UNCLOS đã khẳng định lại một lần nữa, thỏa thuận là nguyên tắc cao nhất để các bên hữu quan giải quyết vấn đề phân định. Quy định này hoàn toàn phù hợp với bản chất của luật quốc tế là được xây dựng trên cơ sở thỏa thuận và tự nguyện.

- Thứ tư, Công ước khẳng định việc tiếp tục áp dụng nhưng có sự hạn chế của phương pháp trung tuyến/cách đều trong phân định lãnh hải giữa các quốc gia có bờ biển đối diện hoặc liền kề. Sự hạn chế này được quyết định bởi sự hiện diện của các hoàn cảnh đặc biệt. Tuy nhiên, Công ước không đưa ra định nghĩa chính xác về các hoàn cảnh đặc biệt. Theo Ủy ban luật quốc tế, các hoàn cảnh đó có thể là: hình dạng bất thường của bờ biển; sự hiện diện của các đảo; luồng hàng hải. Trong trường hợp này, phân định lãnh hải có thể tóm gọn lại theo công thức: đường trung tuyến/cách đều – Hoàn cảnh đặc biệt.

Phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa: Vấn đề phân định vùng đặc quyền kinh tế được quy định tại Điều 74 UNCLOS. Về hình thức, các quy định này hoàn toàn giống quy định về phân định thềm lục địa trong Điều 83 của Công ước. Điều này có thể được lý giải bởi một số lý do. *Thứ nhất*, về mặt pháp lý, vùng đặc quyền kinh tế là một vùng biển hoàn toàn mới nên vào thời điểm ký kết Công ước, không thể nói đến một tập quán quốc tế về phân định vùng đặc quyền kinh tế trong luật quốc tế. Vì vậy, cần phải có các quy định mới về phân định vùng đặc quyền kinh tế. Tuy nhiên, do có sự thay đổi nhận thức về thềm lục địa nên có thể nhận thấy rằng, trong vùng biển nằm bên ngoài lãnh hải, có chiều rộng tối đa 200 hải lý kể từ đường cơ sở, vùng đặc quyền kinh tế sẽ chồng lên thềm lục địa của quốc gia ven biển. Vì vậy, việc sử dụng các quy định về phân định thềm lục địa làm

khuôn mẫu cho các quy định về phân định vùng đặc quyền kinh tế là hoàn toàn hợp lý. *Thứ hai*, về mặt thực tế, các quốc gia đã tiến hành soạn thảo và đàm phán việc phân định vùng đặc quyền kinh tế song song với phân định thềm lục địa trong Hội nghị Luật Biển lần thứ III, nhất là sau khi Nhóm thương lượng 7 về phân định biển được thành lập năm 1978 do ông Man-nơ (Phân Lan) làm chủ tịch. Sự lựa chọn này là hoàn toàn hợp lý xét từ góc độ hiệu quả của việc xây dựng các quy định pháp luật.

UNCLOS hoàn toàn không đề cập, cũng như không giải thích tại sao cần đến hai điều khoản giống hệt nhau để quy định về phân định thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế. Tuy nhiên, theo chúng tôi, Công ước chủ ý quy định việc phân định hai vùng biển này thành hai điều khoản trước hết là để khẳng định sự tồn tại hoàn toàn riêng biệt của hai vùng biển này¹⁶. Ngoài ra, Công ước cũng đề nghị cho các quốc gia và các cơ quan tài phán lựa chọn việc phân định ranh giới vùng đặc quyền kinh tế độc lập với thềm lục địa hay một đường duy nhất cho cả hai vùng.

Phân tích quy định tại Điều 74 và 83 UNCLOS có thể rút ra một số nhận xét sau:

UNCLOS ghi nhận hai nguyên tắc nền tảng trong phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa: nguyên tắc thỏa thuận và công bằng. Nguyên tắc thỏa thuận là nguyên tắc cơ bản và thích hợp cho quá trình phân định, đảm bảo quyền và lợi ích của các bên. Thực tiễn cho thấy, nguyên tắc này luôn đứng vị trí quan trọng trong các quy định về phân định biển nói chung và phân định vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa nói riêng.

Theo nguyên tắc thỏa thuận, các quốc gia hữu quan áp dụng các thỏa thuận đang có hiệu lực vào thời điểm phân định. Trong trường hợp không có thỏa thuận nói trên, các bên cần tiến hành thương lượng để đạt thỏa thuận mới nhằm đi đến một giải pháp công bằng. Mặc dù Công ước không quy định trực tiếp việc áp dụng nguyên tắc công bằng

¹⁶ Trong khoa học pháp lý, có nhiều học thuyết khác nhau về mối quan hệ giữa vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Niên giám Luật quốc tế của Anh, 1993, *Biên giới biển chung: phân liên quan đến vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa*, Tài liệu tham khảo, Trung tâm thông tin – tư liệu, người dịch: Lê Trọng Nghĩa, hiệu đính: Lê Quý Quỳnh, tr. 3-15.

trong phân định như trong một số dự thảo trước đây, yêu cầu thỏa thuận để đi đến một “giải pháp công bằng” chính là thể hiện nội dung của nguyên tắc công bằng. Tuy nhiên, cũng cần phải lưu ý rằng, Công ước không giải thích về “giải pháp công bằng”. Như vậy, quy định này của Công ước chủ yếu mang tính chất định hướng và bao quát, và do đó, không có giới hạn pháp lý trong việc xác định các yếu tố liên quan.

Do bản chất của thềm lục địa là phần kéo dài tự nhiên của lục địa ra biển, một giải pháp công bằng là một giải pháp có cân nhắc tất cả các yếu tố có liên quan trên cơ sở vận dụng các nguyên tắc, quy phạm của Luật quốc tế và các phương pháp phân định để đi đến kết quả được các bên chấp nhận.

Trong trường hợp không đạt được thỏa thuận sau khoảng thời gian hợp lý, UNCLOS cho phép các bên sử dụng cơ chế giải quyết quy định tại Phần XV của Công ước. Vấn đề đặt ra là cần hiểu thế nào về “khoảng thời gian hợp lý”. Công ước không có quy định giải thích thuật ngữ trên, do đó có thể hiểu là các bên liên quan sẽ tự quyết định về “khoảng thời gian hợp lý” và họ sẽ quyết định khi nào giải quyết vụ việc theo quy định tại phần XV.

UNCLOS đồng thời quy định việc áp dụng các dàn xếp tạm thời trong khi chờ đợi ký kết thỏa thuận cuối cùng. Điều khoản này trên thực tế đã pháp điển hóa một thực tiễn khá phổ biến, theo đó các bên tranh chấp thềm lục địa (hay vùng đặc quyền kinh tế) chồng lấn có thể thỏa thuận về một “dàn xếp tạm thời” dưới các hình thức như hợp tác cùng thăm dò, khai thác, bảo vệ tài nguyên sinh vật hoặc không sinh vật, bảo vệ môi trường... Tuy nhiên, việc các bên ký kết “dàn xếp tạm thời” không được phương hại đến giải pháp cuối cùng, có nghĩa là dàn xếp tạm thời không được ảnh hưởng đến kết quả phân định. Theo quan điểm của một số tác giả, việc bên này hoặc bên kia nhân nhượng về một khía cạnh nào đó để đạt được “dàn xếp tạm thời” không có nghĩa là từ bỏ lập trường của mình và công nhận lập trường của bên kia.¹⁷ Trong khi thỏa thuận về “dàn xếp tạm thời” có hiệu lực, các bên có liên quan vẫn có nghĩa vụ đàm phán để đi đến thỏa thuận cuối cùng thể hiện một kết quả công bằng.

¹⁷ Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 đối với vấn đề phân định biển, <http://biengioilanhtho.gov.vn/vie/conguocualienhopquoc-nd-f5aecf29.aspx>

1.2.2. Các quy định về cơ chế giải quyết tranh chấp

Phần XV của UNCLOS quy định về các biện pháp và thủ tục giải quyết tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng Công ước. Đây là phần quan trọng, cung cấp thủ tục giải quyết tranh chấp bắt buộc, giúp các quốc gia thành viên UNCLOS xử lý mâu thuẫn phát sinh trong quá trình khai thác và sử dụng biển.

Phạm vi giải quyết tranh chấp

Theo quy định tại khoản 1, Điều 288, Cơ chế UNCLOS có thể được áp dụng để giải quyết tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS. Như vậy, các bên liên quan cần lưu ý hai điều kiện khi áp dụng Cơ chế UNCLOS: (i) tồn tại tranh chấp và (ii) giải thích hoặc áp dụng các quy định của UNCLOS. Điều 288 xác lập phạm vi giải quyết tranh chấp tương đối rộng, bao gồm những vấn đề liên quan đến nội dung UNCLOS; nhưng cũng rất cụ thể bởi nội dung trên phải được thể hiện thông qua những điều khoản của Công ước. UNCLOS không quy định các nguyên tắc về xác lập chủ quyền đối với một bộ phận lãnh thổ đất liền, mà đối tượng điều chỉnh chủ yếu là các vùng biển. UNCLOS đồng thời quy định quyền và giới hạn cho các quốc gia trong việc thiết lập các vùng biển của các cấu trúc địa chất ngoài khơi xa bờ. Đối với từng vùng biển, UNCLOS quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của quốc gia ven biển cũng như quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác (ví dụ: quyền đi lại trên biển, khai thác nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật...). Về nguyên tắc, các bên liên quan có thể áp dụng Cơ chế UNCLOS để giải quyết tranh chấp đối với những nội dung trên, trừ một số hạn chế và ngoại lệ được quy định bởi UNCLOS¹⁸.

Bên cạnh đó, theo khoản 2 Điều 288, các thiết chế giải quyết tranh chấp quy định tại Điều 287¹⁹ có thể có thẩm quyền để giải quyết tranh chấp về giải thích hoặc áp dụng một điều ước quốc tế khác với điều kiện điều ước quốc tế đó có nội dung liên quan đến mục đích của

¹⁸ UNCLOS, Điều 297, 298. Xem thêm: Robert Beckman (2013), "The UN Convention on the Law of the Sea and the maritime disputes in the South China Sea", *A.J.I.L.*, p. 161.

¹⁹ Các thiết chế giải quyết tranh chấp quy định tại Điều 287 bao gồm: Tòa án Luật Biển quốc tế thành lập theo Phụ lục VI, Tòa án Công lý quốc tế, Tòa Trọng tài thành lập theo Phụ lục VII và Tòa Trọng tài đặc biệt thành lập theo Phụ lục VIII.

UNCLOS và ghi nhận thỏa thuận của các bên về thiết chế giải quyết tranh chấp²⁰.

UNCLOS đồng thời quy định một số trường hợp ngoại lệ cho phép các bên liên quan loại trừ khả năng áp dụng Cơ chế UNCLOS. Điều 297 đặt ra những hạn chế về thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa các thành viên của UNCLOS; những hạn chế này được áp dụng tự động và cho phép loại trừ thẩm quyền của các thiết chế tài phán tại Điều 287. Điều 298 quy định thêm các ngoại lệ tùy chọn mà quốc gia thành viên có thể kích hoạt bằng tuyên bố đơn phương²¹.

Những hạn chế tại Điều 297 bao gồm²²:

- Tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS về việc thi hành các quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển, trừ những trường hợp sau: (a) quốc gia ven biển vi phạm UNCLOS liên quan đến quyền tự do hàng hải, tự do hàng không, tự do đặt dây cáp và ống dẫn ngầm cũng như việc sử dụng biển vào các mục đích khác được quốc tế thừa nhận theo Điều 58; (b) trong việc thi hành các quyền và tự do nêu trên, một quốc gia đã không tuân thủ UNCLOS hay pháp luật của quốc gia ven biển phù hợp với các quy định của Công ước và các quy tắc khác của pháp luật quốc tế; hoặc (c) quốc gia ven biển đã không tuân thủ các quy tắc hay quy phạm quốc tế được xác định nhằm bảo vệ và gìn giữ môi trường biển có thể áp dụng cho quốc gia này và đã được Công ước quy định, hay được đặt ra thông qua một tổ chức quốc tế có thẩm quyền²³.

- Tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS về việc quốc gia ven biển thi hành quyền tùy ý trong việc cho phép, từ chối nghiên cứu khoa học biển theo Điều 246 hoặc quyết định đình chỉ, chấm dứt nghiên cứu khoa học biển theo Điều 253²⁴.

²⁰ Nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương ghi nhận thỏa thuận về việc giải quyết tranh chấp tại Tòa án Luật Biển quốc tế, <https://itlos.org/en/main/jurisdiction/international-agreements-conferring-jurisdiction-on-the-tribunal/>, truy cập ngày 26/2/2024.

²¹ Lưu ý thêm rằng, theo Điều 299, ngay cả khi tranh chấp thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 297 và 298, các bên liên quan vẫn có thể thỏa thuận giải quyết theo Cơ chế UNCLOS.

²² Tullio Treves (1997), "The Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea", *Indian Journal of International Law*, Vol. 37, No. 3, p. 404; Jillaine Seymour (2006), "The International Tribunal for the Law of the Sea: A Great Mistake?", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, p. 4.

²³ UNCLOS, Điều 297, khoản 1.

²⁴ UNCLOS, Điều 297, khoản 2.

- Tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS về quyền chủ quyền của quốc gia ven biển đối với tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền kinh tế²⁵.

Những ngoại lệ tại Điều 298 bao gồm²⁶:

- Tranh chấp về đến giải thích hoặc áp dụng các Điều 15, 74 và 83 liên quan đến phân định biển; hoặc liên quan đến vịnh lịch sử (historic bays), danh nghĩa lịch sử (historic titles)²⁷;

- Tranh chấp liên quan đến các hoạt động quân sự, kể cả hoạt động quân sự được thực hiện bởi tàu thuyền và phương tiện bay nhà nước sử dụng vào mục đích phi thương mại và tranh chấp liên quan đến hoạt động thực thi pháp luật nhằm thực hiện quyền chủ quyền hoặc quyền tài phán của quốc gia ven biển nêu tại khoản 2, 3 Điều 297²⁸;

- Tranh chấp mà Hội đồng bảo an Liên hợp quốc có trách nhiệm giải quyết khi thực hiện chức năng quy định bởi Hiến chương Liên hợp quốc, trừ khi Hội đồng bảo an quyết định đưa ra khỏi chương trình nghị sự hay yêu cầu các bên tranh chấp giải quyết bằng các biện pháp đã quy định trong UNCLOS²⁹.

Giải quyết tranh chấp theo thỏa thuận của các bên liên quan

Mục 1 của Phần XV của UNCLOS ghi nhận và khẳng định nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế, theo đó các quốc gia thành viên có quyền lựa chọn các biện pháp phù hợp, trên cơ sở tự do thỏa thuận, với điều kiện không được sử dụng vũ lực. Điều 279 UNCLOS quy định: “Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ giải quyết mọi tranh chấp (...) bằng các phương pháp hòa bình (...) và vì mục đích này, cần tìm ra các giải pháp bằng các biện pháp đã được nêu ở Điều 33 khoản 1 của Hiến chương Liên hợp quốc”. Điều 279 không

²⁵ UNCLOS, Điều 297, khoản 3.

²⁶ Shigeru Oda (1995), “Dispute Settlement Prospects in the Law of the Sea”, *I.C.L.Q.*, pp. 863-864.

²⁷ UNCLOS, Điều 298, khoản 1 (a).

²⁸ UNCLOS, Điều 298, khoản 1 (b).

²⁹ UNCLOS, Điều 298, khoản 1 (c).

quy định thêm nghĩa vụ cho các thành viên UNCLOS và dẫn chiếu tới những biện pháp hòa bình nêu tại Điều 33 của Hiến chương Liên hợp quốc. Tham chiếu này nhấn mạnh sự đa dạng trong các biện pháp giải quyết tranh chấp mà các bên liên quan có thể lựa chọn trước khi áp dụng thủ tục bắt buộc dẫn tới quyết định có hiệu lực ràng buộc quy định tại Mục 2, Phần XV UNCLOS³⁰.

Điều 280 củng cố thêm quy định tại Điều 279 khi tiếp tục trao cho các thành viên UNCLOS quyền tự do thỏa thuận cách thức giải quyết tranh chấp, dù đó là biện pháp ngoại giao trực tiếp hay thông qua bên thứ ba³¹. Nếu các bên liên quan đã thỏa thuận về một cách thức giải quyết tranh chấp theo sự lựa chọn của họ thì trong một số trường hợp nhất định tại Điều 281 và 282, thỏa thuận của họ có thể loại trừ việc áp dụng các thủ tục bắt buộc ở Mục 2, Phần XV. Trong mọi trường hợp, theo Điều 283, việc sử dụng các quy định của Mục 2, Phần XV phải thỏa mãn điều kiện: sau khi các bên đã trao đổi quan điểm về việc giải quyết tranh chấp bằng đàm phán hoặc các biện pháp hòa bình khác³².

Các bên liên quan có thể viện dẫn Điều 281 khi họ có thỏa thuận về việc lựa chọn biện pháp giải quyết tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS. Trong trường hợp tồn tại một thỏa thuận như vậy, thủ tục bắt buộc tại Mục 2, Phần XV sẽ chỉ được áp dụng nếu: (i) các bên chưa giải quyết được tranh chấp bằng cách sử dụng biện pháp đã lựa chọn, (ii) thỏa thuận của các bên không loại trừ

³⁰ Natalie Klein (2005), *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge University Press, UK, p. 32.

³¹ Andrew Serdy (2017), "Article 280", *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Alexander Proelss (editor), Nomos Verlagsgesellschaft, p. 1817.

³² Myron H. Nordquist/Shabtai Rosenne/Louis B. Sohn (eds.) (1989), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. V, Brill, p. 20. ITLOS, *Southern Bluefin Tuna Cases* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports (1999), 280; *Southern Bluefin Tuna Arbitration* (Australia and New Zealand v. Japan), Jurisdiction and Admissibility, Award of 4 August 2000, RIAA XXIII, 1. Nghĩa vụ trao đổi quan điểm quy định tại Điều 283 được coi là đã hoàn thành khi một trong các bên liên quan thực hiện một cách tận tâm, thiện chí và kết luận không thể đạt được thỏa thuận. Xem: ITLOS, *ARA Libertad* (Argentina v. Ghana), Provisional Measures, Order of 15 December 2012, ITLOS Reports (2012), 332; ITLOS, *Arctic Sunrise* (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 22 November 2013, ITLOS Reports (2013), 230.

bất kỳ thủ tục giải quyết tranh chấp nào khác, và (iii) mọi thời hạn theo thỏa thuận đã kết thúc³³.

Cùng với khả năng viện dẫn Điều 281 để loại trừ thủ tục bắt buộc tại Mục 2, Phần XV, các thỏa thuận song phương hoặc khu vực cũng có thể được áp dụng thay thế UNCLOS trong giải quyết tranh chấp nếu đáp ứng được các điều kiện tại Điều 282. Những điều kiện này bao gồm: (i) tồn tại thỏa thuận giữa các bên, trong đó có quy định về cơ chế giải quyết tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS; (ii) cơ chế này có thể được khởi động theo yêu cầu của một bên tranh chấp mà không cần sự đồng ý của bên còn lại; (iii) tranh chấp được giải quyết theo thủ tục dẫn tới quyết định có hiệu lực pháp lý ràng buộc; và (iv) các bên không có thỏa thuận nào khác về duy trì khả năng sử dụng thủ tục tại Mục 2, Phần XV, UNCLOS³⁴.

Thủ tục bắt buộc dẫn tới quyết định có hiệu lực ràng buộc

Trong trường hợp tranh chấp liên quan đến giải thích hoặc áp dụng UNCLOS không được giải quyết theo quy định tại Mục 1, Phần XV, một trong các bên tranh chấp có thể viện dẫn thủ tục bắt buộc dẫn đến những quyết định ràng buộc tại Mục 2, Phần XV³⁵. Theo Điều 287 UNCLOS, trên cơ sở yêu cầu bằng văn bản của bất kỳ bên

³³ Bernard H. Oxman (2001), "Complementary Agreements and Compulsory Jurisdiction", *A.J.I.L.*, 95, p. 277. ITLOS, *Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor* (Malaysia v. Singapore), Provisional Measures, Order of 8 October 2003, ITLOS Reports (2003), 10; ITLOS, *MOX Plant* (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports (2001), 95; ITLOS, *Southern Bluefin Tuna Cases* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports (1999), 280; PCA, *Arbitration between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago* (Barbados v. Trinidad and Tobago), Award of 11 April 2006, RIAA XXVII, 147; PCA, *In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration* (Republic of Mauritius v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), Award of 18 March 2015; *Southern Bluefin Tuna Arbitration* (Australia and New Zealand v. Japan), Jurisdiction and Admissibility, Award of 4 August 2000, RIAA XXIII, 1; PCA, *South China Sea Arbitration*, Philippines v China, Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA Case No 2013-19, 29 October 2015.

³⁴ Alan E. Boyle (1997), "Dispute Settlement and the Law of the Sea Convention: Problems of Fragmentation and Jurisdiction", *I.C.L.Q.*, 46, p. 37. ITLOS, *MOX Plant Case* (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports (2001), 95; ITLOS, *Southern Bluefin Tuna Cases* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports (1999), 280; PCA, *Chagos Marine Protected Area Arbitration* (Mauritius v. United Kingdom), Award of 18 March 2015; PCA, *MOX Plant Case* (Ireland v. United Kingdom), Order No 3, Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits and Request for further Provisional Measures, of 24 June 2003, ILM 42 (2003), 1187; PCA, *MOX Plant Case* (Ireland v. United Kingdom), Order No 6, Termination of Proceedings, of 6 June 2008; PCA, *South China Sea Arbitration*, Philippines v China, Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA Case No 2013-19, 29 October 2015.

³⁵ UNCLOS, Điều 286.

liên quan, tranh chấp sẽ được giải quyết bởi một trong những thiết chế tài phán sau: (i) Tòa án Luật Biển quốc tế (ITLOS) thành lập theo Phụ lục VI³⁶; (ii) Tòa án Công lý quốc tế (ICJ)³⁷; (iii) Tòa Trọng tài thành lập theo Phụ lục VII³⁸; (iv) Tòa Trọng tài đặc biệt thành lập theo Phụ lục VIII³⁹. Cách tiếp cận này cho phép các thành viên UNCLOS linh hoạt trong việc xác định thiết chế tài phán, không phải giải quyết tranh chấp tại một thiết chế duy nhất; đồng thời vẫn đảm bảo thực hiện thủ tục bắt buộc dẫn tới quyết định có hiệu lực ràng buộc. Mặc dù việc giải quyết tranh chấp tại nhiều thiết chế khác nhau có thể dẫn tới sự khác biệt trong giải thích và áp dụng pháp luật quốc tế, nhưng dường như các quốc gia chấp nhận điều này và tin tưởng rằng khả năng xảy ra là rất nhỏ⁴⁰.

Vào thời điểm ký, phê chuẩn, gia nhập UNCLOS hoặc bất kỳ thời điểm nào sau đó, thành viên của UNCLOS có thể đưa ra tuyên bố về việc chấp nhận thẩm quyền của một, một số hoặc tất cả các thiết chế tài phán tại Điều 287 (theo thứ tự ưu tiên)⁴¹. Tuy nhiên, Liên minh Châu Âu, là thành viên của UNCLOS nhưng bị hạn chế, không được chọn Tòa án Công lý quốc tế làm thiết chế giải quyết tranh chấp, bởi vì Tòa án Công lý quốc tế chỉ có thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia⁴².

Tuyên bố nêu trên phải được thực hiện dưới hình thức văn bản và gửi cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc để lưu chiếu và chuyển cho các thành viên UNCLOS⁴³. Trong trường hợp các bên liên quan

³⁶ Tham khảo: <https://www.itlos.org/en/>, truy cập ngày 20/2/2024.

³⁷ Tham khảo: <https://www.icj-cij.org/>, truy cập ngày 20/2/2024.

³⁸ Tham khảo: https://www.un.org/depts/los/settlement_of_disputes/conciliators_arbitrators.htm, truy cập ngày 20/2/2024.

³⁹ Tham khảo: https://www.un.org/depts/los/settlement_of_disputes/experts_special_arb.htm, truy cập ngày 20/2/2024.

⁴⁰ Tại Hội nghị Luật Biển lần thứ III (Phiên họp thứ tư, năm 1976), chỉ rất ít quốc gia nêu lên sự lo ngại về sự xung đột trong áp dụng pháp luật quốc tế bởi những thiết chế tài phán khác nhau; đa phần các quốc gia không đề cập vấn đề trên; thậm chí một vài nước cho rằng điều này có tác dụng làm gia tăng chất lượng giải quyết tranh chấp của các thiết chế tài phán quốc tế. Xem: UNCLOS III, Summary Record of the 59th Meeting, UN Doc. A/CONF.62/SR.59 (1976), OR V, 13, 16 (para. 33), 19 (para. 53); UNCLOS III, Summary Records of the 60th Meeting, UN Doc. A/CONF.62/SR.60 (1976), OR V, 21, 23 (para. 24), 27 (para. 52). Tullio Treves (2017), "Article 287", *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, op. cit., pp. 1850-1851.

⁴¹ Hiện tại, có 50/169 thành viên UNCLOS tuyên bố chấp thuận thẩm quyền các thiết chế tài phán tại điều 287: https://www.un.org/depts/los/settlement_of_disputes/choice_procedure.htm, truy cập ngày 20/2/2024.

⁴² UNCLOS, Phụ lục IX, điều 7 (1); Quy chế Tòa án Công lý quốc tế, Điều 34.

⁴³ UNCLOS, Điều 287 (1, 8).

tuyên bố chấp nhận cùng một thiết chế, tranh chấp sẽ được giải quyết bởi thiết chế đó⁴⁴. Nếu các bên lựa chọn những thiết chế khác nhau, Tòa Trọng tài thành lập theo Phụ lục VII sẽ có thẩm quyền giải quyết vụ việc khi được một bên yêu cầu⁴⁵. Điều này được Tòa án Luật Biển quốc tế khẳng định trong vụ M/V 'Louisa' (2013): “in cases where States Parties have made declarations of differing scope under article 287 of the Convention, its jurisdiction exists only to the extent to which the substance of the declarations of the two parties to a dispute coincides”⁴⁶. Một thành viên UNCLOS, nếu không có tuyên bố nêu trên, sẽ được xác định là chấp nhận thẩm quyền của Tòa Trọng tài thành lập theo Phụ lục VII⁴⁷. Phán quyết của Tòa Trọng tài có giá trị chung thẩm và có hiệu lực pháp lý ràng buộc đối với các bên tranh chấp⁴⁸.

Có thể thấy, UNCLOS thiết lập nền tảng pháp lý quan trọng giúp các quốc gia có thể giải quyết các tranh chấp biển dựa trên nguyên tắc công bằng và hợp pháp. Tại khu vực Biển Đông, UNCLOS đóng vai trò cơ sở pháp lý giúp Việt Nam khẳng định quyền lợi chính đáng của mình, đồng thời là cơ sở để kêu gọi sự hợp tác và giải quyết các yêu sách biển thông qua đàm phán và các cơ chế pháp lý quốc tế, đảm bảo hòa bình và ổn định trong khu vực.

2. Quan điểm và thực tiễn của Việt Nam trong giải quyết tranh chấp ở Biển Đông

Việt Nam kiên định với quan điểm giải quyết tranh chấp ở Biển Đông thông qua các biện pháp hòa bình, tuân thủ pháp luật quốc tế, đặc biệt là UNCLOS. Quan điểm của Việt Nam tập trung vào việc duy trì ổn định, hòa bình trong khu vực, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của quốc gia trên cơ sở công bằng, hợp pháp.

⁴⁴ UNCLOS, điều 287 (4).

⁴⁵ UNCLOS, điều 287 (5).

⁴⁶ ITLOS, *The M/V 'Louisa' Case* (Saint Vincent and the Grenadines v. Spain), Judgment of 28 May 2013, p.30, para. 81, https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_18_merits/published/C18_Judgment_280513.pdf, truy cập ngày 20/2/2024.

⁴⁷ UNCLOS, Điều 287 (3). Xem Jonathan I. Charney (1996), *The Implication Expanding International Dispute Settlement Systems: The 1982 Convention on the Law of the Sea, A.J.I.L.*, p. 69.

⁴⁸ UNCLOS, Phụ lục VII, Điều 11.

2.1. Bảo vệ chủ quyền và các lợi ích hợp pháp được ghi nhận trong UNCLOS

Việt Nam đã nhiều lần khẳng định chủ quyền không thể tranh cãi của mình đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, đồng thời khẳng định quyền tài phán hợp pháp trên các vùng biển thuộc EEZ và thềm lục địa của Việt Nam theo UNCLOS. Lập trường này đã được rõ ràng, nhất quán và liên tục trong các văn kiện của Đảng, sách Trắng, tuyên bố của Bộ Ngoại giao và người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam, trong các cuộc họp, trao đổi và đàm phán với các nước.

Với quan điểm nhất quán: “Kiên quyết, kiên trì đấu tranh bảo vệ chủ quyền và các lợi ích hợp pháp, chính đáng của quốc gia trên biển, đồng thời chủ động, tích cực giải quyết, xử lý các tranh chấp, bất đồng trên Biển Đông bằng các biện pháp hòa bình trên cơ sở luật pháp quốc tế, nhất là Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982; giữ gìn môi trường hòa bình, ổn định và hợp tác để phát triển”, Đảng đã hoạch định đường lối chính trị về biển, đảo phù hợp với từng thời kỳ để các cơ quan nhà nước thể chế hóa thành chính sách, pháp luật về bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam trên biển, đảo⁴⁹. Những chính sách quan trọng nhất về biển, đảo của Việt Nam được thể hiện trong một số văn kiện chủ yếu sau:

- Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09/2/2007 về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020;

- Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045;

- Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về “Ban hành kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018 của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”;

⁴⁹ Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2018, tr. 104 -105.

- Chỉ thị số 31/CT-TTg ngày 24/11/2021 của Thủ tướng Chính phủ “Về đổi mới và tăng cường tổ chức thực hiện Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”.

Trong những lần đưa ra các tuyên bố chính thức, Việt Nam luôn khẳng định chủ quyền không thể tranh cãi đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, có bằng chứng lịch sử và pháp lý rõ ràng về việc chiếm hữu, quản lý và thực hiện chủ quyền liên tục từ thời phong kiến cho đến nay. Các tài liệu lịch sử của Việt Nam, từ thời kỳ nhà Nguyễn, đã ghi nhận rõ ràng sự hiện diện và quản lý của Việt Nam trên các quần đảo này. Việt Nam đồng thời chủ động thực hiện các hoạt động nhằm bảo vệ chủ quyền trên hai quần đảo, bao gồm việc gửi các công hàm lên Liên hợp quốc, lên án những hành động xâm phạm từ các nước khác, phát triển kinh tế - xã hội và củng cố quốc phòng trên quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa⁵⁰.

Bên cạnh đó, Việt Nam kiên quyết, kiên trì thực hiện và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trên các vùng biển. Phù hợp với quy định của UNCLOS, Việt Nam thực hiện quyền chủ quyền đối với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa về việc thăm dò, khai thác, quản lý và bảo tồn tài nguyên, bao gồm tài nguyên sinh vật và tài nguyên phi sinh vật, thuộc vùng nước bên trên đáy biển, đáy biển và lòng đất dưới đáy biển⁵¹. Như vậy, với tư cách là quốc gia ven biển, Việt Nam được UNCLOS ghi nhận thẩm quyền riêng biệt, mang tính chất đặc quyền đối với nguồn tài nguyên ở vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Các quốc gia khác có nghĩa vụ tôn trọng quyền chủ quyền của Việt Nam, không được tiến hành thăm dò, khai thác nguồn tài nguyên nói trên khi chưa có sự chấp thuận của Việt Nam⁵².

Trong vụ việc Trung Quốc hạ đặt trái phép HD 981 ngày 02/5/2014, vị trí của giàn khoan là 15°29'58" bắc và 111°12'06" đông, cách đảo Lý Sơn của Việt Nam (thuộc điểm A10 trong hệ thống đường cơ sở Việt Nam) khoảng 119 hải lý (220 km). Như vậy, vị trí đặt và hoạt động của giàn khoan HD 981 nằm hoàn toàn trong vùng đặc

⁵⁰ Ủy ban Biên giới quốc gia, *Chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa*, NXB Tri Thức, Hà Nội, 2013.

⁵¹ Công ước Luật Biển năm 1982, Điều 56, 77; Luật Biển Việt Nam năm 2012, Điều 16, 17.

⁵² Công ước Luật Biển năm 1982, Điều 58 (3); Luật Biển Việt Nam năm 2012, Điều 16 (3), 18 (5).

quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Tại những vùng biển này, Việt Nam có thẩm quyền riêng biệt (quyền chủ quyền) trong việc thăm dò, khai thác nguồn tài nguyên, bao gồm tài nguyên sinh vật và tài nguyên phi sinh vật, ở vùng nước bên trên đáy biển, ở đáy biển cũng như lòng đất dưới đáy biển⁵³, đồng thời có quyền tài phán đối với việc lắp đặt thiết bị, công trình nhân tạo⁵⁴. Trung Quốc có quyền qua lại nhưng đồng thời có nghĩa vụ tôn trọng các quyền của Việt Nam và không được cản trở những hoạt động thực hiện quyền chủ quyền của Việt Nam⁵⁵. Trên cơ sở các quy định của UNCLOS, Việt Nam đã sử dụng các biện pháp ngoại giao nhằm yêu cầu Trung Quốc chấm dứt hành vi vi phạm. Việt Nam đã nhiều lần gửi công hàm và tiến hành trên 30 lần tiếp xúc ngoại giao với các cơ quan có thẩm quyền của Trung Quốc để yêu cầu Trung Quốc rút giàn khoan và tàu ra khỏi vùng biển Việt Nam, chấm dứt các hành động xâm phạm quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam. Trên thực địa, lực lượng chấp pháp trên biển của Việt Nam, bao gồm các tàu cảnh sát biển và tàu kiểm ngư kiên quyết bảo vệ các quyền của Việt Nam được ghi nhận bởi UNCLOS, yêu cầu các tàu Trung Quốc tuân thủ luật pháp quốc tế và rút khỏi vùng biển Việt Nam. Như vậy, Việt Nam thực thi quyền trên cơ sở các quy định của luật quốc tế, phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc, các điều khoản có liên quan của UNCLOS, Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông và các thỏa thuận khác giữa hai nước, giải quyết bằng biện pháp hòa bình, không sử dụng vũ lực trong quan hệ quốc tế.

2.2. Hòa bình giải quyết tranh chấp, ưu tiên biện pháp ngoại giao

Trong các biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp, Việt Nam đặc biệt chú trọng sử dụng biện pháp ngoại giao để xử lý tranh chấp Biển Đông, với các hoạt động chủ yếu bao gồm đối thoại song phương, đa phương và vận động quốc tế. Nhiều thỏa thuận đã được Việt Nam ký kết với các nước để giải quyết tranh chấp liên quan đến phân định vùng biển, như: Hiệp định về vùng nước lịch sử với Campuchia (1982), Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa với Thái Lan (1997), Thỏa thuận về hợp tác khai thác chung vùng

⁵³ Công ước Luật Biển năm 1982, Điều 56; Tuyên bố của Chính phủ Việt Nam về vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ngày 12/5/1977, Điều 3,4.

⁵⁴ Công ước Luật Biển năm 1982, Điều 56, 60.

⁵⁵ Công ước Luật Biển năm 1982, Điều 58.

chồng lấn với Malaysia (1992), Hiệp định phân định Vịnh Bắc Bộ và Hiệp định nghề cá với Trung Quốc (2000), Hiệp định phân định thềm lục địa với Indonesia (2003) và Hiệp định phân định vùng đặc quyền kinh tế với Indonesia (2022). Đây là minh chứng cho cách tiếp cận hợp tác của Việt Nam để giải quyết các yêu sách chồng lấn trong vùng biển thông qua đàm phán song phương.

Việt Nam cùng các nước ASEAN và Trung Quốc đã ký DOC nhằm xây dựng khuôn khổ ứng xử hòa bình ở Biển Đông. DOC tạo nền tảng cho các biện pháp xây dựng lòng tin và ngăn ngừa xung đột, đồng thời là bước đệm hướng tới Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông (COC) có tính ràng buộc pháp lý, mà Việt Nam tích cực thúc đẩy trong vai trò thành viên ASEAN. Trên thực địa, khi Trung Quốc thực hiện các hành vi vi phạm, như đưa tàu khảo sát Hải Dương 8 vào vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam năm 2019, bắt giữ tàu thuyền đánh cá của Việt Nam đang thực hiện đánh bắt hải sản trong vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam, Việt Nam đã nhiều lần lên tiếng phản đối mạnh mẽ và yêu cầu Trung Quốc chấm dứt hành vi vi phạm. Việt Nam đã gửi công hàm lên Liên hợp quốc, khẳng định rõ chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với các vùng biển của mình tại Biển Đông theo UNCLOS, đồng thời bác bỏ các yêu sách phi pháp của Trung Quốc.

Việt Nam thường xuyên tổ chức đối thoại quốc phòng với các nước lớn như Hoa Kỳ, Nhật Bản, và Ấn Độ, nhằm duy trì sự ổn định ở Biển Đông. Việt Nam cũng hợp tác với các nước này trong lĩnh vực an ninh biển để bảo vệ các quyền lợi hợp pháp tại vùng biển của mình. Việt Nam đã nhấn mạnh vai trò của mình trong việc duy trì hòa bình, ổn định ở Biển Đông khi giữ vai trò thành viên không thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (2020-2021). Việt Nam khẳng định tầm quan trọng của UNCLOS và các cơ chế quốc tế trong việc giải quyết tranh chấp một cách hòa bình.

Việc ưu tiên các biện pháp ngoại giao giúp Việt Nam thể hiện vai trò tích cực trong việc duy trì hòa bình và ổn định ở Biển Đông, duy trì sự đồng thuận và tranh thủ sự ủng hộ từ cộng đồng quốc tế, đồng thời bảo vệ các lợi ích hợp pháp trên biển một cách hòa bình. Cách tiếp cận ngoại giao đã góp phần làm giảm căng thẳng, ngăn chặn nguy cơ xung đột quân sự tại Biển Đông, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho các quốc gia ASEAN hợp tác giải quyết các vấn đề an ninh biển khác.

2.3. Tôn trọng pháp luật quốc tế và cam kết tuân thủ UNCLOS

UNCLOS được coi là “Hiến pháp của đại dương” và là nền tảng pháp lý quốc tế quan trọng nhất để giải quyết tranh chấp biển. Đối với Việt Nam, việc tuân thủ và dựa vào UNCLOS có ý nghĩa quan trọng trong bảo vệ quyền lợi quốc gia và duy trì hòa bình khu vực.

UNCLOS quy định rõ quyền chủ quyền của các quốc gia ven biển đối với các vùng biển như vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và thềm lục địa. Việt Nam, với tư cách là quốc gia ven biển, dựa vào UNCLOS để bảo vệ các quyền hợp pháp trong vùng biển của mình, đặc biệt trong việc khai thác tài nguyên và quản lý hoạt động kinh tế. Yêu sách “đường chín đoạn” phi pháp của Trung Quốc bao phủ phần lớn diện tích Biển Đông, bao gồm cả các vùng biển của Việt Nam, và bị xác định là không phù hợp với UNCLOS. Việt Nam đã nhiều lần tuyên bố rõ ràng, thông qua các công hàm ngoại giao và các diễn đàn quốc tế, bác bỏ yêu sách này và khẳng định rằng bất kỳ tuyên bố nào vượt quá giới hạn của UNCLOS đều không hợp pháp.

Việt Nam ủng hộ phán quyết của Tòa trọng tài trong vụ kiện giữa Philippines và Trung Quốc năm 2016. Trong phán quyết ngày 12/7/2016, Tòa trọng tài khẳng định:

- Các quốc gia ven biển, khi tuyên bố xác định vùng biển ở Biển Đông, cần tuân thủ nguyên tắc đất thống trị biển và không được vượt quá giới hạn do UNCLOS quy định. Yêu sách đường chín đoạn và yêu sách quyền lịch sử của Trung Quốc là vi phạm UNCLOS và không có hiệu lực pháp lý khi vượt quá các giới hạn về vùng biển mà UNCLOS cho phép thiết lập⁵⁶.

- Về quy chế pháp lý của một số cấu trúc địa lý ở Biển Đông, các cấu trúc Gạc Ma (Johnson), Châu Viên (Cuarteron), Chữ Thập (Fiery Cross), Ken Nan (McKenna), Gaven bắc (Gaven north) được xác định là đảo đá theo quy định tại khoản 3 Điều 121 UNCLOS, không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng. Các cấu trúc Vành khải (Mischief), Xubi (Subi), Gaven nam (Gaven south), Tư Nghĩa (Hughes) và Cỏ Mây (Second Thomas) là các bãi cạn lúc chìm

⁵⁶ PCA, *South China Sea Arbitration*, Philippines v China, Award, PCA Case N° 2013-19, 12 July 2016, p. 117, para. 278.

lúc nổi phù hợp với Điều 13 UNCLOS. Theo quan điểm của Tòa, công trình nhân tạo do con người xây dựng trên các cấu trúc địa lý trên không làm thay đổi bản chất pháp lý của những cấu trúc đó. Sự tác động của con người không biến một phần đáy biển thành bãi cạn lúc chìm lúc nổi, cũng không thể biến một bãi cạn lúc chìm lúc nổi trở thành đảo⁵⁷.

Đối với các cấu trúc khác thuộc Trường Sa, Tòa Trọng tài xem xét trước hết những cấu trúc có diện tích lớn nhất, bao gồm: Ba Bình (Itu Aba), Thị Tứ (Thitu), Dừa (West York Island), Trường Sa lớn (Spratly Island), Song Tử Đông (North East Cay) và Song Tử Tây (South West Cay). Những cấu trúc trên được xác định là đảo đá phù hợp với Điều 121 khoản 3 UNCLOS. Trên cơ sở đó, Tòa áp dụng tương tự với những cấu trúc còn lại, luôn nổi trên mực nước biển, có diện tích nhỏ hơn và kết luận: không cấu trúc nào có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng⁵⁸.

- Trung Quốc đã vi phạm các quy định của UNCLOS khi thực hiện nhiều hoạt động xâm phạm quyền chủ quyền của Philippines và tiến hành xây dựng, cải tạo các cấu trúc thuộc Trường Sa trên quy mô lớn, phá hủy môi trường, làm tổn hại nghiêm trọng hệ sinh thái biển⁵⁹.

Phán quyết của Tòa Trọng tài không đề cập đến việc xác lập chủ quyền lãnh thổ, nhưng có ảnh hưởng quan trọng đối với việc giải quyết tranh chấp ở Biển Đông. Mặc dù Việt Nam không tham gia trực tiếp vào vụ kiện, việc ủng hộ phán quyết cho thấy Việt Nam luôn coi trọng vai trò của pháp luật quốc tế, đặc biệt là UNCLOS, trong việc giải quyết tranh chấp.

Quan điểm trên của Việt Nam thể hiện rõ trong các Công hàm 2019-2020. Sau lần đệ trình chung với Việt Nam năm 2009, ngày 12/12/2019, Malaysia tiếp tục nộp đệ trình ranh giới thềm lục địa mở rộng của mình trên Biển Đông lên Ủy ban ranh giới thềm lục địa (CLCS). Tuy nhiên, lần đệ trình này của Malaysia đã châm ngòi cho một cuộc chiến Công hàm. Ngay trong ngày hôm đó, phái đoàn thường trực của Trung Quốc đã có công hàm số CML/14/2019 phản đối đệ

⁵⁷ Ibid, p.131, 474.

⁵⁸ Ibid, p. 260.

⁵⁹ Ibid, p. 475.

trình của Malaysia. Cụ thể, trong công hàm số CML/14/2019, Trung Quốc tự “ngộ nhận” rằng nước này có chủ quyền đối với Nam Hải Chư Đảo bao gồm: quần đảo Đông Sa, quần đảo Tây Sa, quần đảo Trung Sa và quần đảo Nam Sa cũng như các vùng biển được tạo ra từ Nam Hải Chư Đảo (yêu sách “Tứ Sa”).⁶⁰

Ngày 06/03/2020, Philippines gửi liên tiếp Công hàm số 000191-2020 để phản đối Công hàm CML/14/2019 của Trung Quốc và Công hàm số 000192-2020 để phản đối Đề trình của Malaysia. Ngày 23/03/2020, Trung Quốc gửi Công hàm số CML/11/2020 phản đối Philippines đồng thời tuyên bố một cách phi lý rằng “Trung Quốc có chủ quyền đối với quần đảo Trường Sa, bãi Scarborough (mà Trung Quốc gọi là Hoàng Nham) và các vùng biển lân cận. Trung Quốc có quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với các vùng biển liên quan cũng như vùng đáy biển và vùng đất dưới đáy biển. Đồng thời cũng tiếp tục nhắc lại yêu sách quyền lịch sử ở Biển Đông”⁶¹. Ngày 30/03/2020, Phái đoàn Việt Nam tiếp tục đệ trình Công hàm lên Tổng Thư ký Liên hợp quốc liên quan đến Công hàm số CML14/2019 ngày 12/12/2019 và Công hàm số CML11/2020 ngày 23/03/2020 của Trung Quốc.

Khi Malaysia có bước đi đơn phương, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam lên tiếng khẳng định Việt Nam có chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa và được hưởng đầy đủ chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia đối với các vùng biển được xác định phù hợp với UNCLOS, đồng thời bảo lưu quyền chủ quyền đối với thêm lục địa mở rộng bên ngoài 200 hải lý trên Biển Đông như đã nêu trong công hàm gửi CLCS năm 2009. Người phát ngôn Bộ Ngoại giao đã nhắc lại đầy đủ lập trường của Việt Nam trong Công hàm năm 2009. Đây là bước đi phù hợp của Việt Nam trong vị thế Chủ tịch ASEAN năm 2020, đồng minh của Malaysia trong đấu tranh chống lại yêu sách đường chín đoạn vô lý của Trung Quốc và đủ để yêu cầu Malaysia dừng lại các hoạt động thăm dò đơn phương. Việc Malaysia rút tàu West Capella ra khỏi khu vực đệ trình chung đã làm giảm căng thẳng không đáng có.

⁶⁰ The Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, 12/12/2019, Note Verbale CML 14/2019.

⁶¹ The Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, 23/03/2020, Note Verbale CML/11/2020.

Công hàm năm 2020 của Việt Nam đã làm rõ hơn quan điểm của Việt Nam sau phán quyết. Việt Nam khẳng định UNCLOS là cơ sở pháp lý duy nhất, quy định toàn diện và triệt để về phạm vi quyền được hưởng vùng biển giữa Việt Nam và Trung Quốc. Khẳng định này thể hiện lập trường nhất quán của Việt Nam, đã nêu trong Công hàm ngày 06/8/1998⁶² phản đối Điều 14 Luật về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Trung Quốc năm 1998⁶³ và trong Công hàm của Trung Quốc ngày 07/5/2009, một lần nữa bác bỏ yêu sách đường chín đoạn và yêu sách quyền lịch sử ở Biển Đông. Việt Nam cho rằng vùng biển của các cấu trúc luôn nổi tại quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa phải được xác định phù hợp với Điều 121(3) Công ước. Tuyên bố này phù hợp với các khoản 1, 2 Điều 20 Luật Biển Việt Nam năm 2012. Khi tham gia đệ trình chung, Việt Nam đã mở rộng thềm lục địa từ đất liền và như vậy gián tiếp giả định đảo Trường Sa (đảo gần bờ nhất) không có thềm lục địa. Trong Công hàm năm 2014 gửi Tòa Trọng tài, Việt Nam công nhận Tòa có thẩm quyền và thể hiện quan điểm không một thực thể nào mà Philippines nêu trong vụ kiện có thể có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng và có thể tạo ra danh nghĩa các vùng biển bên ngoài 12 hải lí.⁶⁴ Tổng hợp các tuyên bố và sự kiện này có thể hiểu lập trường của Việt Nam ủng hộ phán quyết: không thực thể nổi nào tại Trường Sa có vùng biển ngoài lãnh hải 12 hải lí. Quy chế pháp lý các thực thể ở Hoàng Sa sẽ được xem xét cụ thể phù hợp Điều 121(3) UNCLOS và Điều 20 Luật Biển Việt Nam năm 2012. Đảo thích hợp cho đời sống con người hoặc cho một đời sống kinh tế riêng thì có nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Đảo đá không thích hợp cho đời sống con người hoặc cho một đời sống kinh tế riêng thì không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

⁶² Công hàm 771/HC-98 ngày 06/8/1998 của Phái đoàn thường trực Việt Nam tại Liên hợp quốc gửi Tổng Thư ký Liên hợp quốc.

⁶³ Luật về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Trung Quốc (Chinese Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act of 26 June 1998), http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/chn_1998_eez_act.pdf, truy cập 15/4/2020.

⁶⁴ Phán quyết Biển Đông (Philippines v. Trung Quốc), Quyết định của Tòa trọng tài về thẩm quyền giải quyết vụ việc, 29/10/2015, paragraphs 47, 183, 184, and Viet Nam's Statement, Annex 468. <https://pcacases.com/web/sendAttach/2579>, truy cập 15/4/2020;

Yoshifumi Tanaka, The South China Sea Arbitration: Toward an International Legal Order in the Oceans, Bloomsbury Publishing, 2019, p. 27 - 28;

Carl Thayer, Vietnam Files Statement of Interest with the Permanent Court of Arbitration, cogitASIA, <https://www.cogitasia.com/vietnam-files-statement-of-interest-with-the-permanent-court-of-arbitration/>, truy cập 15/4/2020.

Công hàm năm 2020 của Việt Nam tiếp tục phản đối việc áp dụng phương pháp đường cơ sở quần đảo cho các nhóm đảo tại Biển Đông, bao gồm quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa. Không có đường cơ sở được vẽ bằng cách nối liền các điểm ngoài cùng của các cấu trúc xa nhất của các nhóm đảo này.⁶⁵ Việt Nam đã phản đối đường cơ sở Trung Quốc vẽ xung quanh quần đảo Hoàng Sa năm 1996 và tiếp tục đấu tranh để chiến thuật này không được áp dụng ở quần đảo Trường Sa. Các bãi ngầm hoặc cấu trúc lúc chìm lúc nổi không phải là đối tượng thụ đắc lãnh thổ và không có vùng biển riêng. Quan điểm này hoàn toàn phù hợp với các kết luận của phán quyết.

Các sự kiện cụ thể trên cho thấy Việt Nam duy trì quan điểm giải quyết tranh chấp Biển Đông một cách hòa bình và hợp pháp, dựa trên UNCLOS và thông qua các cơ chế quốc tế. Việt Nam ưu tiên đối thoại, hợp tác khu vực và quốc tế, đồng thời không ngừng khẳng định quyền lợi và chủ quyền hợp pháp của mình trước các hành vi xâm phạm, giữ vững quan điểm cương quyết nhưng hòa bình, nhằm đảm bảo ổn định và phát triển bền vững trong khu vực.

3. Thách thức đối với Việt Nam trong giải quyết tranh chấp ở Biển Đông

Giải quyết tranh chấp ở Biển Đông là một nhiệm vụ phức tạp và đòi hỏi sự kiên nhẫn và chiến lược lâu dài. Việt Nam, với tư cách là một trong các quốc gia có chủ quyền ở khu vực này, đang đối mặt với nhiều thách thức trong việc bảo vệ chủ quyền và quyền tài phán hợp pháp trên vùng biển của mình.

3.1. Yêu sách phi lý về xác lập các vùng biển và quyền tài phán trên biển

Những năm gần đây, Biển Đông thường xuyên diễn ra các vụ va chạm giữa tàu bán quân sự, hải quân, cảnh sát biển và các chủ thể dân sự khiến giới khoa học, chính trị gia nghiên cứu và hoạch định chính sách lo ngại về nguy cơ leo thang trong khu vực. Tình hình càng trở nên căng thẳng khi Trung Quốc thừa nhận và công khai yêu sách

⁶⁵ United States “Straight Baseline Claim: China,” (1996) Limits in the Seas, No. 117, US Department of State, Bureau of Oceans and Environmental and Scientific Affairs, <http://www.state.gov/documents/organization/57692.pdf>, truy cập 15/4/2020.

đường chín đoạn trên Biển Đông và không ngừng gia tăng các hoạt động nhằm hiện thực hóa tham vọng “bá chủ biển Đông”, bất chấp cả dư luận quốc tế và đặc biệt là phán quyết của Tòa Trọng tài năm 2016 trong vụ kiện Philippines - Trung Quốc.

Kết nối các sự kiện trong chuỗi hành vi “gây hấn” của Trung Quốc trong thời gian qua, từ cắt cáp tàu Bình Minh 02, tàu Viking II, Tuyên bố mời thầu 9 lô dầu khí, hạ đặt trái phép giàn khoan HD 981 đến việc đưa tàu thăm dò địa chất Hải Dương 8 đi sâu vào vùng biển gần khu vực bãi Tư Chính - Vũng Mây, gần với lô khai thác số 06-01 thuộc đặc quyền kinh tế của Việt Nam, có thể thấy rõ tiến trình “kiểm soát” và tham vọng “quản lý” Biển Đông của Trung Quốc, hiện thực hóa “đường lưỡi bò” và “tranh chấp hóa” Biển Đông, biến toàn bộ vùng biển này trở thành “vùng tranh chấp” để buộc các quốc gia trong khu vực ngồi vào bàn đàm phán theo cách của Trung Quốc. Những hành vi trên là sự vi phạm pháp luật quốc tế, trong đó đặc biệt là UNCLOS.

Đặc biệt, Trung Quốc đã thúc đẩy yêu sách phi lý “Tứ Sa” thay cho yêu sách “đường chín đoạn” kể từ khi yêu sách này bị bác bỏ bởi Tòa Trọng tài trong vụ kiện Biển Đông. Yêu sách này không chỉ là sự mở rộng của đường chín đoạn mà còn là một bước đi mới trong chiến lược pháp lý của Trung Quốc nhằm hợp pháp hóa tuyên bố chủ quyền trên Biển Đông, vi phạm các quy định của UNCLOS. Việc thúc đẩy yêu sách phi lý trên của Trung Quốc cho thấy tiềm ẩn những nguy cơ xung đột, là thách thức cho các quốc gia trong việc tìm kiếm các biện pháp bảo đảm hòa bình, an ninh trên biển.

3.2. Thách thức từ môi trường pháp lý quốc tế và khu vực

Một số quốc gia ASEAN không có tranh chấp tại Biển Đông, thậm chí có quan hệ kinh tế chặt chẽ với Trung Quốc, dẫn đến lập trường không đồng nhất khi đối diện với các vấn đề tranh chấp. Điều này cản trở việc hình thành một lập trường thống nhất và cứng rắn của ASEAN trong vấn đề Biển Đông. Mặc dù ASEAN và Trung Quốc đã cam kết xây dựng Bộ Quy tắc Ứng xử ở Biển Đông (COC), nhưng quá trình đàm phán kéo dài và chưa đạt được đồng thuận về các nội dung quan trọng. Việc không có COC khiến cho các biện pháp kiềm chế hành vi leo thang và giữ vững ổn định khu vực gặp những trở ngại nhất định.

UNCLOS là cơ sở pháp lý chính để Việt Nam và các nước ASEAN bảo vệ quyền lợi trên biển, nhưng công ước này không điều chỉnh việc giải quyết tranh chấp chủ quyền đối với các đảo và thực thể trên biển. Do đó, giải quyết tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ ở Hoàng Sa và Trường Sa yêu cầu sự áp dụng đồng thời nhiều nguồn của pháp luật quốc tế, bao gồm UNCLOS.

Dù UNCLOS cung cấp cơ chế giải quyết tranh chấp, nhưng phán quyết của Tòa Trọng tài năm 2016 không được Trung Quốc công nhận và tuân thủ. Điều này tạo ra những thách thức nhất định trong tiến trình giải quyết tranh chấp ở Biển Đông.

Bên cạnh đó, các hoạt động khai thác tài nguyên của các quốc gia có yêu sách tại Biển Đông, đặc biệt là các hoạt động đánh bắt hải sản và khai thác dầu khí của Trung Quốc, đang gây áp lực lên tài nguyên biển. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến các nguồn tài nguyên biển của Việt Nam mà còn làm suy giảm đa dạng sinh học biển. Ngư dân Việt Nam phải đối mặt với các nguy cơ từ các lực lượng nước ngoài, đặc biệt là tàu cảnh sát biển và tàu dân quân biển của Trung Quốc. Nhiều trường hợp ngư dân Việt Nam bị đe dọa, quấy nhiễu, thậm chí bị bắt giữ hoặc thiệt hại về tài sản khi hoạt động tại các vùng biển truyền thống của Việt Nam, ảnh hưởng đến sinh kế và an toàn của họ.

Những thách thức mà Việt Nam phải đối mặt trong việc giải quyết tranh chấp ở Biển Đông đòi hỏi một chiến lược linh hoạt và sáng suốt. Mặc dù khó khăn, Việt Nam vẫn nhất quán duy trì lập trường hòa bình và tôn trọng luật pháp quốc tế, đồng thời không ngừng nâng cao năng lực bảo vệ chủ quyền biển và phối hợp với các quốc gia khác để đảm bảo lợi ích quốc gia và giữ vững ổn định khu vực.

Kết luận:

Việc cam kết và thực thi UNCLOS là nền tảng trong chiến lược của Việt Nam nhằm bảo vệ quyền lợi biển và duy trì ổn định tại Biển Đông. Thông qua các tuyên bố chủ quyền hợp pháp và các hành động nhất quán, Việt Nam đã khẳng định rõ ràng sự tuân thủ của mình đối với pháp luật quốc tế và UNCLOS, thể hiện ý chí giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình. Việc tham gia các diễn đàn quốc tế, đàm phán với các quốc gia liên quan và tích cực tham gia xây dựng Bộ Quy

tác ứng xử tại Biển Đông (COC) đều là những minh chứng rõ ràng cho cam kết này.

Tuy nhiên, trong bối cảnh những thách thức phức tạp từ các yêu sách và hành động phi pháp từ các quốc gia khác, Việt Nam vẫn đối mặt với nhiều khó khăn trong việc bảo vệ quyền chủ quyền và quyền tài phán hợp pháp của mình. Do đó, bên cạnh việc tiếp tục thực thi các quy định của UNCLOS, Việt Nam cần tăng cường năng lực bảo vệ và thực thi pháp luật trên biển, duy trì đối thoại và hợp tác với các nước trong và ngoài khu vực để đạt được sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế.

Cam kết mạnh mẽ đối với UNCLOS và giải quyết tranh chấp một cách hòa bình không chỉ thể hiện trách nhiệm của Việt Nam trong việc duy trì trật tự dựa trên luật pháp quốc tế mà còn góp phần vào ổn định, hòa bình và phát triển bền vững tại Biển Đông. Đây chính là con đường hiệu quả và đúng đắn để bảo vệ quyền lợi quốc gia trong dài hạn, đồng thời củng cố uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Ngoại giao (2004), *Giới thiệu một số vấn đề cơ bản của Luật Biển ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, tr.111–160.
2. Dương Văn Huy (2023), ‘ASEAN với giải quyết tranh chấp trên Biển Đông’,
<https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/826940/asean-voi-giai-quyet-tranh-chap-tren-bien-dong.aspx>, accessed 11 May 2024.
3. Sỹ Tuấn - Diệu Thúy (2017), ‘Biển Đông có vị trí trọng yếu ra sao?’ *VietNamNet News* (12 July 2017),
<https://vietnamnet.vn/bien-dong-co-vi-tri-trong-yeu-ra-sao-420498.html>, accessed 1 October 2024.
4. Trần Thường (2023), ‘Việt Nam và Trung Quốc bàn về phân định vùng biển ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ’ (*VietNamNet News*),
<https://vietnamnet.vn/viet-nam-va-trung-quoc-ban-bac-ve-phan->

dinh-vung-bien-ngoai-cua-vinh-bac-bo-2162828.html, accessed 11 May 2024.

5. Ủy ban Biên giới quốc gia (2013), *Chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa*, NXB Tri Thức, Hà Nội.
6. Robert Beckman (2013), "The UN Convention on the Law of the Sea and the maritime disputes in the South China Sea", *A.J.I.L.*, p. 161.
7. Alan E. Boyle (1997), "Dispute Settlement and the Law of the Sea Convention: Problems of Fragmentation and Jurisdiction", *I.C.L.Q.*, 46, p. 37.
8. Jonathan I. Charney (1996), The Implication Expanding International Dispute Settlement Systems: The 1982 Convention on the Law of the Sea, *A.J.I.L.*, p. 69.
9. CSIS, 'South China Sea Energy Exploration and Development' (Asia Maritime Transparency Initiative) <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>, accessed 1 October 2024.
10. M Chemillier-Gendreau (1996), *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys*, L'Harmattan, Paris.
11. Natalie Klein (2005), *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge University Press, UK, p.32.
12. Myron H. Nordquist/Shabtai Rosenne/Louis B. Sohn (eds.) (1989), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol.V, Brill, p.20.
13. Shigeru Oda (1995), "Dispute Settlement Prospects in the Law of the Sea", *I.C.L.Q.*, pp. 863-864.
14. Bernard H. Oxman (2001), "Complementary Agreements and Compulsory Jurisdiction", *A.J.I.L.*, 95, p.277.

15. RP Pedrozo (2014), 'China versus Vietnam: An Analysis of the Competing Claims in the South China Sea', *CNA Analysis & Solutions* August 2014.
16. Andrew Serdy (2017), "Article 280", *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Alexander Proelss (editor), Nomos Verlagsgesellschaft, p.1817.
17. Jillaine Seymour (2006), "The International Tribunal for the Law of the Sea: A Grreat Mistake?", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, p.4.
18. Tullio Treves (1997), "The Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea", *Indian Journal of International Law*, Vol. 37, No. 3, p.404.
19. Nguyen Hong Thao, "Vietnam's Position on the Sovereignty over the Paracels & the Spratlys: Its Maritime Claims" (2012) 5 *JEAIL* 165.

MỐI QUAN HỆ CỦA CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN VÀ HIỆP ĐỊNH CHUNG VỀ THUẾ QUAN VÀ THƯƠNG MẠI TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP CỦA WTO: KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

TS. Vũ Kim Hạnh Dung¹

Tóm tắt:

Cho đến nay, Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS) chỉ giữ một vị trí khiêm tốn trong án lệ của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Thực tế, khi thống kê các báo cáo của WTO, chỉ có duy nhất một lần UNCLOS được nhắc đến trong án lệ của WTO, đó là trong báo cáo nổi tiếng nhưng đã cũ của Cơ quan Phúc thẩm về vụ *US-Shrimp* vào năm 1998. Tuy nhiên, sự thiếu vắng tham chiếu này hoàn toàn trái ngược với khả năng giao thoa và chồng chéo lớn giữa luật biển và luật thương mại quốc tế. Tham luận này trước tiên sẽ phân tích ý nghĩa pháp lý và những tác động của việc đề cập UNCLOS trong báo cáo vụ *US-Shrimp*, sau đó tiếp tục xem xét các án lệ của WTO trong giai đoạn sau để đánh giá liệu và ở mức độ nào các quy định của UNCLOS có thể ảnh hưởng đến cách diễn giải các quy tắc của WTO, chẳng hạn như Hiệp định về chung về thuế quan và thương mại (GATT). Tiếp theo, bài viết sẽ đề cập đến những xung đột có thể nảy sinh giữa UNCLOS và luật của WTO thông qua phân tích các tranh chấp *Swordfish* và *Atlanto-Scandian Herring*. Những phân tích này sẽ gợi mở câu hỏi về khả năng áp dụng Điều XX của GATT như một công cụ pháp lý để giải quyết các xung đột giữa luật biển và luật thương mại quốc tế. Phần cuối cùng sẽ tập trung vào thảo luận kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc bảo đảm tuân thủ UNCLOS trong quá trình phát triển hoạt động thương mại quốc tế.

Từ khóa: *UNCLOS, WTO, GATT, Việt Nam, môi trường*

¹ Trưởng Bộ môn Luật Thương mại quốc tế, Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - Luật, ĐHQG TP.HCM

1. Việc tham chiếu đến UNCLOS trong Báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm về vụ US-Shrimp

Vụ US-Shrimp liên quan đến tính hợp pháp theo luật WTO của lệnh cấm nhập khẩu tôm do Hoa Kỳ áp đặt đối với những con tôm được đánh bắt bằng công nghệ có hại cho rùa biển, một loài có nguy cơ tuyệt chủng theo Công ước về Buôn bán Quốc tế các Loài Động, Thực vật Hoang dã Nguy cấp (CITES) năm 1973.² Đề lập luận cho việc vi phạm các cam kết của mình theo Điều XI GATT,³ Hoa Kỳ đã viện dẫn Điều XX GATT – được gọi là “điều khoản ngoại lệ chung” – trong đó quy định các điểm từ (a) đến (j) các trường hợp cụ thể mà theo đó các thành viên WTO có thể được miễn áp dụng các quy tắc của GATT.⁴ Cụ thể, bên bị đơn đã dựa vào Điều XX(g), bao gồm các biện pháp “liên quan tới việc gìn giữ nguồn tài nguyên có thể bị cạn kiệt, nếu các biện pháp đó cũng được áp dụng hạn chế cả với sản xuất và tiêu dùng trong nước”.

Do đó, Cơ quan Phúc thẩm phải xác định liệu rùa biển có thể được coi là “tài nguyên thiên nhiên có thể cạn kiệt” theo nghĩa của quy định này hay không. Bên nguyên đơn (bao gồm Ấn Độ, Malaysia, Pakistan và Thái Lan) đã tìm kiếm một cách diễn giải hẹp của thuật ngữ này là chỉ bao gồm các tài nguyên không tái tạo như khoáng sản. Theo quan điểm của họ, cụm từ này không bao gồm các loài động vật, vốn là tài nguyên sống và do đó có khả năng tự tái sinh. Họ cũng nhấn mạnh rằng các vấn đề liên quan đến tài nguyên sống nên được xem xét theo ngoại lệ riêng tại Điều XX(b), quy định cụ thể về các biện pháp “cần thiết để bảo vệ sự sống hoặc sức khỏe của con người, động vật hoặc thực vật” (do đó bao gồm các tài nguyên sống tự nhiên), với những yêu cầu nghiêm ngặt hơn so với quy định tại Điều XX(g). Thực

² Mục 609 của Luật Công 101–162 Hoa Kỳ (“Mục 609”) quy định rằng việc tiếp cận thị trường tôm của Hoa Kỳ phụ thuộc vào việc các quốc gia xuất khẩu áp dụng chương trình bảo tồn rùa biển tương đương với chương trình của chính Hoa Kỳ.

³ Điều XI(1) của GATT quy định về việc xóa bỏ các hạn chế định lượng: “Không một bên ký kết nào được phép thiết lập hoặc duy trì bất kỳ sự cấm đoán hoặc hạn chế nào khác ngoài thuế quan, thuế hoặc các khoản phí khác, cho dù được thực hiện thông qua hạn ngạch, giấy phép nhập khẩu hoặc xuất khẩu, hay các biện pháp khác, đối với việc nhập khẩu bất kỳ sản phẩm nào từ lãnh thổ của bất kỳ bên ký kết nào khác, hoặc đối với việc xuất khẩu hoặc bán để xuất khẩu bất kỳ sản phẩm nào có điểm đến là lãnh thổ của bất kỳ bên ký kết nào khác”.

⁴ Việc viện dẫn các ngoại lệ theo Điều XX của GATT bị ràng buộc bởi phần mở đầu của điều khoản này, hay còn gọi là chapeau: “[v]ới điều kiện rằng các biện pháp đó không được áp dụng theo cách tạo ra sự phân biệt đối xử tùy tiện hoặc không chính đáng giữa các quốc gia có cùng điều kiện, hoặc một sự hạn chế trả hình đối với thương mại quốc tế, không có gì trong Hiệp định này được hiểu là ngăn cản bất kỳ bên ký kết nào” áp dụng hoặc thực thi các biện pháp được liệt kê từ điểm (a) đến (j).

tế, để một biện pháp được coi là hợp lý theo Điều XX(g), nó phải đáp ứng tiêu chuẩn “liên quan đến,” một tiêu chuẩn ít khắt khe và dễ đáp ứng hơn so với tiêu chuẩn “cần thiết” nghiêm ngặt tại Điều XX(b).⁵

Theo lập luận của các bên nguyên đơn, sự khác biệt trong tiêu chuẩn phản ánh ý định của những người soạn thảo GATT nhằm làm cho việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên (không có khả năng tái sinh) trở nên ít phức tạp hơn so với việc bảo vệ sức khỏe con người và động vật.⁶ Tuy nhiên, Cơ quan Phúc thẩm đã bác bỏ cách diễn giải này về khái niệm “tài nguyên thiên nhiên có thể cạn kiệt”, cho rằng ngay cả các loài sinh vật sống, “mặc dù về nguyên tắc có khả năng tái sinh”, trong một số trường hợp nhất định “vẫn có thể bị suy giảm, cạn kiệt hoặc tuyệt chủng, thường là do hoạt động của con người”.⁷

Trong bối cảnh này, Cơ quan Phúc thẩm (Appellate Body – AB) trước hết nhận định rằng, về mặt ngôn từ, các tài nguyên thiên nhiên sống không bị loại trừ khỏi phạm vi của Điều XX(g).⁸ Sau đó, cơ quan này nhấn mạnh sự cần thiết phải diễn giải Điều XX GATT theo hướng “động” và “phát triển”, “dưới ánh sáng của các mối quan tâm đương đại của cộng đồng quốc tế về bảo vệ và bảo tồn môi trường,”⁹ được thể hiện rõ ràng trong việc thừa nhận mục tiêu phát triển bền vững trong Lời mở đầu của Hiệp định WTO.¹⁰

Cơ quan Phúc thẩm cũng cho rằng sự tồn tại của một loạt các công ước và tuyên bố quốc tế hiện đại, trong đó tài nguyên thiên nhiên bao gồm cả tài nguyên sống và không sống, là điều cần thiết để xem

⁵ Ban đầu, các Ban Hội thẩm GATT đã diễn giải cụm từ “liên quan đến” trong Điều XX(g) là đòi hỏi tiêu chuẩn xem xét về nội dung tương tự như Điều XX(b). Tuy nhiên, trong báo cáo vụ US-Gasoline, Cơ quan Phúc thẩm lần đầu tiên đã phân biệt rõ ràng các tiêu chuẩn xem xét mà các điều khoản này đặt ra, cho rằng chúng đòi hỏi những mức độ và sự kết nối khác nhau giữa biện pháp đang được xem xét và mục tiêu chính sách của Chính phủ. Xem Cơ quan Phúc thẩm WTO, *US-Gasoline (AB)*, Báo cáo, ngày 29 tháng 4 năm 1996, tr. 17 trở đi.

⁶ Ban Hội thẩm WTO, *United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ngày 15 tháng 5 năm 1998, đoạn 3.237 trở đi.

⁷ Cơ quan Phúc thẩm, *US-Shrimp*, đoạn 128.

⁸ Như trên.

⁹ Như trên, đoạn 129. Cơ quan Phúc thẩm cũng trích dẫn, để hỗ trợ cho cách tiếp cận diễn giải này, ý kiến tư vấn của Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ) về Hệ quả pháp lý đối với các quốc gia từ việc Nam Phi tiếp tục hiện diện ở Namibia (Nam Tây Phi), bất chấp Nghị quyết 276 (1970) của Hội đồng Bảo an, trong đó ICJ khẳng định rằng khi các điều ước chứa các khái niệm không tĩnh mà mang tính tiến hóa, thì việc diễn giải các khái niệm này “không thể không chịu ảnh hưởng từ sự phát triển pháp luật sau đó” (xem chú thích 109).

¹⁰ Như trên, đoạn 130.

xét.¹¹ Chính tại đây, nhằm củng cố quan điểm rằng khái niệm “tài nguyên thiên nhiên” đã phát triển kể từ GATT 1947 để bao gồm cả tài nguyên sống và không sống, Cơ quan Phúc thẩm đã viện dẫn Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS), cụ thể tại Điều 56 (quy định quyền, thẩm quyền và nghĩa vụ của các quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ), bao gồm quyền thăm dò, khai thác, bảo tồn và quản lý “các tài nguyên thiên nhiên, dù là sống hay không sống”) và các Điều 61 và 62 (quy định quyền và nghĩa vụ của các quốc gia đối với việc bảo tồn và sử dụng các tài nguyên sinh vật trong vùng EEZ của họ).¹²

Do đó, Cơ quan Phúc thẩm đã sử dụng UNCLOS (cũng như các công cụ quốc tế khác về bảo vệ môi trường được trích dẫn trong phần tương ứng của báo cáo) như một phương tiện bổ sung để diễn giải nhằm xác nhận một kết luận mà cơ quan này đã đạt được dựa trên các cơ sở khác.¹³

Báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm về vụ US-Shrimp đánh dấu một tiền lệ quan trọng cho ý tưởng rằng luật WTO “không nên được diễn giải một cách cô lập” khỏi các quy tắc khác của luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, Cơ quan Phúc thẩm không diễn giải hoặc áp dụng UNCLOS; thay vào đó, cơ quan này chỉ dựa vào sự tồn tại của công ước này để lập luận cho cách giải thích nội dung của Điều XX GATT.¹⁴ Đồng thời, cần nhấn mạnh rằng trong trường hợp này – như Cơ quan Phúc thẩm đã lưu ý trong chú thích 110 – việc tham chiếu UNCLOS

¹¹ Cơ quan Phúc thẩm cũng tham chiếu đến Công ước về Đa dạng Sinh học năm 1992, được ký tại Rio de Janeiro vào ngày 5 tháng 6 năm 1992 (UNEP/Bio.Div./N7-INC5/4), Chương trình Nghị sự 21 được thông qua bởi Hội nghị Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển vào ngày 14 tháng 6 năm 1992 (UN Doc. A/CONF. 151/26/Rev.1), và Nghị quyết về Hỗ trợ cho các Quốc gia đang Phát triển được thông qua vào ngày 23 tháng 6 năm 1979, cùng với Công ước về Bảo tồn các Loài Động vật Hoang dã Di cư, ký tại Bonn vào ngày 23 tháng 6 năm 1979; xem US-Shrimp (AB), đoạn 168 (đề cập đến Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển, Chương trình Nghị sự 21, Công ước về Đa dạng Sinh học, và Công ước về Bảo tồn các Loài Động vật Hoang dã Di cư).

¹² Như trên, đoạn 130.

¹³ Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, như chính Cơ quan Phúc thẩm đã chỉ ra (US-Shrimp (AB), đoạn 131), trong án lệ của GATT, các loài cá đã được coi là “tài nguyên thiên nhiên có thể cạn kiệt”: đây là trường hợp đối với trữ lượng cá ngừ, bao gồm cá ngừ vây dài, trong vụ *US-Canadian Tuna* (Ban Hội thẩm GATT, *United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada*, ngày 22 tháng 2 năm 1982, đoạn 4.9); trữ lượng cá hồi và cá trích trong vụ *Canada-Salmon and Herring* (Ban Hội thẩm GATT, *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, ngày 22 tháng 3 năm 1988, đoạn 4.4). Xem thêm báo cáo vụ *US-Tuna (EEC)*, trong đó Ban Hội thẩm thừa nhận rằng “một chính sách bảo tồn cá heo là một chính sách bảo tồn tài nguyên thiên nhiên có thể cạn kiệt” (Ban Hội thẩm GATT, *United States-Restrictions on Imports of Tuna*, lưu hành ngày 16 tháng 6 năm 1994, đoạn 5.13).

¹⁴ Xem Yearwood (2012), *The interaction between World Trade Organisation (WTO) law and external international law: the constrained openness of WTO law (a prologue to a theory)*, Routledge, London tr. 199.

không bị cản trở bởi thực tế rằng không phải toàn bộ các thành viên WTO, và ngay cả các quốc gia tham gia tranh tụng, đều là thành viên của UNCLOS.¹⁵

2. Sự chồng lấn thẩm quyền giữa UNCLOS và GATT trong vụ Chile-Swordfish và EU-Herring

Mặc dù việc tham chiếu đến UNCLOS trong báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm về vụ US-Shrimp có những tác động vượt xa khỏi phạm vi của vụ án này (vì báo cáo này đánh dấu nỗ lực quan trọng đầu tiên của một cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO trong việc tích hợp các yếu tố bảo vệ môi trường vào luật thương mại), thực tế là UNCLOS cho đến nay vẫn chỉ chiếm một vị trí rất khiêm tốn trong án lệ của WTO. Sự khan hiếm các tham chiếu đến UNCLOS trong án lệ WTO hoàn toàn đối lập với số lượng lớn các khả năng giao thoa và chồng chéo tiềm ẩn giữa luật biển và luật thương mại quốc tế.

Đặc biệt, mối quan hệ giữa các quy tắc của UNCLOS về khai thác, bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên sinh vật biển và các quy tắc của GATT cấm các biện pháp hạn chế thương mại đường như là khu vực có khả năng xảy ra xung đột nghiêm trọng nhất.¹⁶ Trong lĩnh vực này, chủ đề về sự tương tác giữa WTO và UNCLOS rõ ràng nằm trong mối quan hệ đối kháng rộng hơn giữa tự do thương mại và bảo vệ môi trường. Thực tế, có một mâu thuẫn nội tại giữa mục tiêu tổng thể của UNCLOS nhằm thúc đẩy việc sử dụng công bằng và hiệu quả các nguồn tài nguyên biển và các chính sách tự do hóa thương mại quốc tế được WTO ủng hộ.¹⁷

¹⁵ US-Shrimp (AB), chú thích 110.

¹⁶ Liên quan đến GATT, đã có bốn quy trình của Ban Hội thẩm liên quan đến việc xem xét các biện pháp môi trường nhằm bảo vệ một số nguồn cá: xem Ban Hội thẩm GATT, *US-Canadian Tuna*; *Canada-Salmon and Herring*; *US-Tuna (Mexico)* (*United States-Restrictions on Imports of Tuna*, không được thông qua, lưu hành ngày 3 tháng 9 năm 1991) và *US-Tuna (EEC)*.

¹⁷ Trong khuôn khổ này, các công cụ quốc tế khác cũng nên được xem xét như là sự bổ sung cho chế độ quản lý nghề cá của UNCLOS. Điều 64 và Điều 118 của UNCLOS, khi yêu cầu các quốc gia hợp tác với nhau trong việc bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật, dự kiến thành lập các tổ chức hoặc thỏa thuận quản lý nghề cá khu vực hoặc tiểu vùng khi thích hợp. Các tổ chức và thỏa thuận này đã được thiết lập rộng rãi và hiện là những công cụ chính để thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia trong quản lý nghề cá xuyên biên giới.

Khả năng không nhất quán giữa luật thương mại quốc tế và luật biển được minh chứng rõ nét qua hai vụ án liên quan đến các biện pháp hạn chế nhằm đảm bảo bảo tồn và thúc đẩy việc sử dụng tối ưu các loài cá di cư xa, dẫn đến các vấn đề về sự không tương thích với GATT. Trong cả hai vụ, các vấn đề cạnh tranh giữa thương mại và bảo tồn đã được đưa ra trước Cơ quan Giải quyết Tranh chấp của WTO (DSB) và Tòa án Quốc tế về Luật Biển (ITLOS).

Vụ án đầu tiên là vụ Swordfish giữa Cộng đồng Châu Âu (EC) và Chile, bắt nguồn từ quyết định của Chile cấm dỡ hàng và quá cảnh tại các cảng của mình đối với các lô cá kiếm được đánh bắt từ vùng biển quốc tế liền kề với EEZ của Chile, vi phạm luật của nước này về bảo tồn và khai thác bền vững loài cá này.¹⁸ Theo đó, các tàu cá Tây Ban Nha đã bị từ chối quyền tiếp cận các cảng của Chile. Điều này dẫn đến việc EC khởi kiện trước DSB của WTO,¹⁹ trong khi Chile nộp đơn kiện lên ITLOS theo Phần XV của UNCLOS.

Trong đơn kiện, EC cáo buộc Chile vi phạm Điều V của GATT (quy định về quyền tự do quá cảnh hàng hóa qua lãnh thổ của mỗi bên ký kết cho lưu thông quá cảnh đến hoặc từ lãnh thổ của các bên ký kết khác) và Điều XI của GATT (cấm các biện pháp hạn chế định lượng

Ngoài ra, Hiệp định năm 1995 về Thực thi các Quy định của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển ngày 10 tháng 12 năm 1982 liên quan đến Bảo tồn và Quản lý các nguồn cá di cư và di cư xa (UNFSA) cũng có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh này. UNFSA củng cố các Điều 63 và 64 của UNCLOS, bằng cách chỉ ra các phương thức và biện pháp để thực hiện nghĩa vụ của các quốc gia trong việc hợp tác bảo tồn và quản lý các nguồn cá di cư và di cư xa. UNFSA quy định rõ ràng, đối với các sản lượng đánh bắt trên vùng biển quốc tế, rằng các quốc gia cảng có thể “ban hành quy định cho phép các cơ quan quốc gia có thẩm quyền cấm cập cảng và chuyển tải nếu xác định rằng sản lượng đánh bắt đã được thực hiện theo cách thức làm suy yếu hiệu quả của các biện pháp bảo tồn và quản lý ở cấp tiểu vùng, khu vực hoặc toàn cầu trên vùng biển quốc tế” (Điều 23(3)). Ngoài ra, theo Điều 23(1), một quốc gia cảng có “quyền và nghĩa vụ áp dụng các biện pháp phù hợp với luật pháp quốc tế để thúc đẩy hiệu quả của các biện pháp bảo tồn và quản lý ở cấp tiểu vùng, khu vực và toàn cầu”.

¹⁸ Quyết định này dựa trên Điều 165 của Luật Thủy sản Chile (Ley General de Pesca y Acuicultura), được hợp nhất bởi Sắc lệnh Tối cao số 430 ngày 28 tháng 9 năm 1991 và được gia hạn bởi Sắc lệnh số 598 ngày 15 tháng 10 năm 1999: xem tại www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC001227. Để đảm bảo việc bảo tồn các nguồn tài nguyên biển ở vùng biển quốc tế Đông Nam Thái Bình Dương, Chile cũng đã đàm phán với các thành viên khác của Ủy ban Thường trực Thái Bình Dương—Colombia, Ecuador và Peru—thỏa thuận Galapagos. Xem Thỏa thuận Khung về Bảo tồn Tài nguyên Sinh vật Biển Vùng Biển Quốc tế Đông Nam Thái Bình Dương, ký tại Santiago de Chile vào ngày 14 tháng 8 năm 2000.

¹⁹ Ngày 19 tháng 4 năm 2000, EC đã yêu cầu tham vấn chính thức với Chile theo Điều 4 của DSU và Điều XXIII của GATT (*Chile-Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Request for Consultations by the European Communities*, ngày 26 tháng 4 năm 2000). Do các cuộc tham vấn không đạt kết quả, EC đã yêu cầu thành lập Ban Hội thẩm WTO để xét xử tranh chấp này (xem *Chile-Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Request for the Establishment of a Panel by the European Communities*, ngày 7 tháng 11 năm 2000), và yêu cầu này đã được DSB chấp thuận tại cuộc họp ngày 12 tháng 12 năm 2000.

đối với nhập khẩu hoặc xuất khẩu).²⁰ Ngược lại, Chile khiếu nại rằng EC đã vi phạm nghĩa vụ hợp tác trong bảo tồn và quản lý các loài di cư xa tại vùng biển quốc tế liền kề với EEZ của Chile (Điều 64 UNCLOS) cũng như các quy định liên quan đến bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật tại vùng biển quốc tế (Điều 117 đến Điều 119 của UNCLOS).²¹

Do đó, ITLOS (với một Phòng Đặc biệt) và DSB của WTO cùng lúc phải xét xử các vấn đề pháp lý khác nhau phát sinh từ cùng một sự kiện giữa Chile và EC, dẫn đến khả năng đưa ra các quyết định không thể hòa giải.

Tranh chấp thứ hai, xảy ra gần đây hơn vào năm 2013, liên quan đến việc quản lý và bảo tồn nguồn cá trích và cá thu tại Đông Bắc Đại Tây Dương, giữa Liên minh Châu Âu (EU) và Quần đảo Faroe.²² EU đã áp dụng các biện pháp hạn chế thương mại với lý do bảo tồn nguồn cá này, để phản ứng lại quyết định đơn phương của Quần đảo Faroe về việc tăng hạn ngạch đánh bắt sau khi rút khỏi các cuộc đàm phán trong Ủy ban Nghề cá Đông Bắc Đại Tây Dương (NEAFC) về phân bổ tổng hạn ngạch cho năm 2013.²³

²⁰ Biên bản Cuộc họp tổ chức tại Trung tâm William Rappard vào ngày 17 tháng 11 năm 2000, ngày 15 tháng 1 năm 2001, đoạn 101 trở đi. Đáp lại, Chile khẳng định rằng các biện pháp mà nước này đã áp dụng “dựa vững chắc trên các nghĩa vụ được áp đặt và các đặc quyền được trao bởi Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển” và “hoàn toàn được biện minh bởi Điều XX của GATT 1994”: như trên, đoạn 112.

²¹ Xem *Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks* (Bảo tồn và Khai thác Bền vững Trữ lượng Cá kiếm), các đoạn 3(a) và 3(b). Chile cũng cáo buộc EC vi phạm “quyền chủ quyền và nghĩa vụ của Chile, với tư cách là quốc gia ven biển, trong việc quy định các biện pháp bảo tồn cá kiếm trong phạm vi tài phán quốc gia và đảm bảo thực thi các biện pháp đó tại các cảng của mình, một cách không phân biệt đối xử” (như trên, đoạn 3(c)); và vi phạm các nghĩa vụ thủ tục theo Điều 297(1)(b) của UNCLOS cũng như nghĩa vụ hành động thiện chí được quy định trong Điều 300 của UNCLOS (như trên, đoạn 3(d)).

Về phần mình, EC đã yêu cầu Phòng Đặc biệt xác định, trong số các vấn đề khác, liệu các biện pháp bảo tồn đơn phương của Chile đối với cá kiếm trên vùng biển quốc tế có vi phạm các Điều 87, 89 và 116 đến 119 của UNCLOS hay không; liệu Thỏa thuận Galapagos có phù hợp với các Điều 64 và 116 đến 119 của UNCLOS hay không; liệu các hành động của Chile liên quan đến bảo tồn cá kiếm có phù hợp với Điều 300 của UNCLOS hay không (như trên, các đoạn 3(e)(f)(g)); và liệu Chile và EC có còn nghĩa vụ đàm phán một thỏa thuận hợp tác phù hợp với Điều 64 của UNCLOS, mặc dù Đan Mạch là thành viên của EU.

²² Mặc dù Quần đảo Faroe là một lãnh thổ tự trị dưới chủ quyền của Đan Mạch, các Hiệp ước EU không áp dụng đối với khu vực này. Điều này dẫn đến những hệ quả kỳ lạ trong vụ việc hiện tại, khi Đan Mạch, với tư cách là quốc gia chịu trách nhiệm về chính sách đối ngoại của Quần đảo Faroe, đã khởi kiện EU theo cơ chế DSU của WTO và UNCLOS, mặc dù Đan Mạch là thành viên của EU.

²³ NEAFC là một Tổ chức Quản lý Nghề cá Khu vực (RFMO) được thành lập để đảm bảo bảo tồn dài hạn và quản lý bền vững các nguồn tài nguyên thủy sản ở vùng Đông Bắc Đại Tây Dương, bao gồm cả cá trích. Đối với nguồn cá này, các bên tham gia NEAFC - EU, Quần đảo Faroe, Iceland, Na Uy và Liên bang Nga - đã đồng ý về một kế hoạch quản lý nghề cá dài hạn bằng cách thiết lập tổng sản lượng khai thác cho phép (TAC), phù hợp với khuyến nghị từ Hội đồng Quốc tế về Khảo sát Biển (ICES). Trên cơ sở đó, mỗi năm, các quốc gia thành viên tham gia đàm phán để thống nhất một công thức phân bổ nhằm chia TAC giữa các quốc gia.

Về phần mình, Quần đảo Faroe đã đưa ra quyết định này sau khi NEAFC từ chối yêu cầu của họ về việc xem xét lại phân bổ hạn ngạch. Theo Quần đảo Faroe, do sự ấm lên của nước biển gây ra bởi biến đổi khí hậu, các loài cá trích và cá thu đã di chuyển về phía bắc, dẫn đến sự gia tăng của các loài này trong vùng EEZ của họ. Do đó, các hạn ngạch do NEAFC quy định không còn được coi là tỷ lệ tương ứng với lượng cá thực tế trong vùng nước thuộc quyền tài phán của các bên liên quan.

Phản ứng của EU là áp đặt lệnh cấm nhập khẩu cá trích và các loài liên quan của cá thu cũng như các sản phẩm thủy sản có chứa hoặc được chế biến từ các loài cá này, đồng thời hạn chế việc sử dụng các cảng của EU đối với các tàu đánh bắt cá trích và cá thu dưới sự kiểm soát của Quần đảo Faroe cũng như các tàu vận chuyển cá hoặc sản phẩm thủy sản từ nghề cá này.²⁴

Trong trường hợp này, cũng như vụ Chile-Swordfish, đã có sự khởi đầu của hai phiên xét xử song song, một dưới Phần XV của UNCLOS²⁵ và một theo cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO,²⁶ mặc

²⁴ Xem Quy định Thực thi của Ủy ban (EU) số 793/2013 ngày 20 tháng 8 năm 2013 về việc thiết lập các biện pháp đối với Quần đảo Faroe nhằm đảm bảo bảo tồn nguồn cá trích Atlanto-Scandian. Theo Điều 3 của Quy định, “bị kiểm soát bởi Quần đảo Faroe” được hiểu là “đánh bắt bởi các tàu mang cờ của Quần đảo Faroe, hoặc các tàu mang cờ của quốc gia khác đã được ủy quyền đánh bắt trong vùng đặc quyền kinh tế của Quần đảo Faroe hoặc được thuê bởi một công ty hoặc cơ quan của Faroe”.

Sáng kiến của EU dựa trên một số quy định nhằm ngăn chặn, răn đe và xóa bỏ hoạt động đánh bắt bất hợp pháp, không khai báo và không được quản lý (IUU) trong vùng biển của EU cũng như trong các vùng biển dưới quyền tài phán của các nước thứ ba và trên vùng biển quốc tế. Các quy định này bao gồm Quy định của Hội đồng (EC) số 1005/2008 ngày 29 tháng 9 năm 2008 thiết lập hệ thống của Cộng đồng để ngăn chặn, răn đe và xóa bỏ đánh bắt IUU và Quy định (EU) số 1026/2012 của Nghị viện Châu Âu và của Hội đồng ngày 25 tháng 10 năm 2012 về một số biện pháp nhằm bảo tồn nguồn cá liên quan đến các quốc gia cho phép đánh bắt không bền vững. Theo Điều 4(1)(a) của Quy định sau, Ủy ban có thể áp dụng các biện pháp hạn chế khác nhau đối với các quốc gia cho phép đánh bắt không bền vững, chẳng hạn như, trong số các biện pháp khác, hạn chế định lượng đối với nhập khẩu cá bị kiểm soát bởi quốc gia đó và các sản phẩm thủy sản được làm từ hoặc chứa loại cá đó, cũng như hạn chế sử dụng các cảng của Liên minh.

²⁵ Vào ngày 16 tháng 8 năm 2013, Đan Mạch, đại diện cho Quần đảo Faroe, đã khởi xướng quy trình trọng tài đối với EU theo Phụ lục VII của UNCLOS liên quan đến tranh chấp về việc diễn giải và áp dụng Điều 63(1) của Công ước liên quan đến nguồn cá trích Atlanto-Scandian. Các tài liệu liên quan đến vụ việc có thể được tìm thấy trên trang web của Tòa Trọng tài Thường trực tại: pca-cpa.org/cn/cases/25.

²⁶ Vào ngày 4 tháng 11 năm 2013, Đan Mạch, đại diện cho Quần đảo Faroe, đã yêu cầu tham vấn với EU theo Điều 4 của DSU và Điều XXIII của GATT, cáo buộc rằng các biện pháp của EU vi phạm các Điều I(1), V(2) và XI(1) của GATT, lần lượt quy định về nguyên tắc tối huệ quốc (MFN), quyền tự do quá cảnh hàng hóa qua lãnh thổ của các quốc gia thành viên WTO và lệnh cấm áp đặt các hạn chế định lượng. Xem *European Union-Measures on Atlanto-Scandian Herring: Request for consultations by Denmark in respect of the Faroe Islands*, ngày 7 tháng 11 năm 2013. Ngày 8 tháng 1 năm 2014, Đan Mạch yêu cầu thành lập Ban Hội thẩm (Liên minh Châu Âu - Các biện pháp về cá trích Atlanto-Scandian: Yêu cầu thành lập Ban Hội thẩm của Đan Mạch đại diện cho Quần đảo Faroe, ngày 10 tháng 1 năm 2014), và yêu cầu này đã được DSB chấp thuận vào ngày 23 tháng 2 năm 2014.

dù lần này các khiếu nại đều do cùng một bên nộp. Cũng như trong vụ Chile-Swordfish, điều này dẫn đến khả năng phải xem xét cùng một tập hợp các sự kiện từ các góc độ khác nhau: trong khi Tòa Trọng tài UNCLOS thụ lý các vấn đề liên quan đến UNCLOS (nghĩa vụ hợp tác theo Điều 63), thì Cơ quan Giải quyết Tranh chấp của WTO (DSB) phải ra phán quyết về các vấn đề liên quan đến GATT (quyền tự do quá cảnh và các hạn chế phi thuế quan đối với nhập khẩu). Điều này rõ ràng dẫn đến nguy cơ các phiên xét xử này có thể đưa ra kết quả xung đột nhau. Tuy nhiên, trong cả hai trường hợp, nguy cơ này đã được hóa giải nhờ vào việc các bên đạt được một thỏa thuận hòa giải trước khi các phiên điều trần bắt đầu. Điều này trước hết đã dẫn đến việc tạm ngưng các thủ tục tố tụng song song tại hai cơ chế giải quyết tranh chấp,²⁷ và sau đó là việc ngừng hoàn toàn sau khi các bên rút đơn kiện tương ứng.²⁸

Tuy nhiên, việc giải quyết các tranh chấp này đã để lại nhiều vấn đề cơ bản chưa được giải quyết liên quan đến mối quan hệ giữa luật biển và luật WTO, cũng như giữa các cơ chế giải quyết tranh chấp tương ứng của chúng. Không thể loại trừ khả năng sẽ có những tình huống tương tự xảy ra trong tương lai. Khả năng xảy ra xung đột quy phạm và các thủ tục song song trước ITLOS và các cơ quan tài phán của WTO càng gia tăng sau khi Hiệp định về Các Biện pháp của Quốc gia có Cảng nhằm Ngăn chặn, Răn đe và Loại bỏ Đánh bắt Bất hợp pháp, Không Báo cáo và Không được Quản lý (Hiệp định về Biện pháp của Quốc gia có Cảng) của FAO có hiệu lực vào ngày 5 tháng 6 năm 2016.²⁹ Hiệp định này yêu cầu các quốc gia có cảng từ chối sử dụng

²⁷ Xem lần lượt, *Chile-Swordfish Case: Chile-Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Arrangement between the European Communities and Chile*, ngày 6 tháng 4 năm 2001, và *Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks (Chile/European Community)*, Lệnh ngày 15 tháng 3 năm 2001; và đối với *EU-Herring Case*: European Commission, *Deal on Mackerel in the North-East Atlantic*, thông cáo báo chí, ngày 12 tháng 3 năm 2014, có sẵn tại europa.eu/rapid/press-release_IP-14-265_en.htm và *Herring dispute between European Union and Faroe Islands nears end*, thông cáo báo chí, ngày 11 tháng 6 năm 2014, xem tại europa.eu/rapid/press-release_IP-14-668_en.htm.

²⁸ Đối với *Chile-Swordfish*, xem: *Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks (Chile/European Union)*, Lệnh ngày 16 tháng 12 năm 2009, và *Chile-Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Joint Communication from the European Union and Chile*, ngày 3 tháng 6 năm 2010. Đối với Vụ *EU-Herring*, vào ngày 21 tháng 8 năm 2014, Đan Mạch, đại diện cho Quần đảo Faroe, và Liên minh Châu Âu đã thông báo cho DSB rằng tranh chấp đã được giải quyết: xem *European Union-Measures on Atlanto-Scandian Herring: Joint communication from Denmark in respect of the Faroe Islands and the European Union*, ngày 25 tháng 8 năm 2014. Vào ngày 21 tháng 8 năm 2014, các bên cũng đã thông báo cho Trọng tài Chủ tọa của Tòa Trọng tài, cơ quan này đã ban hành lệnh chấm dứt vào ngày 23 tháng 9 năm 2014: xem PCA, Lệnh Chấm dứt.

²⁹ Được thông qua bởi Hội nghị FAO tại Phiên họp lần thứ 36, diễn ra từ ngày 18 đến 22 tháng 11 năm 2009, FAO Doc C 2009/LIM/11 Rev.1, có sẵn tại www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/2_037t-e.pdf.

cảng, bao gồm các dịch vụ cảng, cho các tàu liên quan đến hoạt động đánh bắt IUU, nhằm ngăn chặn cá được đánh bắt trái phép tiếp cận thị trường quốc tế qua các cảng của họ.³⁰ Do đó, có thể suy đoán rằng các biện pháp hạn chế tiếp cận và sử dụng cảng sẽ ngày càng được sử dụng như công cụ chống lại tình trạng khai thác quá mức và đánh bắt IUU.³¹

Ngoài ra, mặc dù Hiệp định về Biện pháp của Quốc gia có Cảng không đề cập rõ ràng đến việc sử dụng các biện pháp thương mại, một số tổ chức quản lý nghề cá khu vực (RFMOs) đôi khi đã khuyến nghị các quốc gia thành viên của họ áp dụng các biện pháp hạn chế thương mại để đạt được các mục tiêu bảo tồn của tổ chức.³² Vì tất cả các biện pháp này có thể dẫn đến sự không tương thích với GATT - đặc biệt là với các Điều V và XI như được minh họa trong các trường hợp đã mô tả ở trên - vấn đề có thể được đặt ra là liệu chúng có thể được biện minh theo Điều XX của GATT hay không? Vì vậy, trong phần tiếp theo, mối quan hệ giữa các biện pháp quản lý nghề cá và chế độ thương mại quốc tế sẽ được phân tích dưới góc độ của điều khoản này.

3. Mối liên hệ giữa UNCLOS và GATT theo Điều XX GATT

Có bốn điểm chính cần được làm rõ liên quan đến việc dựa vào các ngoại lệ môi trường của Điều XX trong các tình huống có khả năng xảy ra xung đột giữa UNCLOS và luật WTO, cụ thể là GATT như sau:

³⁰ Theo Điều 9(4), mỗi bên phải từ chối cho tàu vào cảng khi “có đủ bằng chứng rằng một tàu thuyền đang tìm cách vào cảng đã tham gia vào hoạt động đánh bắt IUU hoặc các hoạt động liên quan đến đánh bắt hỗ trợ cho hoạt động đánh bắt như vậy, đặc biệt là việc tàu thuyền đó có trong danh sách các tàu đã tham gia vào hoạt động đánh bắt như vậy hoặc các hoạt động liên quan đến đánh bắt được thông qua bởi một tổ chức quản lý nghề cá khu vực liên quan, phù hợp với các quy tắc và thủ tục của tổ chức đó và theo đúng luật pháp quốc tế, Bên đó phải từ chối cho tàu thuyền này vào cảng của mình [...]”. Nếu tàu đã ở trong cảng vì bất kỳ lý do nào, quốc gia cảng “phải từ chối cho tàu đó sử dụng cảng để bốc dỡ, chuyển tải, đóng gói, và chế biến cá, cũng như các dịch vụ cảng khác bao gồm, nhưng không giới hạn ở, tiếp nhiên liệu và cung cấp lại, bảo trì và đưa lên ụ khô” (đoạn 6).

³¹ Người ta cho rằng Hiệp định về Các Biện pháp của Quốc gia Cảng có thể được coi như một thỏa thuận được một số thành viên WTO ký kết và có thể được ưu tiên trên các nghĩa vụ WTO trong mối quan hệ giữa các bên: Auld K (2017) Trade measures to prevent illegal fishing and the WTO: an analysis of the settled Faroe Islands dispute. World Trade Rev (Online):1-28, tr. 3. Tuy nhiên, như chính tác giả đã lưu ý, án lệ của WTO không cung cấp bất kỳ cơ sở nào cho giải pháp này. Xem Peru - Sản phẩm Nông nghiệp (AB), đoạn 5.112: “các hiệp định WTO bao gồm các quy định cụ thể giải quyết việc sửa đổi, miễn trừ hoặc ngoại lệ cho các hiệp định thương mại khu vực, điều này có ưu tiên hơn các quy định chung của Công ước Vienna, chẳng hạn như Điều 41”.

³² Đặc biệt, Ủy ban Quốc tế về Bảo tồn Cá ngừ Đại Tây Dương (ICCAT) là tổ chức nghề cá đầu tiên khuyến nghị các thành viên áp dụng các biện pháp hạn chế nhập khẩu. Vào năm 1994 và 1995, Ủy ban đã ban hành hai nghị quyết Kế hoạch Hành động để đảm bảo hiệu quả của chương trình bảo tồn cá ngừ vây xanh Đại Tây Dương (nghị quyết 94-3) và cá kiếm Đại Tây Dương (nghị quyết 95-13). Các nghị quyết này đã đề xuất khả năng “khuyến nghị các bên ký kết áp dụng các biện pháp hạn chế thương mại không phân biệt đối xử, phù hợp với nghĩa vụ quốc tế của họ”. Sau đó, ICCAT đã thông qua các nghị quyết trong đó kêu gọi các quốc gia thành viên cấm nhập khẩu một số sản phẩm từ các quốc gia khác nhau (xem: www.iccat.int/en/RecRes.asp).

Thứ nhất, như đã được thấy và giờ đây đã được khẳng định rõ, nguồn cá có thể được coi là “tài nguyên thiên nhiên có thể cạn kiệt” để áp dụng Điều XX(g).³³ Do đó, các quy định quốc gia nhằm bảo vệ các loài cá có nguy cơ tuyệt chủng có thể nằm trong phạm vi của Điều XX GATT.³⁴ Trong trường hợp này, vì tiêu chuẩn của Điều XX(g) ít khắt khe hơn so với tiêu chuẩn được đặt ra bởi Điều XX(b),³⁵ các quốc gia có thể có xu hướng dựa vào quy định tại khoản (g) để bảo vệ các biện pháp của mình. Trong mọi trường hợp, vẫn có thể viện dẫn Điều XX(b) để biện minh cho các quy định bảo vệ tài nguyên biển không bị đe dọa cạn kiệt ngay lập tức. Có lẽ Điều XX(d), liên quan đến các biện pháp cần thiết để đảm bảo tuân thủ việc ngăn ngừa các hành vi gian lận, cũng có thể phù hợp đối với các biện pháp nhằm chống lại đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo và không được quản lý (IUU).³⁶

Thứ hai, báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm trong vụ US-Shrimp có thể được diễn giải là cho phép các thành viên WTO thực hiện các biện pháp đơn phương để bảo vệ môi trường dựa trên phương thức sản xuất của sản phẩm (trong trường hợp đó là cách thức đánh bắt tôm),³⁷ dù rằng ngôn ngữ được sử dụng trong Điều XX GATT và lịch sử soạn thảo của điều khoản này không cung cấp bằng chứng rằng các ngoại lệ chung có thể áp dụng cho các quy trình và phương thức sản xuất (gọi tắt là “PPMs”).

Thứ ba, các chính sách liên quan đến bảo tồn tài nguyên biển nằm ngoài phạm vi tài phán của quốc gia ban hành thường được coi là có thể thuộc các ngoại lệ của Điều XX GATT, ít nhất là trong trường hợp các loài cá di cư xa được đánh bắt tại vùng biển quốc tế nhưng

³³ Như đã đề cập ở trên, đoạn 2.

³⁴ Như Tyler Z. (2006). *Saving fisheries on the high seas: the use of trade sanctions to force compliance with multilateral fisheries agreements*. Tulane Environ Law J 20:43-95, tr. 89-90, đã nhận xét, sự tồn tại của một hiệp định nghề cá đa phương được thiết kế đặc biệt để bảo tồn một loài cá cụ thể có thể cung cấp bằng chứng đủ về khả năng cạn kiệt của loài đó. Điều này có thể được suy ra bằng cách tương tự từ kết luận của Cơ quan Phúc thẩm trong báo cáo vụ US-Shrimp rằng “[k]hả năng cạn kiệt của loài rùa biển thực tế rất khó để phân bác, vì tất cả bảy loài rùa biển được công nhận hiện nay đều có tên trong Phụ lục 1 của Công ước về Buôn bán Quốc tế các Loài Động, Thực vật Hoang dã Nguy cấp” (US-Shrimp (AB), đoạn 132).

³⁵ Trong trường hợp này, để nằm trong phạm vi của Điều XX(g), biện pháp được đề cập phải “liên quan đến” việc bảo tồn các tài nguyên thiên nhiên có thể cạn kiệt (điều này chỉ yêu cầu mối quan hệ chặt chẽ và thực sự giữa biện pháp đang được xem xét và mục tiêu bảo tồn được theo đuổi) và cũng phải được “thực hiện cùng với các hạn chế đối với sản xuất hoặc tiêu thụ trong nước”.

³⁶ Đối với đề xuất này, xem Telesetsky A (2015). *Scuttling IUU fishing and rewarding sustainable fishing: enhancing the effectiveness of the port state measures agreement with trade-related measures*. Seattle Univ Law Rev 38:1237-1270.

³⁷ Về vấn đề này, xem chi tiết trong Charnovitz (2002), tr.92 trở đi.

sinh sống trong EEZ của quốc gia hoặc ở vùng biển quốc tế liền kề, hoặc trong trường hợp sự suy giảm của loài này có thể được coi là một mối quan tâm chung của cộng đồng quốc tế. Thực tế, GATT không đề cập đến việc liệu có tồn tại các giới hạn tài phán ngầm trong Điều XX(g) hay không. Tuy nhiên, án lệ WTO, dù không hoàn toàn loại bỏ rào cản về tài phán, dường như đã có sự linh hoạt hơn so với việc áp dụng một cách nghiêm ngặt Điều XX trong giới hạn lãnh thổ.

Trong báo cáo về vụ US-Shrimp, Cơ quan Phúc thẩm, mặc dù tránh việc giải quyết trực tiếp vấn đề ngoài lãnh thổ,³⁸ đã xem xét thực tế rằng các loài rùa biển được bảo vệ bởi biện pháp tranh chấp cũng di chuyển qua các vùng biển thuộc thẩm quyền của Hoa Kỳ và coi đây là “mối liên hệ đủ giữa các quần thể sinh vật biển di cư và có nguy cơ tuyệt chủng liên quan với Hoa Kỳ cho mục đích của Điều XX(g)”.³⁹ Cơ quan này cũng lưu ý đến thực tế rằng không bên nào tham gia tranh chấp yêu cầu “quyền sở hữu độc quyền đối với rùa biển”.⁴⁰ Tuy nhiên, Cơ quan Phúc thẩm không phân tích chi tiết về bài kiểm tra “mối liên hệ đủ”.

Theo cách tương tự, trong vụ EU-Seal Products liên quan đến quy định của EU cấm nhập khẩu và tiêu thụ các sản phẩm từ hải cẩu trong EU, Cơ quan Phúc thẩm, sau khi nhận thấy rằng các bên không trực tiếp đề cập đến vấn đề áp dụng ngoài lãnh thổ của Điều XX GATT trong các lập luận kháng cáo, đã giới hạn đánh giá của mình khi cho rằng biện pháp tranh chấp “được thiết kế để giải quyết các hoạt động săn hải cẩu diễn ra ‘trong và ngoài Cộng đồng’ và những lo ngại về lợi ích từ hải cẩu của ‘công dân và người tiêu dùng’ trong các quốc gia thành viên EU”, mà không xem xét thêm về vấn đề này.⁴¹

³⁸ Xem US-Shrimp (AB), đoạn 133.

³⁹ Như trên. Điều này dường như đánh dấu một sự thay đổi đáng kể so với kết luận của Ban Hội thẩm về các quy định môi trường ngoài thẩm quyền trong vụ US-Tuna (Mexico). Trong vụ đó, Ban Hội thẩm kết luận rằng Hoa Kỳ không có thẩm quyền ban hành chính sách ảnh hưởng đến hoạt động đánh bắt ngoài phạm vi tài phán của mình (đoạn 5.25 trở đi). Phán quyết này đã bị vượt qua 3 năm sau, khi một Ban Hội thẩm thứ hai xem xét đơn kiện của EC về lệnh cấm nhập khẩu thứ cấp đối với cá ngừ Mexico từ EC. Ban Hội thẩm, dù bác bỏ việc biện hộ theo Điều XX vì các lý do khác, đã tuyên bố rằng “không thể [...] nói rằng Hiệp định Chung cấm một cách tuyệt đối các biện pháp liên quan đến những điều hoặc hành động ngoài phạm vi thẩm quyền lãnh thổ của bên áp dụng biện pháp” (xem US-Tuna (EEC), các đoạn 5.15–5.16). Tuy nhiên, không có báo cáo nào trong hai báo cáo của Ban Hội thẩm được các bên ký kết chấp nhận như một giải pháp ràng buộc pháp lý, do đó, không thể coi chúng như một tuyên bố có thẩm quyền về luật GATT.

⁴⁰ US-Shrimp (AB), đoạn 133.

⁴¹ Cơ quan Phúc thẩm WTO, *European Communities-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Báo cáo, ngày 22 tháng 5 năm 2014, đoạn 5.173.

Mặc dù đoạn này có thể có vẻ khó hiểu, nhưng có thể Cơ quan Phúc thẩm đã lập luận rằng, ngay cả khi có giới hạn địa lý hoặc tài phán trong Điều XX(a), các yếu tố được đề cập ở trên vẫn có thể được coi là “mối liên kết đủ” giữa hải cẩu và EU, với điều kiện rằng biện pháp này nhằm giải quyết các mối quan ngại đạo đức của công dân và người tiêu dùng EU đối với các hoạt động diễn ra, ít nhất là một phần, trong lãnh thổ EU.⁴²

Thứ tư, luật biển có thể liên quan đến việc đánh giá các yêu cầu theo điều khoản dẫn nhập của điều XX GATT.⁴³ Theo án lệ WTO, Điều XX phải được áp dụng theo quy trình hai bước. Trước hết, cần xác định xem biện pháp bị khiếu nại có thuộc một trong các ngoại lệ cụ thể quy định từ điểm (a) đến (j) hay không. Sau khi biện pháp vượt qua bài kiểm tra đầu tiên này, cần xác định xem việc áp dụng biện pháp đó có đáp ứng các yêu cầu của điều khoản dẫn nhập hay không. Theo điều khoản này, biện pháp hạn chế không được phép tạo thành “một phương tiện phân biệt đối xử tùy tiện hoặc không chính đáng giữa các quốc gia có cùng điều kiện, hoặc một hạn chế trả hình đối với thương mại quốc tế”.

Các cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO, khi xem xét sự tồn tại của phân biệt đối xử không chính đáng, đặc biệt chú trọng việc xác định liệu quốc gia biện hộ đã nỗ lực thiện chí để đạt được giải pháp đa phương trước khi thực hiện các biện pháp đơn phương hay chưa. Ví dụ, thiếu cách tiếp cận hợp tác là một trong những lý do chính khiến Cơ quan Phúc thẩm trong vụ US-Shrimp kết luận rằng lệnh cấm của Hoa Kỳ không vượt qua “bài kiểm tra dẫn nhập” (“chapeau test”) của

⁴² Người ta cho rằng, sau khi các cơ quan giải quyết tranh chấp WTO trong vụ EU-Seal Products thừa nhận rằng các mối quan tâm về môi trường có thể ảnh hưởng đến đạo đức công cộng của công dân và người tiêu dùng của quốc gia nhập khẩu, vấn đề ngoại lãnh thổ sẽ trở nên kém quan trọng hơn. Xem Young MA (2014). *Trade measures to address environmental concerns in faraway places: jurisdictional issues*. Rev Eur Comp Int Environ Law 23:302–317, cho rằng “kiểm tra đủ mối liên hệ”, dù vẫn chưa chắc chắn, “có khả năng sẽ dễ dàng được đáp ứng do sự liên kết của các vấn đề môi trường, đặc biệt là nhận thức rằng các vấn đề này ảnh hưởng đến ‘đạo đức công cộng’ nhờ vào sự phát triển và mở rộng đạo đức môi trường” (tr. 317).

⁴³ Xem US-Gasoline (AB), tr.22 và US-Shrimp (AB), đoạn 118 trở đi. Tóm lại, điều khoản mở đầu (*chapeau*) nhằm tránh sự lạm dụng các ngoại lệ chung, cụ thể là để ngăn chặn việc viện dẫn ngoại lệ một cách gián tiếp nhằm lách nghĩa vụ WTO mà không có ý định thực sự theo đuổi các mục tiêu hợp pháp được liệt kê trong Điều XX của GATT. Xem thêm US-Shrimp (AB), đoạn 158.

Điều XX GATT.⁴⁴ Đáng chú ý là, theo Cơ quan Phúc thẩm, nhu cầu áp dụng phương pháp đa phương trong trường hợp này cũng xuất phát từ việc các biện pháp được đề ra nhằm giải quyết một vấn đề mang tính chất toàn cầu.⁴⁵

Sự nhấn mạnh của các cơ quan xét xử của WTO đối với nghĩa vụ đàm phán thiện chí với các đối tác đã tạo ra một “cây cầu” kết nối giữa Điều XX GATT và nghĩa vụ hợp tác trong quản lý và bảo tồn các nguồn cá trong EEZ và vùng biển quốc tế theo các Điều 63, 64 và 118 của UNCLOS cũng như các hiệp định liên quan khác.

Sự ủng hộ của Cơ quan Phúc thẩm đối với phương pháp tiếp cận đa phương nhằm giải quyết xung đột giữa các quan ngại về hạn chế tự do thương mại và bảo tồn dường như cho thấy rằng các biện pháp thương mại có thể được coi là “phù hợp với WTO” hơn nếu chúng được xây dựng trên cơ sở đa phương và là kết quả của thái độ hợp tác đối với các vấn đề môi trường toàn cầu. Do đó, có khả năng cao rằng các biện pháp thương mại sẽ vượt qua bài kiểm tra của Điều XX khi được áp dụng nhằm thực thi các nghĩa vụ bảo tồn nghề cá theo UNCLOS và các hiệp định thực thi hoặc liên quan đến UNCLOS.⁴⁶

Trên thực tế, Ban Thư ký WTO dường như đã công nhận tính hợp pháp theo luật WTO của các biện pháp thương mại được các tổ chức quản lý nghề cá khu vực khuyến nghị. Khi thảo luận về các biện pháp hạn chế thương mại do Ủy ban Bảo tồn Cá ngừ Đại Tây Dương (ICCAT) và Ủy ban Bảo tồn Tài nguyên Sinh vật Biển Nam Cực (CCAMLR) áp dụng, WTO coi đây là “những ví dụ về việc sử dụng

⁴⁴ Theo Cơ quan Phúc thẩm, việc áp dụng biện pháp này không đáp ứng được tiêu chuẩn, vì Hoa Kỳ đã không tiến hành “các cuộc đàm phán nghiêm túc, toàn diện” với tất cả các quốc gia bị ảnh hưởng trước khi áp đặt lệnh cấm nhập khẩu (US-Shrimp (AB), đoạn 166). Cụ thể, Cơ quan Phúc thẩm nhận thấy rằng các cuộc đàm phán giữa Hoa Kỳ và năm quốc gia Nam và Trung Mỹ, dẫn đến việc ký kết một hiệp ước khu vực (Công ước Liên Mỹ) về bảo tồn và quản lý rùa biển ở quy mô khu vực, cho thấy rõ ràng rằng Hoa Kỳ có thể lựa chọn một hướng hành động thay thế để đạt được mục tiêu chính sách hợp pháp của biện pháp, thay vì áp dụng các thủ tục cấm nhập khẩu đơn phương và không có sự đồng thuận theo Điều 609.

⁴⁵ US-Shrimp (AB), đoạn 168. Tại đây, Cơ quan Phúc thẩm lại nhắc đến nhiều công cụ của luật môi trường quốc tế - chẳng hạn như Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển, Chương trình Nghị sự 21, Công ước về Đa dạng Sinh học, Công ước về Bảo tồn Các Loài Động vật Di cư Hoang dã - kêu gọi các nỗ lực “phối hợp và hợp tác” để giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu. Mặc dù UNCLOS không được đề cập đến trong đoạn này, điều này gián tiếp xác nhận rằng UNCLOS có thể đóng vai trò là một công cụ quan trọng trong việc diễn giải Điều XX GATT.

⁴⁶ Knox JH (2004). *The judicial resolution of conflicts between trade and the environment*. Harv Environ Law Rev 28, tr. 41–44, theo đó, các Tổ chức Quản lý Nghề cá Khu vực (RFMOs) và các Hiệp định Môi trường về Nghề cá khác “rất phù hợp để đáp ứng” các tiêu chí được thiết lập bởi điều khoản mở đầu của Điều XX GATT).

biện pháp thương mại thích hợp và phù hợp với WTO (tức không phân biệt đối xử) trong các hiệp định môi trường đa phương”.⁴⁷

4. Những tác động của vòng đàm phán Doha đối với mối liên hệ giữa UNCLOS và GATT

Nỗ lực tích hợp các vấn đề về môi trường và phát triển bền vững vào hệ thống thương mại quốc tế hiện đang được tiến hành trong khuôn khổ vòng đàm phán thương mại Doha của WTO. Đặc biệt, chương trình cải cách đã đưa vào nhiều vấn đề có liên quan trực tiếp đến mối quan hệ giữa WTO và UNCLOS.⁴⁸ Ví dụ, bao gồm mối quan hệ giữa WTO và các Hiệp định Môi trường Đa phương (MEAs)⁴⁹ và vấn đề xác định xuất xứ theo Hiệp định về Quy tắc Xuất xứ (ARO) đối với cá đánh bắt trong EEZ của các quốc gia khai thác xa bờ.⁵⁰ Tại Doha, các quốc gia thành viên WTO cũng đã đồng ý khởi động đàm phán nhằm “làm rõ và cải thiện các quy tắc WTO về trợ cấp nghề cá, có tính đến tầm quan trọng của lĩnh vực này đối với các quốc gia đang phát triển”.⁵¹

Đây là một lĩnh vực mà các mục tiêu của WTO (loại bỏ các hạn chế trong thương mại) và UNCLOS (bảo tồn tài nguyên biển) có

⁴⁷ Ban Thư ký WTO, Ủy ban Thương mại và Môi trường của WTO, Lợi ích Môi trường từ Việc Xóa bỏ Hạn chế và Biến dạng Thương mại: Ngành Nghề Cá, ngày 16 tháng 10 năm 2000, đoạn 28. Cách tiếp cận đa phương trong việc bảo vệ môi trường cũng được ủng hộ bởi báo cáo năm 1996 của Ủy ban Thương mại và Môi trường (CTE): “CTE ủng hộ các giải pháp đa phương dựa trên sự hợp tác và đồng thuận quốc tế như là cách tốt nhất và hiệu quả nhất để các chính phủ giải quyết các vấn đề môi trường có tính chất xuyên biên giới hoặc toàn cầu”.

⁴⁸ Xem Tuyên bố Bộ trưởng được thông qua vào ngày 14 tháng 11 năm 2001, Hội nghị Bộ trưởng, Phiên họp thứ tư tại Doha, 9-14 tháng 11 năm 2001 (Tuyên bố Bộ trưởng Doha), ngày 20 tháng 11 năm 2001.

⁴⁹ Với vai trò then chốt mà các quy định của UNCLOS giao cho các Tổ chức Quản lý Nghề cá Khu vực (RMFOs) và các Thỏa thuận Quản lý Nghề cá Khu vực (RMFAs), việc các tổ chức này được coi là Hiệp định Môi trường Đa phương (MEAs) khiến vấn đề về mối quan hệ giữa UNCLOS và WTO trong lĩnh vực này gắn chặt với mối quan hệ giữa WTO và các MEAs. UNFSA và PSMA cũng được liệt kê trong danh sách các MEA trong phiên bản cập nhật mới nhất của tài liệu Ban Thư ký WTO có tựa đề “Ma trận về Các Biện pháp Thương mại Theo Các Hiệp định Môi trường Đa phương Được Chọn” (WTO Doc. WT/CTE/W/160/Rev.8, ngày 9 tháng 10 năm 2017).

⁵⁰ Hiệp định năm 1995 về Quy tắc Xuất xứ - là một phần của Phụ lục 1A trong Hiệp định thành lập WTO - cung cấp các tiêu chí cơ bản để xác định nơi sản xuất của một hàng hóa nhất định (theo Điều 1, quy tắc xuất xứ là các “luật, quy định và quyết định hành chính có tính chất chung mà bất kỳ Thành viên nào áp dụng để xác định quốc gia xuất xứ của hàng hóa”). Hiệp định cũng thiết lập, theo Điều 4, Ủy ban về Quy tắc Xuất xứ (CRO), bao gồm đại diện của từng Thành viên. Nhiệm vụ chính của CRO là Chương trình Hải hòa Quy tắc Xuất xứ, kết quả của chương trình này sẽ được đưa vào Hiệp định. Chương trình, được khởi động vào năm 1995, dự kiến sẽ hoàn thành vào năm 1998. Tuy nhiên, do sự phức tạp của các vấn đề liên quan trong quá trình đàm phán và các quan điểm khác nhau của các quốc gia Thành viên, chương trình đã bị kéo dài nhiều lần và vẫn chưa được kết thúc.

⁵¹ Tuyên bố Bộ trưởng Doha, bởi Nhóm Đàm phán về Quy tắc (NGR), đoạn 28.

thể được coi là hội tụ.⁵² Các khoản trợ cấp này thường được công nhận là góp phần vào việc đánh bắt IUU, và là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng khai thác quá mức. Đồng thời, trợ cấp nghề cá, như tất cả các hình thức hỗ trợ khác, được coi là một nguồn gây tác động tiêu cực đến quá trình tự do hóa thương mại quốc tế.

Hiện tại, các hiệp định của WTO chưa có quy định cụ thể nào liên quan đến trợ cấp nghề cá. Trong quá khứ, trong vòng đàm phán Uruguay, các quốc gia khai thác thủy sản lớn đã thành công trong việc loại trừ các sản phẩm cá khỏi Hiệp định Nông nghiệp, từ đó loại trợ cấp thủy sản khỏi yêu cầu giảm trợ cấp đáng kể của hiệp định này. Kết quả là trợ cấp nghề cá thuộc phạm vi điều chỉnh của cơ chế trợ cấp chung của WTO, tức Hiệp định về Trợ cấp và Biện pháp Đối kháng (SCM), điều chỉnh các điều kiện theo đó các thành viên WTO có thể cung cấp trợ cấp hoặc áp dụng biện pháp đối kháng để bù đắp tổn hại do nhập khẩu được trợ cấp gây ra. Hiệp định SCM áp dụng phương pháp “đèn giao thông,” chia trợ cấp thành ba nhóm màu khác nhau: hộp đỏ (trợ cấp bị cấm), hộp xanh (trợ cấp được phép),⁵³ hoặc hộp vàng (trợ cấp có thể bị khiếu nại). Cho đến nay, cơ chế này đã tỏ ra hoàn toàn kém hiệu quả đối với trợ cấp nghề cá. Dù có sự trợ cấp lớn cho ngành thủy sản, trên thực tế chỉ có rất ít khiếu nại trong lĩnh vực này theo DSU của WTO.⁵⁴

Trong khuôn khổ này, một vấn đề tranh cãi khác ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa UNCLOS và WTO liên quan đến tính tương thích với Hiệp định SCM của nghĩa vụ quy định tại Điều 62 của UNCLOS, yêu cầu các quốc gia ven biển thiếu khả năng khai thác toàn bộ sản lượng cho phép trong vùng EEZ của mình phải cấp quyền tiếp cận phần dư thừa cho các quốc gia khác thông qua các thỏa thuận tiếp cận. Theo các thỏa thuận này - phần lớn được ký kết giữa các quốc gia phát triển khai thác xa bờ và các quốc gia ven biển đang phát triển - quốc gia ven biển cho phép tàu của quốc gia bên kia đánh bắt trong EEZ của mình để đổi lấy khoản bồi thường tài chính. Khoản bồi

⁵² Myers BK (2005). *Trade measures and the environment: can the WTO and UNCLOS be reconciled?* UCLA Journal of Environmental Law and Policy, tr. 68 chỉ ra rằng trợ cấp cho ngành nghề cá đại diện cho “một lĩnh vực mà các nguyên tắc của WTO rõ ràng ủng hộ bảo vệ môi trường”.

⁵³ Hộp này đã hết hiệu lực vào ngày 31 tháng 12 năm 1999, theo Điều 8(9) của Hiệp định SCM.

⁵⁴ Về một số lý do có thể giải thích cho sự thiếu vắng của các vụ kiện liên quan đến trợ cấp nghề cá được đề cập đến bởi Young MA (2009). *Fragmentation or interaction: the WTO, fisheries subsidies, and international law*. World Trade Review, Cambridge University Press, tr. 487–488.

thường này thường chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ của giá trị tổng sản lượng đánh bắt.

Theo cách này, đội tàu của quốc gia khai thác xa bờ có được lợi thế rõ rệt so với các đối thủ cạnh tranh của mình. Vì lý do này, có lo ngại rằng các thỏa thuận này có thể mang lại các trợ cấp ngầm cho ngành thủy sản của quốc gia nước ngoài.⁵⁵

Mặc dù tiến trình của Vòng Đàm phán Doha đã bị trì trệ trong thời gian dài, trợ cấp nghề cá là một trong những vấn đề mà các quốc gia thành viên WTO đã có nhiều hoạt động tích cực nhất.⁵⁶ Nhiệm vụ ban đầu về vấn đề này đã được phát triển thêm vào năm 2005 tại Hội nghị Bộ trưởng Hong Kong, với lời kêu gọi cụ thể về việc cấm một số hình thức trợ cấp thủy sản góp phần gây thừa năng lực khai thác và khai thác quá mức.⁵⁷ Việc thông qua các Mục tiêu Phát triển Bền vững của Liên hợp quốc (SDGs) vào năm 2015 đã mang lại động lực mới cho các cuộc đàm phán về vấn đề này bằng cách thiết lập thời hạn năm 2020 để xóa bỏ các trợ cấp gây ra đánh bắt IUU.⁵⁸ Vào tháng 7 năm 2017, Chủ tịch Nhóm Đàm phán về Quy tắc (NGR) của WTO đã phân phối một bảng tổng hợp bảy đề xuất nhằm hạn chế các trợ cấp thủy sản có hại,⁵⁹ được tiếp tục hoàn thiện thêm vào tháng 10 và tháng 11.⁶⁰ Tại Hội nghị Bộ trưởng ở Buenos Aires vào tháng 12 năm 2017, các thành viên WTO đã bày tỏ cam kết mạnh mẽ về việc thúc đẩy các cuộc đàm phán trong lĩnh vực này với mục tiêu đến Hội nghị Bộ trưởng năm 2019 (trước 1 năm so với thời hạn được đặt ra trong SDGs) đạt được một “thỏa thuận về các quy định toàn diện và hiệu quả nhằm cấm một số hình thức trợ cấp thủy sản gây ra thừa năng lực khai thác và khai thác quá mức, và loại bỏ các trợ cấp gây ra đánh bắt IUU”.⁶¹

Được thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng Tổ chức Thương mại Thế giới lần thứ 12 (MC12) diễn ra tại Geneva vào tháng 6 năm 2022,

⁵⁵ Stone CD (1997). *Too many fishing boats, too few fish: can trade laws trim subsidies and restore the balance in global fisheries?* Ecology Law Quarterly, Ecology Law Quarterly, Vol. 24, No. 3, tr. 525.

⁵⁶ Dostal DJ (2005). *Global fisheries subsidies: will the WTO reel in effective regulations?*. University Penn Carey Law Journals, Vol. 26, No. 4, tr. 815–839.

⁵⁷ Tuyên bố Bộ trưởng được thông qua vào ngày 18 tháng 12 năm 2005, Hội nghị Bộ trưởng, Phiên họp thứ sáu tại Hồng Kông, từ ngày 13 đến 18 tháng 12 năm 2005, ngày 22 tháng 12 năm 2005, Phụ lục D, đoạn 9.

⁵⁸ Xem Mục tiêu Phát triển Bền vững 14.6, ngày 21 tháng 10 năm 2015.

⁵⁹ Xem tài liệu WTO TN/RL/W/273, ngày 28 tháng 7 năm 2017.

⁶⁰ Xem https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fish_03nov17_e.htm

⁶¹ Xem Quyết định Bộ trưởng về Trợ cấp Nghề cá, ngày 13 tháng 12 năm 2017, ngày 18 tháng 12 năm 2017.

Hiệp định về Trợ cấp Thủy sản đánh dấu một cột mốc quan trọng trong nỗ lực bảo vệ nguồn lợi thủy sản toàn cầu. Với sự đồng thuận của các thành viên, hiệp định này đã thiết lập một bộ quy tắc mới, ràng buộc về mặt pháp lý, nhằm hạn chế các hoạt động trợ cấp gây hại, vốn là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng cạn kiệt nguồn cá trên quy mô lớn. Với kỳ vọng trở thành một “điểm cân bằng” giữa bảo vệ môi trường biển và tự do thương mại, Hiệp định được mong đợi sẽ đạt được số lượng thành viên đủ để có hiệu lực trong tương lai gần.

Tóm lại, mặc dù những phát triển gần đây có thể làm gia tăng tiềm năng xung đột giữa luật thương mại quốc tế và luật biển, Hiệp định về trợ cấp nghề cá có thể là một cơ hội lớn để WTO và UNCLOS thực hiện đóng góp chung và hỗ trợ lẫn nhau hướng tới phát triển bền vững.

5. Kinh nghiệm đối với Việt Nam

Điều 87 UNCLOS khẳng định quyền tự do đánh bắt cá trên biển cả, song quyền này phải được thực hiện phù hợp với các nghĩa vụ quốc tế. Điều 116 và các điều khoản liên quan quy định chi tiết hơn về nghĩa vụ của các quốc gia, trong đó nổi bật là nghĩa vụ hợp tác quốc tế và bảo tồn tài nguyên. Bên cạnh những quy định chung về bảo tồn tài nguyên sinh vật biển, UNCLOS cũng đề cập đến các nhóm hải sản di cư như cá lưỡng cư, cá di cư xa và các loài có vú. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu mang tính khuyến nghị, yêu cầu các quốc gia “cố gắng thỏa thuận” hoặc “hợp tác” với nhau. Tính chất không ràng buộc này, kết hợp với sự đa dạng sinh học và hành vi di cư phức tạp của các loài hải sản, đã đặt ra nhiều thách thức trong việc thực thi hiệu quả các quy định trên. Sự thiếu vắng các cơ chế giám sát và thực thi quốc tế mạnh mẽ cũng góp phần làm giảm hiệu quả của các quy định này.

Điều này thể hiện rõ qua các khái niệm như “cố gắng thỏa thuận” hay “hợp tác”, vốn mang tính chất linh hoạt và khó đo lường. Sự thiếu rõ ràng trong các quy định pháp lý đã dẫn đến những bất đồng trong việc áp dụng và thực thi, gây ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nguồn lợi thủy sản.

Để khắc phục những hạn chế của UNCLOS, Hiệp định về Dân cá di cư (UNFSA) đã được thông qua với mục tiêu cụ thể hóa các quy định của UNCLOS và tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quản

lý nghề cá. UNFSA đã đưa ra một bộ các nguyên tắc và tiêu chí cụ thể để đánh giá hiệu quả của các biện pháp bảo tồn và quản lý, đồng thời nhấn mạnh vai trò của các tổ chức nghề cá khu vực trong việc thực thi các quy định này. Việc Việt Nam tham gia UNFSA đã làm cụ thể hóa hơn nữa các nghĩa vụ này, đòi hỏi nước ta phải tuân thủ các biện pháp bảo tồn và quản lý nguồn lợi thủy sản theo quy định của Hiệp định.

Tuy nhiên, việc thực hiện UNFSA vẫn còn đối mặt với nhiều thách thức, bao gồm sự thiếu đồng thuận giữa các quốc gia về các biện pháp quản lý cụ thể, khó khăn trong việc thu thập dữ liệu khoa học, và thiếu nguồn lực để thực hiện các hoạt động giám sát và kiểm soát.

Thêm vào đó, Điều XX của GATT đặt ra yêu cầu các thành viên phải cân bằng giữa việc bảo vệ các lợi ích hợp pháp và các mục tiêu chính đáng, trong đó có bảo vệ môi trường. Để đáp ứng yêu cầu này, khi đưa ra các biện pháp nhằm bảo tồn tài nguyên biển, Việt Nam cần đặc biệt chú trọng đến hợp tác quốc tế. Việc hợp tác không chỉ thể hiện tinh thần tương trợ mà còn góp phần xây dựng các quy tắc chung, đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong quá trình thực thi các biện pháp bảo vệ môi trường. Cụ thể, Việt Nam nên tích cực tham gia vào các diễn đàn đa phương và song phương để trao đổi thông tin, chia sẻ kinh nghiệm và cùng nhau xây dựng các cơ chế hợp tác hiệu quả. Bên cạnh đó, việc xây dựng các liên minh hợp tác với các quốc gia có cùng quan tâm là một hướng đi cần được ưu tiên, nhằm tăng cường sức mạnh đàm phán và thúc đẩy việc thực hiện các cam kết quốc tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH YẾU

1. Auld K (2017), *Trade measures to prevent illegal fishing and the WTO: an analysis of the settled Faroe Islands dispute*. World Trade Rev (Online):1–28.
2. Dostal DJ (2005). *Global fisheries subsidies: will the WTO reel in effective regulations?* Univ Pa J Int Econ Law 26:815–839.
3. Fagenholz A (2004). *A fish in water: sustainable Canadian Atlantic fisheries management and international law*. Univ Pa J Int Econ Law 25:639–667.

4. Kelly JP (2005). The seduction of the Appellate body: *Shrimp/Sea Turtle I and II* and the proper role of States in WTO governance. *Cornell Int Law J* 38:459–491.
5. Knox JH (2004). *The judicial resolution of conflicts between trade and the environment*. *Harv Environ Law Rev* 28:1–78.
6. Myers BK (2005). *Trade measures and the environment: can the WTO and UNCLOS be reconciled?* *UCLA J Environ Law Policy* 23:37–76.
7. Pauwelyn J (2001). *The role of public international law in the WTO: how far can we go?* *Am J Int Law* 95:535–578.
8. Pauwelyn J (2003). *Conflicts of norms in public international law: how WTO law relates to other rules of international law*. Cambridge University Press, Cambridge.
9. Stone CD (1997). *Too many fishing boats, too few fish: can trade laws trim subsidies and restore the balance in global fisheries?* *Ecol Law Q* 24:505–543.
10. Telesetsky A (2015). *Scuttling IUU fishing and rewarding sustainable fishing: enhancing the effectiveness of the port state measures agreement with trade-related measures*. *Seattle Univ Law Rev* 38:1237–1270.
11. Tyler Z (2006). *Saving fisheries on the high seas: the use of trade sanctions to force compliance with multilateral fisheries agreements*. *Tulane Environ Law J* 20:43–95
12. Young MA (2009). *Fragmentation or interaction: the WTO, fisheries subsidies, and international law*. *World Trade Rev* 8:477–515
13. Young MA (2014). *Trade measures to address environmental concerns in faraway places: jurisdictional issues*. *Rev Eur Comp Int Environ Law* 23:302–317.

VAI TRÒ CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI NGĂN NGỪA NGUỒN Ô NHIỄM CỦA TÀU THUYỀN Ở BIỂN ĐÔNG

TS. Nguyễn Văn Trường¹

TS. Nguyễn Thành Lê¹

Tóm tắt:

Ô nhiễm môi trường biển do các hoạt động trên biển, đặc biệt nguồn ô nhiễm từ tàu thuyền được coi là một trong những nguyên nhân gây ra ô nhiễm môi trường biển. Biển Đông nằm trên tuyến hàng hải quan trọng trên thế giới, do vậy luôn tiềm ẩn nguy cơ ô nhiễm do tàu thuyền gây ra. Ô nhiễm Biển Đông do hoạt động của tàu thuyền là vấn đề không chỉ của Việt Nam hay một quốc gia nào đó mà là vấn đề của các quốc gia trong khu vực. Bảo vệ môi trường biển có một vị trí đặc biệt quan trọng theo UNCLOS. Bài viết tập trung phân tích một số quy định của UNCLOS và quy định của Việt Nam về ngăn ngừa nguồn ô nhiễm môi trường biển do nguồn ô nhiễm của tàu thuyền. Bên cạnh đó, bài viết cũng lập luận rằng mặc dù Biển Đông là khu vực vẫn còn những diễn biến phức tạp về tranh chấp tuy nhiên Việt Nam cũng có vai trò quan trọng trong việc thực hiện và hợp tác tích cực với các quốc gia trong khu vực để ngăn ngừa ô nhiễm tàu biển ở khu vực này.

***Từ khóa:** UNCLOS 1982, bảo vệ môi trường biển, nguồn ô nhiễm tàu biển, ngăn ngừa ô nhiễm tàu biển ở Biển Đông*

Biển Đông nằm trên tuyến hàng hải nhộn nhịp và quan trọng trong lĩnh vực hàng hải. Hàng ngày có tới hàng nghìn lượt tàu thuyền hành trình qua vùng biển này, do vậy, đây là vùng biển luôn tiềm ẩn những nguy cơ bị ô nhiễm do tàu thuyền gây ra. Việt Nam luôn chủ động và tích cực mong muốn hợp tác với các quốc gia khác để bảo vệ môi trường biển ở khu vực Biển Đông. Vấn đề bảo vệ môi trường biển

¹ Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

ít nhạy cảm hơn các tranh chấp về chủ quyền giữa các quốc gia ở khu vực Biển Đông. Điều này đã được ghi nhận trong DOC và được tái khẳng định trong Thỏa thuận về các nguyên tắc chung về hướng dẫn giải quyết các vấn đề biển Trung Quốc-Việt Nam².

Là một bên ký kết UNCLOS, Việt Nam có nghĩa vụ phải thực hiện các biện pháp và hợp tác với các quốc gia trong khu vực để bảo vệ môi trường biển của Biển Đông. Bài viết này xem xét vai trò của Việt Nam trong việc ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền gây ra ở Biển Đông. Bài viết lập luận rằng, mặc dù Biển Đông là vùng biển có tranh chấp, Việt Nam có tiềm năng đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm do tàu thuyền gây ra ở khu vực này. Bằng cách đóng vai trò chủ chốt trong việc giải quyết vấn đề ô nhiễm do tàu thuyền gây ra, Việt Nam cũng có cơ hội chứng minh thiện chí hợp tác để bảo vệ môi trường biển của Biển Đông mà không làm bùng phát các tranh chấp chủ quyền phức tạp trong khu vực.

1. Quy định của Luật pháp quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm môi trường từ tàu thuyền

Những quy định về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu biển được đề cập tại Phần II – Lãnh hải và tiếp giáp lãnh hải, Phần V – vùng đặc quyền kinh tế và Phần XII – bảo vệ và bảo tồn môi trường biển. Theo UNCLOS, việc thực hiện bảo vệ môi trường biển sẽ tùy thuộc vào việc đó là tàu thuyền của quốc gia mang cờ quốc tịch, quốc gia ven biển hay quốc gia có cảng. Sự phân bổ thẩm quyền này đã tạo nên một hệ thống mạng lưới để thực hiện nhiệm vụ ngăn ngừa ô nhiễm môi trường từ tàu thuyền. Đồng thời sự phân bổ thẩm quyền này cũng cân bằng lợi ích của quốc gia tàu mang cờ quốc tịch về quyền tự do hàng hải và lợi ích của quốc gia ven biển trong việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển.

Khoản 2 Điều 211 yêu cầu các quốc gia tàu mang cờ cần ban hành các quy định “ít nhất phải có hiệu lực tương đương với các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận chung”. Do vậy, các tiêu chuẩn quốc tế này được xem là ngưỡng tối thiểu để các quốc gia tàu mang cờ ban hành quy định của họ. Điều 217 khẳng định các quốc gia

² Agreement on General Principles of Guidelines for Solving China-Vietnam Sea Problems, https://www.gov.cn/jrzq/2011-10/12/content_1966682.htm, ngày truy cập 13/12/2024.

tàu mang cờ cần phải xử phạt các hành vi vi phạm các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm môi trường áp dụng cho tàu thuyền mang cờ quốc tịch của họ cho dù sự việc đó xảy ra ở bất cứ nơi đâu.

Quyền tài phán của quốc gia ven biển thay đổi tùy theo các vùng biển khác nhau được quy định trong UNCLOS. Khoản 1 Điều 21 quy định: “Trong lãnh hải, quốc gia ven biển có thể ban hành luật và quy định mà không cản trở việc qua lại không gây hại của tàu thuyền nước ngoài”. Trong vùng EEZ, một quốc gia ven biển có thể thông qua luật và các quy định nhằm mục đích ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát nguồn gây ô nhiễm từ tàu thuyền cho vùng EEZ phù hợp và có hiệu lực với các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận chung được thiết lập thông qua tổ chức quốc tế có thẩm quyền (khoản 5 Điều 211).

Khi có căn cứ rõ ràng để tin rằng một tàu nước ngoài đang di chuyển trong lãnh hải đã vi phạm luật pháp và quy định của một quốc gia ven biển, quốc gia ven biển đó có thể tiến hành kiểm tra thực tế tàu và có thể, khi có bằng chứng chứng minh, tiến hành các thủ tục, bao gồm cả việc tạm giữ (khoản 2 Điều 220). Nếu hành vi vi phạm trong vùng EEZ dẫn đến việc xả thải đáng kể gây ra hoặc đe dọa gây ô nhiễm đáng kể cho môi trường biển, quốc gia ven biển có thể tiến hành kiểm tra thực tế tàu để tìm hiểu các vấn đề liên quan đến hành vi vi phạm nếu tàu từ chối cung cấp thông tin hoặc nếu thông tin do tàu cung cấp rõ ràng là không chính xác (khoản 5 Điều 220).

Khi hành vi vi phạm dẫn đến việc xả thải gây thiệt hại lớn hoặc đe dọa gây thiệt hại lớn cho bờ biển hoặc các lợi ích liên quan của quốc gia ven biển hoặc tới bất kỳ tài nguyên nào trong lãnh hải hoặc vùng đặc quyền kinh tế của mình, quốc gia ven biển có thể tiến hành các thủ tục tố tụng, bao gồm cả việc giam giữ tàu thuyền (khoản 6 Điều 220).

Pháp luật quốc tế thừa nhận quyền của quốc gia có cảng trong việc thực hiện quyền tài phán đối với tàu thuyền hoạt động trong vùng nước cảng biển của mình. Nguyên tắc pháp lý quốc tế được nhắc tới ở đây chính là, quốc gia có cảng có quyền tài phán tuyệt đối đối với tất cả các tàu thuyền nước ngoài đi vào và hoạt động trong vùng nước cảng biển. Theo Điều 218 của UNCLOS, một quốc gia cảng có quyền tài phán đối với bất kỳ hành vi xả thải/vi phạm nào từ một tàu, ngay cả khi hành vi đó xảy ra bên ngoài vùng biển nội địa,

lãnh hải hoặc vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia đó. Trên thực tế, việc kiểm soát tàu nước ngoài của các quốc gia cảng dựa trên Biên bản ghi nhớ hợp tác (MOU) không ràng buộc ở các khu vực khác nhau trên thế giới, chẳng hạn như Việt Nam là thành viên của hiệp hội kiểm tra nhà nước cảng biển khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (Tokyo-MOU), hiệp hội kiểm tra nhà nước cảng biển khu vực Liên minh châu Âu (Paris – MOU)...

Nhằm mục đích ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm môi trường từ tàu thuyền, các điều khoản của UNCLOS có thể được kết hợp với các công ước quốc tế khác đã được thông qua bởi Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO), điển hình như: Công ước quốc tế về phòng ngừa ô nhiễm từ tàu (MARPOL 73/78), Công ước Quốc tế về An toàn Sinh mạng trên Biển (SOLAS 74), Công ước quốc tế về kiểm soát các hệ thống chống hà độc hại của tàu (AFS 2001) và Công ước quốc tế về kiểm soát, quản lý nước dẫn và cặn nước dẫn của tàu (BWM 2004). Trong đó, Công ước MARPOL 1973, Nghị định thư 1978 và các phiên bản sửa đổi bổ sung đã bao trùm tất cả các khía cạnh về kỹ thuật, trang thiết bị, giấy chứng nhận ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu thuyền, ngoại trừ việc nhận chìm chất thải ở biển.

2. Vai trò của Việt Nam đối với ngăn ngừa ô nhiễm môi trường từ tàu thuyền

2.1. Vai trò quốc gia tàu mang cờ

Sau khi là thành viên của UNCLOS 1982 và các Công ước khác có liên quan. Việt Nam nhanh chóng sửa đổi, bổ sung và ban hành các Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về ngăn ngừa và kiểm soát nguồn ô nhiễm từ tàu biển. Điển hình là Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phân cấp và đóng tàu biển vỏ thép (QCVN 21: 2015/BGTVT), Quy chuẩn này được sửa đổi bổ sung bởi Quy chuẩn 2:2017, Quy chuẩn yêu cầu tàu thuyền phải được kiểm tra phân cấp, kiểm tra hàng năm, kiểm tra trung gian, kiểm tra định kì, kiểm tra lên đà để đảm bảo an toàn và phòng ngừa ô nhiễm môi trường, hơn nữa các tàu chở dầu phải thỏa mãn yêu cầu là tàu vỏ kép thay vì tàu vỏ đơn; Bên cạnh đó, Bộ GTVT cũng ban hành các Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về hệ thống xử lý nước thải trên tàu (QCVN 100: 2018/BGTVT); Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về các hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu (QCVN 26: 2018/BGTVT), Quy chuẩn QCVN 26: 2018/BGTVT được sửa đổi, bổ

sung bởi QCVN 26: 2023/BGTVT. Hai quy chuẩn yêu cầu tàu thuyền phải thỏa mãn các yêu cầu về kết cấu tàu, trang thiết bị, kỹ thuật, hệ thống xử lý nước thải, nước thải lẫn dầu, nước thải sinh hoạt, rác thải và khí thải tàu biển. Đồng thời, Quy chuẩn cũng quy định chủ tàu và các bên liên quan, các cơ quan Nhà nước bao gồm Bộ GTVT và Cục Đăng kiểm Việt Nam cần triển khai thực thi một cách có hiệu quả các quy định nêu ra trong các Quy chuẩn này.

Theo báo cáo thường niên của Tokyo-MOU³, trước năm 2014, đội tàu biển Việt Nam có tỷ lệ bị lưu giữ ở cảng biển nước ngoài khá cao bởi các khiếm khuyết có liên quan tới bảo vệ môi trường. Do vậy đội tàu biển Việt Nam thường xuyên xuất hiện trong “danh sách đen” giai đoạn trước năm 2014. Tuy nhiên, sau khi là thành viên của các phụ lục khác của MARPOL 73/78, cùng với việc ban hành các Quy chuẩn kỹ thuật nêu trên thì tỷ lệ tàu biển Việt Nam bị lưu giữ ở cảng nước ngoài có liên quan tới bảo vệ môi trường giảm đáng kể. Kết quả là từ 2014 tới nay, đội tàu biển Việt Nam thường xuyên nằm trong “danh sách trắng” của Tokyo-MOU². Điều đó chứng minh Việt Nam đã và đang thể hiện sự chủ động với vai trò là quốc gia tàu mang cờ trong việc thực thi các quy định của Công ước quốc tế và pháp luật quốc gia về ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do nguồn ô nhiễm từ tàu biển.

2.2. Vai trò quốc gia có cảng

Đối với tàu biển nước ngoài đi vào và hoạt động trong các vùng nước thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của Việt Nam phải tuân thủ các quy định của Công ước quốc tế và pháp luật Việt Nam hiện hành về phòng ngừa ô nhiễm môi trường. Các quy định về kiểm tra, kiểm soát hoạt động của tàu thuyền nước ngoài được quy định tại Thông tư số 07/2018/TT-BGTVT và các quy định của UNCLOS 1982, MARPOL 73/78, AFS 2001... về bảo vệ môi trường. Thông tư này cung cấp cơ sở pháp lý để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tiến hành kiểm tra tàu biển nước ngoài hoạt động trong vùng nước cảng biển của Việt Nam.

³ Tokyo-MOU, Annual report 2010-2023, https://www.tokyo-mou.org/publications/annual_report.php, ngày truy cập 13/12/2024

Các cơ quan Nhà nước thực hiện nhiệm vụ kiểm tra tàu biển của Việt Nam cùng với các quốc gia đối tác khác trong khu vực như Trung Quốc, Malaysia, Singapore, Thái Lan, Indonesia và Philippines là những bên ký kết Biên bản ghi nhớ Tokyo (Tokyo-MOU). Báo cáo thường niên năm 2023 của Tokyo-MOU nêu rõ tỷ lệ kiểm tra nhà nước cảng biển do cơ quan hàng hải Việt Nam thực hiện là 39,87%, trong khi tỷ lệ tạm giữ là 0,20%⁴. Tỷ lệ kiểm tra của Việt Nam cao hơn so với các quốc gia trong khu vực như Trung Quốc (34,37%), Indonesia (27,91%), Malaysia (12,26%), Philippines (38,66%), Singapore (3,68%), Thái Lan (20,71%)³. Tuy nhiên tỷ lệ lưu giữ tàu biển nước ngoài tại cảng biển Việt Nam khá thấp so với những quốc gia nêu trên². Cảng vụ hàng hải Việt Nam đưa ra nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát đối với tàu thuyền nước ngoài cho các cảng vụ hàng hải khu vực. Theo Thông tư số 32/2019/TT-BGTVT thì Việt Nam đang có 25 cảng vụ hàng hải khu vực, các cảng vụ hàng hải khu vực có nhiệm vụ trực tiếp thực hiện nhiệm vụ kiểm tra tàu biển nước ngoài hoạt động trong vùng nước cảng biển Việt Nam.

2.3. Vai trò quốc gia ven biển

Theo Điều 16 Luật Biển Việt Nam 2012, Việt Nam có chủ quyền đối với các hoạt động bảo tồn tài nguyên trong vùng nước 200 hải lý tính từ đường cơ sở. Bên cạnh đó, Luật này cũng quy định các lực lượng chức năng có thẩm quyền tuần tra trên biển nhằm mục đích kiểm tra, kiểm soát các hoạt động vi phạm các quy định của Công ước quốc tế và pháp luật của Việt Nam (Điều 47, Điều 48). Điều này có thể là nguyên nhân dẫn tới những vấn đề xung đột về tuần tra trên biển giữa Việt Nam và một số quốc gia khác trong khu vực đặc biệt là Trung Quốc. Bởi đây cũng là một quốc gia tích cực và quan tâm tới vấn đề bảo vệ môi trường biển. Đặc biệt, trong luật bảo vệ môi trường biển (MEPL) năm 2023 đã quy định: “Luật này có hiệu lực đối với tất cả các vùng biển thuộc quyền tài phán của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa” (Điều 2)⁵.

⁴ Tokyo-MOU, Annual report 2023, <https://www.tokyo-mou.org/doc/ANN23-web.pdf>, ngày truy cập 13/12/2024.

⁵ Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China (2023 Revision), <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=42096>, ngày truy cập 13/12/2024.

Hiện nay lực lượng tuần tra trên biển của Việt Nam gồm có Lực lượng Hải quân và Cảnh sát biển, tuy nhiên nhiệm vụ chính của cả hai lực lượng này chủ yếu đảm bảo vấn đề bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn trên biển, bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền và bảo vệ sự thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ trên các vùng biển đảo của Việt Nam và một số những lĩnh vực khác mà Việt Nam tham gia ký kết với các quốc gia trong khu vực và quốc tế. Nhiệm vụ ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển chưa thực sự được quan tâm xác đáng đối với cả hai lực lượng nói trên.

Việt Nam đã bày tỏ nguyện vọng hợp tác với các quốc gia khác ở Biển Đông để bảo vệ môi trường biển. Điều này đã được khẳng định trong Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), được các quốc gia thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và Trung Quốc ký kết năm 2002. Năm 2011, Thỏa thuận về các nguyên tắc chung về hướng dẫn giải quyết vấn đề biển Trung Quốc-Việt Nam đã được thông qua. Điều 5 quy định rằng Việt Nam và Trung Quốc sẽ thúc đẩy hợp tác liên quan đến các vấn đề ít nhạy cảm hơn các tranh chấp về chủ quyền, chẳng hạn như bảo vệ môi trường biển ở Biển Đông. Đồng thời Việt Nam cũng đã tích cực tham gia vào các vấn đề có liên quan tới biển ở khu vực, chẳng hạn như Kế hoạch hành động Biển Đông Á của UNEP và Quan hệ đối tác trong quản lý môi trường cho các vùng biển Đông Á (PEMSEA). Bên cạnh đó, Việt Nam cũng tích cực tham gia các hành động của khu vực Đông Nam Á, điển hình như: Tuyên bố về Thập kỷ bảo vệ môi trường ven biển và biển ở Biển Đông (2017-2027)⁶, Kế hoạch hành động khu vực ASEAN về chống rác thải trôi nổi trên biển (2021-2025)⁷, Trung tâm hợp tác môi trường Trung Quốc-ASEAN⁸, Hợp tác hàng hải Úc-ASEAN⁹.

⁶ Declaration for a Decade of Coastal and Marine Environmental Protection in the South China Sea (2017-2027), <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/Declaration-for-a-Decade-of-Coastal-and-Marine-Environmental-Protection-in-the-South-China-Sea-2017-2027.pdf>, ngày truy cập 13/12/2024.

⁷ ASEAN Regional Action Plan for COMBATING MARINE DEBRIS in the ASEAN Member States (2021-2025), https://asean.org/wp-content/uploads/2021/05/FINAL_210524-ASEAN-Regional-Action-Plan_Ready-to-Publish_v2.pdf, ngày truy cập 13/12/2024.

⁸ China-Asean Environmental Cooperation Center, <https://chinadevelopmentbrief.org/ngos/1779684/>, ngày truy cập 13/12/2024.

⁹ Australia-ASEAN maritime cooperation: A focus on the whole risks losing sight of the parts, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/australia-asean-maritime-cooperation-focus-whole-risks-losing-sight-parts>, ngày truy cập 13/12/2024.

3. Triển vọng tăng cường vai trò của Việt Nam về ngăn ngừa ô nhiễm tàu thuyền ở Biển Đông

Thứ nhất, triển vọng tăng cường kiểm tra nhà nước cảng biển. Trong số các vai trò của Việt Nam được nêu trên, Việt Nam hoàn toàn có thể tăng cường thực hiện kiểm tra nhà nước cảng biển tại khu vực Biển Đông. Thực tiễn của khu vực liên minh Châu Âu (EU) có thể là cơ sở cho việc nghiên cứu và triển khai đối với khu vực Tokyo-MOU, trong đó có Việt Nam. Kiểm tra nhà nước cảng biển tại EU là một trong những ví dụ thành công nhất về ảnh hưởng nội bộ của EU đối với việc ngăn ngừa nguồn ô nhiễm từ tàu. Biên bản ghi nhớ Paris là Biên bản ghi nhớ khu vực sớm nhất cũng như tiên tiến nhất trên thế giới, bao gồm 27 cơ quan quản lý hàng hải tham gia của các quốc gia ven biển Châu Âu. EU đã thông qua Chỉ thị đầu tiên là 95/21/EC, trong đó ưu tiên luật quốc gia và nâng cấp các cam kết của Biên bản ghi nhớ Paris, từ đó các quy định này trở nên ràng buộc và thống nhất. Sau khi được sửa đổi, Chỉ thị này đã trở thành trụ cột chính của hành động cộng đồng trong cuộc chiến của EU chống lại các tàu không đạt tiêu chuẩn an toàn và phòng ngừa ô nhiễm môi trường.

Sau thảm họa tràn dầu tàu chở dầu Erika năm 1999, Chỉ thị 2001/106/EC¹⁰³ đã được ban hành nhằm bắt buộc, thay vì tùy ý như phiên bản trước đó, hệ thống kiểm tra một số tàu có khả năng gây nguy hiểm, thắt chặt các quy định liên quan đến tàu không đạt tiêu chuẩn và đảm bảo thực hiện hiệu quả hơn Chỉ thị 95/21/EC. Sau thảm họa tràn dầu tàu chở dầu Prestige, EU đã đưa ra lệnh cấm ngay lập tức đối với việc vận chuyển dầu nặng (HGO) bằng tàu chở dầu một thân và quy định rằng trong tương lai, chỉ những tàu có thân đôi mới được phép vận chuyển HGO trong hoặc ra khỏi EU. Một chế độ tham vọng hơn đã được thiết lập theo Chỉ thị 2009/16/EC làm tăng áp lực lên các tàu có rủi ro cao, cải cách các cơ chế kiểm soát tại các quốc gia có cảng để đảm bảo hiệu quả hơn và tạo ra một mục tiêu chung mới cho toàn bộ châu Âu là kiểm tra tất cả các tàu, với việc kiểm tra thường xuyên hơn đối với các tàu có rủi ro cao.

Các quy định này đã cải thiện chất lượng kiểm tra của nhà nước cảng tại các quốc gia thành viên EU bằng cách điều hòa các tiêu chuẩn và trao đổi thông tin cho các đơn vị kiểm tra nhà nước cảng biển. Các quy định này góp phần vào thống nhất các hoạt động trong khu vực EU và loại bỏ các cảng của EU có khả năng tạo sự “thuận tiện” trong quá trình kiểm tra tàu biển. Hơn nữa, kiểm tra của nhà nước cảng tại EU áp dụng như nhau đối với các quốc gia thành viên đóng vai trò là quốc gia treo cờ và đối với các tàu treo cờ nước ngoài, đồng thời duy trì tính cạnh tranh của đội tàu EU.

Trong khi đó, biên bản ghi nhớ Tokyo không phải là văn bản ràng buộc về mặt pháp lý và không nhằm mục đích áp đặt bất kỳ nghĩa vụ pháp lý nào đối với bất kỳ quốc gia thành viên nào. Mặc dù ban thư ký của Biên bản ghi nhớ Tokyo tuyên bố Biên bản ghi nhớ là thành công, nhưng thông qua báo cáo thường niên có thể nhận thấy tỷ lệ kiểm tra và lưu giữ của các quốc gia thành viên khác nhau rất nhiều. Sự khác biệt này có thể gây ra hiện tượng “lựa chọn cảng”, theo đó các tàu có xu hướng đến các cảng nơi kiểm tra, kiểm soát lỏng lẻo hơn.

Do vậy, để có thể triển khai được một cơ chế mang tính bắt buộc chung và chặt chẽ hơn ở khu vực và đặc biệt là ở Biển Đông, Biên bản ghi nhớ Tokyo cần được tăng cường. Trong những năm gần đây, Việt Nam thể hiện một hiệu suất cao về tỷ lệ kiểm tra tàu biển ở khu vực Biển Đông, do vậy Việt Nam hoàn toàn có thể đóng vai trò dẫn đầu trong việc tăng cường hệ thống kiểm tra nhà nước cảng biển ở khu vực Biển Đông. Hệ thống các cơ sở đào tạo, huấn luyện của Việt Nam cũng hoàn toàn có thể đáp ứng được việc đào tạo sỹ quan kiểm tra nhà nước cảng biển ở khu vực Biển Đông.

Hơn nữa, như phân tích ở trên, đội tàu biển Việt Nam từ 2014 tới nay thường xuyên nằm trong danh sách trắng của Tokyo-MOU, đó là minh chứng rõ ràng nhất cho việc tuân thủ tốt các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do tàu thuyền gây ra.

Thứ hai, triển vọng tăng cường vai trò của quốc gia ven biển. Cho tới thời điểm hiện tại, ngoài UNCLOS 1982, Việt Nam là thành viên của các Công ước quốc tế quan trọng khác về ngăn ngừa ô nhiễm tàu thuyền, điển hình như: MARPOL 73/78, AFS 2001, BWM 2004,...

Vì vậy các lực lượng chức năng tuần tra trên biển như Cảnh sát biển Việt Nam hoặc Hải quân Việt Nam cần được tăng cường vai trò kiểm tra, kiểm soát đối với tàu thuyền hoạt động trên các vùng biển Lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Như phân tích ở mục 2.3 các lực lượng chức năng này chưa có nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát cũng như xử phạt hành chính đối với tàu thuyền về lĩnh vực bảo vệ môi trường biển. Do vậy, cần phân định rõ phạm vi, trách nhiệm của các lực lượng chức năng này tránh hiện tượng chồng chéo, khó khăn khi thực hiện nhiệm vụ. Hơn nữa, trên các vùng biển còn diễn ra các vấn đề tranh chấp với các quốc gia khác trong khu vực, Việt Nam cần tiếp tục có sự kết hợp chặt chẽ hơn cũng như làm rõ nhiệm vụ, phạm vi của các bên trong việc ngăn ngừa, kiểm soát ô nhiễm môi trường biển do tàu thuyền gây ra.

Thứ ba, triển vọng tăng cường vai trò quốc gia tàu mang cờ. Như phân tích tại mục 2.1, đội tàu biển Việt Nam hoạt động tuyến quốc tế đã và đang tuân thủ tốt các quy định của UNCLOS cũng như các Công ước quốc tế khác về bảo vệ môi trường biển. Tuy nhiên, Thông tư số 07/2018/TT-BGTVT chỉ áp dụng đối với tàu biển nước ngoài hoạt động trong vùng nước cảng biển của Việt Nam. Do vậy, cần mở rộng phạm vi áp dụng của Thông tư này tới các vùng biển thuộc quyền tài phán của Việt Nam, đồng thời cũng cần nghiên cứu và mở rộng phạm vi áp dụng đối với đội tàu biển Việt Nam hoạt động các tuyến nội địa. Những năm gần đây, đội tàu biển Việt Nam hoạt động tuyến nội địa, tàu pha sông-biển, tàu hoạt động ven biển đã tăng nhanh về số lượng. Do vậy cũng cần có cơ chế kiểm tra, kiểm soát và chế tài xử phạt nghiêm khắc và chặt chẽ hơn đối với đội tàu này. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần tích cực hơn nữa trong việc nghiên cứu ứng dụng công nghệ tiên tiến để áp dụng cho tàu biển nhằm mục đích ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển. Điển hình như các nghiên cứu về tàu hoạt động bằng năng lượng “sạch” như: Hydrogen, Liquid Ammonia, Liquefied Natural Gas, Methanol... hoặc về thiết kế tàu như: tàu mặt nước tự vận hành (Maritime Autonomous Surface Ships), năng lượng mặt trời, gió, điện...

4. Kết luận

Ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do tàu thuyền có tầm quan trọng đặc biệt đối với khu vực Biển Đông. Hoạt động vận chuyển hàng hóa bằng đường biển là nguồn gây ô nhiễm biển đáng kể ở khu vực vùng biển này. Do tính chất quốc tế của hoạt động vận chuyển, cần phải hợp tác để ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do tàu thuyền gây ra một cách hiệu quả. Việt Nam, quốc gia ven biển và đang dần khẳng định vị thế về vận chuyển ở khu vực Biển Đông, được trang bị đầy đủ luật pháp để giải quyết ô nhiễm môi trường từ tàu thuyền. Việt Nam luôn thể hiện sự chủ động, tích cực và thiện chí hợp tác với các quốc gia khác để bảo vệ môi trường biển ở Biển Đông. Cụ thể, Việt Nam có thể thúc đẩy hệ thống kiểm tra nhà nước cảng biển được tăng cường ở khu vực Biển Đông thông qua Biên bản ghi nhớ Tokyo. Hành động đó của Việt Nam chứng minh thiện chí hợp tác và tăng cường việc ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do tàu thuyền gây ra mà không làm căng thẳng các vấn đề liên quan tới tranh chấp chủ quyền chưa được giải quyết của Việt Nam và các quốc gia khác trong khu vực.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Luật Biển Việt Nam 2012 số: 18/2012/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 của Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam
2. QCVN 21: 2015/BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phân cấp và đóng tàu biển vỏ thép
3. Quy chuẩn 2:2017 sửa đổi QCVN 21:2015/BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải về Phân cấp và đóng tàu biển vỏ thép
4. QCVN 100: 2018/BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về hệ thống xử lý nước thải trên tàu

5. QCVN 26: 2018/BGTVT và QCVN 26: 2023/BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về các hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu
6. Thông tư số 07/2018/TT-BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải về quy định kiểm tra tàu biển
7. Thông tư số 32/2019/TT-BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải về công bố Danh mục khu vực hàng hải của Cảng vụ hàng hải
8. Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DOC), <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Tuyen-bo-cach-ung-xu-cua-ben-o-bien-dong-do-Chinh-phu-cac-nuoc-thanh-122727.aspx>, ngày truy cập 13/12/2024

II. Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo Tiếng Anh

9. Agreement on General Principles of Guidelines for Solving China-Vietnam Sea Problems, https://www.gov.cn/jrzg/2011-10/12/content_1966682.htm, ngày truy cập 13/12/2024
10. Australia–ASEAN maritime cooperation: A focus on the whole risks losing sight of the parts, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-asean-maritime-cooperation-focus-whole-risks-losing-sight-parts>, ngày truy cập 13/12/2024
11. ASEAN Regional Action Plan for COMBATING MARINE DEBRIS in the ASEAN Member States (2021-2025), https://asean.org/wp-content/uploads/2021/05/FINAL_210524-ASEAN-Regional-Action-Plan_Ready-to-Publish_v2.pdf, ngày truy cập 13/12/2024
12. China-Asean Environmental Cooperation Center, <https://chinadevelopmentbrief.org/ngos/1779684/>, ngày truy cập 13/12/2024
13. Declaration for a Decade of Coastal and Marine Environmental Protectional Protection in the South China Sea (2017-2027), <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/Declaration-for-a->

Decade-of-Coastal-and-Marine-Environmental-Protection-in-the-South-China-Sea-2017-2027.pdf, ngày truy cập 13/12/2024

14. IMO, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78), [https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).asp](https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).asp)IMO, International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS 74), [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx), ngày truy cập 13/12/2024
15. IMO, International Convention on the Control of Harmful Anti fouling Systems on Ships (AFS 2001), [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-the-Control-of-Harmful-Anti-fouling-Systems-on-Ships-\(AFS\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-the-Control-of-Harmful-Anti-fouling-Systems-on-Ships-(AFS).aspx), ngày truy cập 13/12/2024
16. IMO, International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (BWM 2004), [https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Implementing-the-BWM-Convention.aspx#:~:text=The%20Ballast%20Water%20Management%20Convention%20or%20BWM%20Convention%20\(full%20name,potentially%20harmful%20aquatic%20organisms%20and,](https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Implementing-the-BWM-Convention.aspx#:~:text=The%20Ballast%20Water%20Management%20Convention%20or%20BWM%20Convention%20(full%20name,potentially%20harmful%20aquatic%20organisms%20and,) ngày truy cập 13/12/2024
17. Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China (2023), <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=42096>, ngày truy cập 13/12/2024
18. Tokyo-MOU, Annual report 2010-2023, https://www.tokyo-mou.org/publications/annual_report.php, ngày truy cập 13/12/2024
19. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982), https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, ngày truy cập 13/12/2024

VẬN DỤNG UNLCOS 1982 TRONG ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ NHỮNG TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI VIỆT NAM

*TS. Đỗ Quý Hoàng¹
ThS. Lê Thị Mai²*

Tóm tắt:

Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS) 1982 là bản hiến chương về biển và đại dương, tạo khuôn khổ pháp lý toàn diện cho các quốc gia trong quản lý và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên biển. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu toàn cầu, các quốc gia ven biển như Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng như nước biển dâng, xâm nhập mặn, suy giảm hệ sinh thái biển... Bài viết sẽ phân tích việc vận dụng UNCLOS 1982 trong ứng phó với biến đổi khí hậu, đồng thời đánh giá những tác động cụ thể đối với Việt Nam. Qua đó, nhóm tác giả đưa ra những nhận định về xu hướng phát triển của UNCLOS trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng phức tạp, cùng với những khuyến nghị cụ thể đối với Việt Nam nhằm tăng cường vai trò của quốc gia trong việc bảo vệ tài nguyên biển và ứng phó với các thách thức từ biến đổi khí hậu. Những đề xuất này không chỉ hỗ trợ Việt Nam bảo vệ lợi ích quốc gia mà còn góp phần thúc đẩy các cam kết quốc tế về bảo vệ môi trường biển, phù hợp với những giá trị cốt lõi của UNCLOS 1982.

***Từ khóa:** UNCLOS, biến đổi khí hậu, môi trường, biển, Việt Nam*

Đặt vấn đề

Trong thực tế, UNCLOS 1982 không trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến biến đổi khí hậu. Điều này có thể lý giải một cách dễ hiểu, bởi UNCLOS được thông qua vào năm 1982³, khi mà nhận

¹ Khoa Pháp luật quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

² Khoa Pháp luật kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

³ Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển được thông qua ngày 10 tháng 12 năm 1982, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 11 năm 1994

thức và sự hiểu biết về những nguy cơ tiềm tàng của biến đổi khí hậu mới chỉ bắt đầu hình thành. Thời điểm đó, các quốc gia cũng như cộng đồng quốc tế chưa có đủ các kết quả nghiên cứu khoa học và luận chứng cụ thể về tác động lâu dài của biến đổi khí hậu, đặc biệt là tác động lên các hệ sinh thái biển. Mặc dù UNCLOS 1982 đã cung cấp một khung pháp lý toàn diện, đặt nền móng cho việc bảo vệ môi trường biển và tài nguyên sinh vật dưới nước, nhưng câu hỏi đang được đặt ra là liệu công ước này có thể đáp ứng các thách thức hiện nay mà biến đổi khí hậu gây ra đối với biển cả và đại dương hay không? Bởi thực tế cho thấy rằng, mức độ nghiêm trọng của biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng, gây ra những thay đổi sâu sắc trong các hệ sinh thái biển, môi trường biển và tạo nên các vấn đề phức tạp mới, đòi hỏi hệ thống pháp lý phải có sự thích nghi và điều chỉnh kịp thời.

Vì vậy, bài viết dưới đây sẽ xem xét một cách chi tiết hơn về mối quan hệ pháp lý giữa UNCLOS 1982 và những nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu, thông qua việc phân tích những điều khoản cụ thể liên quan đến môi trường biển và các nghĩa vụ đặt ra cho các quốc gia trong việc ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển; bảo vệ và gìn giữ môi trường biển liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu... Bài viết sẽ lý giải liệu UNCLOS 1982 có thể cung cấp các giải pháp pháp lý hiệu quả để ứng phó biến đổi khí hậu, hay cần phải có những sửa đổi, bổ sung khác nhằm bảo vệ môi trường biển và các nguồn tài nguyên trước tác động của biến đổi khí hậu. Đồng thời, bài viết cũng phân tích và đưa ra quan điểm của ITLOS trong *Ý kiến tư vấn ngày 21/05/2024 về Vụ yêu cầu xin ý kiến tư vấn của Ủy ban Quốc đảo nhỏ về Biến đổi khí hậu và luật quốc tế* để có cách nhìn tổng quát hơn liên quan đến các quy định của UNCLOS 1982 và vấn đề biến đổi khí hậu. Qua đó, đề xuất xu hướng phát triển của UNCLOS 1982 để hướng đến một hệ thống luật biển quốc tế hiện đại hiệu quả hơn trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu; cũng như đưa ra những khuyến nghị hoàn thiện khung pháp luật cho Việt Nam.

1. Nhận thức chung về biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu thường được mô tả là thách thức môi trường quan trọng nhất của thời đại. Theo Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC), hệ thống khí hậu là một hệ rất phức tạp bao gồm năm thành phần chính là khí quyển, thủy quyển, băng quyển, bề mặt đất và sinh quyển, và sự tương tác giữa chúng. Mặc dù các thành phần này

rất khác nhau về cấu trúc và thành phần cấu tạo, về các thuộc tính vật lý và các thuộc tính khác, chúng được liên kết với nhau thông qua các dòng khối lượng, dòng năng lượng và động lượng, tạo nên một thể thống nhất rộng lớn. Hệ thống khí hậu tiến hóa theo thời gian dưới tác động của các nhân tố bên trong và bên ngoài.

Biến đổi khí hậu (*Climate Change*) là thuật ngữ được dùng để chỉ sự thay đổi của khí hậu do tác động chủ yếu của con người làm thay đổi các thành phần của khí quyển trái đất. Sự thay đổi này kết hợp với các yếu tố biến động tự nhiên của tự nhiên dẫn tới các biến đổi của khí hậu qua các thời kỳ. Nói một cách dễ hiểu, biến đổi khí hậu chính là sự thay đổi của hệ thống khí hậu từ sinh quyển, khí quyển, thủy quyển tới thạch quyển trong hiện tại và tương lai⁴.

Theo Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, biến đổi khí hậu *“là sự thay đổi của khí hậu do các hoạt động trực tiếp hoặc gián tiếp của con người dẫn đến thay đổi thành phần khí quyển toàn cầu và đóng góp thêm vào những biến động tự nhiên của khí hậu được quan sát trên những thời kỳ có thể so sánh được”*⁵.

Theo IPCC, biến đổi khí hậu là sự thay đổi trong trạng thái của khí hậu có thể được xác định được (ví dụ như sử dụng các phương pháp thống kê) diễn ra trong một thời gian dài, thường là thập kỷ hoặc lâu hơn. Biến đổi khí hậu có thể là do các quá trình tự nhiên bên trong hoặc các tác động bên ngoài, hoặc do hoạt động của con người làm thay đổi thành phần của khí quyển hay trong khai thác sử dụng đất.⁶

Như vậy, dưới góc độ pháp luật quốc tế, biến đổi khí hậu được hiểu là những thay đổi của khí hậu mà nguyên nhân chủ yếu là do các hoạt động con người gây ra hoặc do các quá trình tự nhiên bên trong hay các tác động bên ngoài. Ứng phó với biến đổi khí hậu là những sự đối phó, thay đổi nhanh nhạy, kịp thời với những sự thay đổi mới của hệ thống khí hậu. Hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu bao gồm

⁴ Biến đổi khí hậu và tác động của biến đổi khí hậu, xem tại: <https://dangcongsan.vn/xay-dung-xa-hoi-an-toan-truoc-thien-tai-bien-doi-khi-hau-va-tac-dong-cua-bien-doi-khi-hau-594203.html>, truy cập ngày 05/10/2024

⁵ United Nations, *UN framework convention on climate change*, Article 1, xem tại: <https://unfccc.int/resource/ccsites/zimbab/conven/text/art01.htm#:~:text=%22Climate%20change%22%20means%20a%20change,observed%20over%20comparable%20time%20periods.,> truy cập ngày 05/10/2024

⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change (2001), *Third Assessment Report: Climate Change 2001*, xem tại: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_TAR_full_report.pdf, truy cập ngày 05/10/2024

hai khía cạnh: thích ứng với biến đổi khí hậu và giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Và theo đó, thích ứng với biến đổi khí hậu là thực hiện những hoạt động nhằm giảm nhẹ tác động và tính dễ bị tổn thương do tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu; giảm nhẹ biến đổi khí hậu là giảm mức độ biến đổi khí hậu bằng cách giảm phát thải khí nhà kính. Đề ứng phó với biến đổi khí hậu, trước hết cần thích ứng được với những sự thay đổi (chủ yếu là theo chiều hướng tiêu cực) của hệ thống khí hậu đó.

2. Những giá trị của UNCLOS 1982 và vận dụng trong ứng phó với biến đổi khí hậu

2.1. Quy định chung của UNCLOS 1982

Trong lời mở đầu của UNCLOS đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng một trật tự pháp lý cho các đại dương, nhằm thúc đẩy việc bảo vệ và bảo tồn môi trường biển. Đồng thời, Công ước cũng đề cập đến sự đối lập giữa những mục tiêu bảo vệ lợi ích chung của các quốc gia trên biển với vấn đề bảo vệ chủ quyền quốc gia. Lời mở đầu còn khuyến khích mạnh mẽ các bên tham gia hướng tới một cách tiếp cận toàn diện, hài hòa đối với các vấn đề về đại dương.

UNCLOS 1982 định nghĩa về ô nhiễm môi trường biển tại đoạn 1 khoản 4 Điều 1 như sau: “*Ô nhiễm môi trường biển* (Pollution du milieu marin) là việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển, bao gồm cả các cửa sông, khi việc đó gây ra hoặc có thể gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, và đến hệ động vật và hệ thực vật biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, kể cả việc đánh bắt hải sản và các việc sử dụng biển một cách hợp pháp khác, làm biến đổi chất lượng nước biển về phương diện sử dụng nó và làm giảm sút các giá trị mỹ cảm của biển”. Hiểu theo cách này, ô nhiễm môi trường biển theo định nghĩa của UNCLOS 1982 chủ yếu tập trung vào các hành vi do con người gây ra, dù trực tiếp hay gián tiếp, mà không mở rộng tới các hiện tượng ô nhiễm do nguyên nhân tự nhiên như động đất, sóng thần... Dù vậy, cách tiếp cận này dường như hợp lý, vì để bảo vệ môi trường biển, cần chú trọng kiểm soát các hoạt động của con người liên quan đến ô nhiễm, bất kể là trực tiếp hay gián tiếp.

Bên cạnh đó, có một số quan điểm cho rằng cách hiểu truyền thống về các thuật ngữ của UNCLOS 1982, bao gồm cả định nghĩa về ô nhiễm môi trường biển thường tập trung vào những gì các bên tham gia đã dự tính khi UNCLOS 1982 được đàm phán. Theo cách tiếp cận này, có thể lập luận rằng biến đổi khí hậu không phải là vấn đề được các quốc gia tham gia đàm phán quan tâm vào thời điểm đó, do đó thuật ngữ “năng lượng” trong định nghĩa về ô nhiễm môi trường biển không được các bên dự định bao gồm việc tăng nhiệt độ đại dương do phát thải khí nhà kính (KNK). Tuy nhiên, cách hiểu này không phù hợp bởi một số lý do: *Thứ nhất*, cách tiếp cận này sẽ dẫn đến việc giải thích theo nghĩa hẹp ý định của các bên tham gia vào thời điểm đó. Có thể hiểu đơn giản rằng mục tiêu chủ yếu của định nghĩa ô nhiễm môi trường biển là bao quát toàn bộ các mối đe dọa tiềm tàng đối với môi trường biển. Không có dấu hiệu nào cho thấy các bên tham gia muốn giới hạn định nghĩa này chỉ trong các mối đe dọa cụ thể đã được xác định vào thời điểm đó. *Thứ hai*, cách tiếp cận này sẽ coi UNCLOS như một hợp đồng, bị giới hạn trong thời điểm khi nó được đàm phán. Với cách giải thích điều ước quốc tế như vậy sẽ làm cho nhiều điều ước quốc tế không còn giá trị pháp lý ngay sau khi được ký kết. Để các điều ước quốc tế tiếp tục phát huy được vai trò tích cực theo thời gian thì các văn bản này cần được giải thích trong bối cảnh các điều kiện thay đổi.

Đặc biệt, tại Điều 293 của UNCLOS 1982 cho phép áp dụng các nguồn luật quốc tế khác, miễn là không mâu thuẫn với UNCLOS đã mở ra cơ hội cho việc giải thích tiến bộ các nghĩa vụ đặt ra trong Công ước⁷. Trên cơ sở đó, có thể cho rằng một cách giải thích rộng hơn về ô nhiễm môi trường biển sẽ phù hợp hơn với cách giải thích thuật ngữ tại Điều 1 và mục đích của Công ước tại thời điểm đàm phán.⁸ Trong đệ trình của Ủy ban Quốc đảo nhỏ về Biến đổi khí hậu và Luật Quốc tế (*Commission of Small Island States on Climate Change and International Law – COSIS*) yêu cầu xin ý kiến tư vấn của Tòa án Quốc tế về Luật Biển (*International Tribunal for the Law of*

⁷ Điều 293. Luật có thể áp dụng

1. Tòa án có thẩm quyền theo mục này áp dụng các quy định của Công ước và các quy tắc khác của pháp luật quốc tế không mâu thuẫn với Công ước.

2. Khoản 1 không đụng chạm đến quyền hạn của tòa có thẩm quyền theo mục này để xét xử ex aequo bono (công bằng) nếu các bên thỏa thuận.

⁸ N. Klein (2005), *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge University Press, para. 58&148-152.

the Sea – ITLOS) về một số nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, ứng phó biến đổi khí hậu, khi trả lời câu hỏi thứ nhất của COSIS, Tòa cho rằng định nghĩa này đặt ra ba tiêu chí để xác định hoạt động gây ô nhiễm môi trường biển: (i) phải có các chất hoặc năng lượng; (ii) chất hoặc năng lượng này phải được con người đưa trực tiếp hoặc gián tiếp vào môi trường biển; và (iii) việc đưa vào đó phải gây ra hoặc có thể gây ra hậu quả có hại.⁹

Với tiêu chí thứ nhất, Tòa nhận định rằng các thuật ngữ “chất” và “năng lượng” cần được hiểu theo nghĩa rộng. Thuật ngữ “chất” dùng để chỉ bất kỳ loại chất cụ thể nào có đặc tính đồng nhất hoặc một loại chất có thành phần hóa học xác định. Đối với thuật ngữ “năng lượng”, Tòa lưu ý rằng “năng lượng” có thể bao gồm cả nhiệt năng và viện dẫn Bình luận chung của ILC trong Dự thảo về hướng dẫn bảo vệ bầu khí quyển đối với từ “năng lượng” trong định nghĩa “ô nhiễm khí quyển”¹⁰. Bên cạnh đó Tòa tham khảo định nghĩa của UNFCCC và IPCC về thuật ngữ “KNK” và nhận định “khí” dùng để chỉ “một chất ở dạng như không khí, không phải rắn cũng không phải lỏng” và là một “chất”¹¹. Do đó, Tòa kết luận rằng tiêu chí đầu tiên của định nghĩa “ô nhiễm môi trường biển” của Công ước được thỏa mãn.

Với tiêu chí thứ hai, trước tiên Tòa khẳng định KNK do con người tạo ra (“by man”) và được “đưa vào môi trường” dựa trên định nghĩa “phát thải” (“emissions”) trong UNFCCC và cụm “phát thải do con người” (“anthropogenic emissions”) trong IPCC¹². Theo nhận định của nhiều bên tham gia quá trình tố tụng, biển, cột nước biển là một trong những thành phần cơ bản của “môi trường biển” (“marine environment”) và chịu ảnh hưởng trực tiếp, gián tiếp do việc phát thải KNK gây ra. Trong quá trình giải thích cụm “môi trường biển”, Tòa cho rằng hầu hết các điều khoản tại Chương XII sử dụng thuật ngữ “môi trường biển” một cách chung chung mà không quy định cụ thể về vùng biển nào. Tuy nhiên, đoạn 1 khoản 4 Điều 1 của Công ước ghi nhận “môi trường biển, bao gồm cả các cửa sông” (“the marine

⁹ ITLOS (2024), *Advisory opinion: Request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, 21 May 2024, para.161, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf, truy cập ngày 05/10/2024.

¹⁰ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.163

¹¹ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.164

¹² ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.165

environment, including estuaries”) và Điều 145, khoản 1 Điều 211 có chứa cụm “môi trường biển, bao gồm cả đường bờ biển” (“the marine environment, including the coastline”)¹³. Như vậy đã ngầm định “môi trường biển” bao gồm cả các không gian nằm ngoài các vùng biển được thiết lập theo UNCLOS. Ngoài ra, ITLOS cũng nhắc lại quan điểm của mình trong vụ *Cá ngừ vây xanh miền Nam* và trong vụ *Yêu cầu Ý kiến Tư vấn do Ủy ban Thủy sản Tiểu khu vực (SRFC)* rằng các nguồn tài nguyên sinh vật biển cũng được coi là một phần của “môi trường biển”¹⁴. Cuối cùng, Tòa nhận định “môi trường biển” nên được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm cửa sông, bờ biển, các hệ sinh thái biển và các điều kiện xung quanh ảnh hưởng đến sự sống và sinh vật biển. Bên cạnh đó, Tòa đưa ra nhận định về việc liệu KNK có được đưa “trực tiếp hoặc gián tiếp” vào môi trường biển hay không. Theo đó, dựa trên những dữ kiện khoa học, ITLOS cho rằng việc phát thải KNK do con người tạo ra và được đưa vào môi trường biển theo từng giai đoạn hoặc ngay lập tức khi CO₂ hòa tan và bắt đầu quá trình lưu trữ dưới biển¹⁵. Vì những lý do trên, Tòa kết luận KNK thỏa mãn tiêu chí thứ hai.

Với tiêu chí thứ ba, Tòa nhận định KNK có gây ra hoặc có thể gây ra “hậu quả có hại với môi trường biển”. Theo đó, ITLOS viện dẫn các dữ liệu khoa học và khẳng định rằng lượng nhiệt dư thừa từ KNK dẫn đến hiện tượng nóng lên của đại dương và chiếm đến 91% lượng nhiệt trong hệ thống khí hậu¹⁶. Tòa cũng nhận định phát thải KNK không chỉ dẫn đến biến đổi khí hậu mà còn gây ra hiện tượng axit hóa đại dương, tạo ra nhiều tác động có hại đến môi trường biển, hệ sinh thái và sức khỏe con người. Do đó, Tòa cho rằng KNK thỏa mãn tiêu chí thứ ba và Tòa đã kết luận phát thải KNK là hoạt động gây ô nhiễm môi trường biển theo định nghĩa tại đoạn 1 khoản 4 Điều 1.

Theo tính toán của các nhà khoa học, biến đổi khí hậu là chủ yếu do hiệu ứng nhà kính gây ra, và dự báo rằng sự gia tăng KNK sẽ làm tăng lượng năng lượng trong khí quyển, dẫn đến tăng năng lượng

¹³ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.168

¹⁴ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.169

¹⁵ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.172

¹⁶ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.175

trong các đại dương¹⁷. Sự gia tăng năng lượng này được cho là sẽ gây ra những tác động có tiêu cực đến tài nguyên và sinh vật biển, thông qua các thay đổi về nhiệt độ nước, mực nước biển, dòng chảy đại dương và băng tan¹⁸, làm tăng mức độ phân tầng, gây thiếu hụt ô-xy và tạo ra các vùng chết gần đáy biển, gây ra hiện tượng tẩy trắng san hô, tác động tới quá trình tăng trưởng và tái tạo của nhiều loài sinh vật biển. Tóm lại, có thể thấy rằng phát thải KNK đã tạo ra ô nhiễm môi trường biển như được định nghĩa tại Điều 1 của UNCLOS 1982.

Bên cạnh việc đưa trực tiếp KNK vào môi trường biển, tạo ra hiện tượng a-xít hóa đại dương gây ra ô nhiễm môi trường biển, KNK cũng gián tiếp gây ra hiện tượng nóng lên của đại dương thông qua việc gia tăng lượng nhiệt hấp thụ vào hệ sinh thái biển. Hiệu ứng nhà kính, với sự tích lũy ngày càng lớn các loại khí như carbon dioxide (CO₂), methane (CH₄) và nitrous oxide (N₂O) trong khí quyển, dẫn đến sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu. Hệ quả là các tầng nước biển, đặc biệt là ở bề mặt, chịu ảnh hưởng trực tiếp từ lượng nhiệt dư thừa này. Nhiệt độ nước biển tăng không chỉ làm xáo trộn cấu trúc nhiệt của đại dương mà còn ảnh hưởng đến dòng hải lưu, vốn đóng vai trò quan trọng trong việc điều hòa khí hậu toàn cầu và vận chuyển năng lượng giữa các khu vực. Quá trình nóng lên này cũng góp phần làm tan chảy băng ở các vùng sông băng và cực, nơi lưu trữ lượng lớn nước ngọt dưới dạng băng. Khi băng tan, một lượng nước khổng lồ đổ vào đại dương, kết hợp với hiện tượng giãn nở nhiệt của nước biển do nhiệt độ tăng, dẫn đến mực nước biển dâng cao. Tác động của nước biển dâng không chỉ giới hạn ở sự xâm nhập mặn vào các khu vực ven biển mà còn đe dọa sự tồn tại của các cộng đồng dân cư sống ở những vùng đất thấp và các hòn đảo nhỏ. Đồng thời, sự thay đổi này gây áp lực lớn lên các hệ sinh thái biển và ven biển, như rừng ngập mặn và rạn san hô, vốn đã chịu nhiều căng thẳng từ các hoạt động của con người. Những thay đổi về nhiệt độ và mực nước biển cũng làm gia tăng mức độ tổn thương của các vùng biển và ven biển trước tác động của biến đổi khí hậu, bao gồm bão lũ mạnh hơn, sự xói mòn đất và mất đa dạng sinh học. Tất cả những hệ quả này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc giảm thiểu khí

¹⁷ Lưu Đức Hải (2021), *Hiệu ứng nhà kính – Biến đổi khí hậu – Năng lượng tái tạo*, xem tại: <https://kinhthemoitruong.vn/hieu-ung-nha-kinh-bien-doi-khi-hau-nang-luong-tai-ao-61631.html>, truy cập ngày 05/10/2024.

¹⁸ James J. McCarthy (2002), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, xem tại: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGII_TAR_full_report-2.pdf, truy cập ngày 05/10/2024.

nhà kính và bảo vệ các hệ sinh thái biển như một phần trong chiến lược ứng phó với biến đổi khí hậu.

2.2. Quy định nghĩa vụ của các quốc gia trong bảo vệ, gìn giữ môi trường biển và ứng phó với biến đổi khí hậu

2.2.1. Quy định tại Phần XII UNCLOS 1982 về nghĩa vụ chung của các quốc gia trong bảo vệ, gìn giữ môi trường biển

Phần XII của UNCLOS 1982 đã đề cập đến nghĩa vụ của các quốc gia đối với môi trường biển. Ngay từ năm 1991, các quy định trong Phần XII đã được các học giả mô tả là có tính chất như “hiến pháp”, phản ánh một phần luật tập quán quốc tế hiện hành, nhưng đồng thời cung cấp tuyên bố toàn diện đầu tiên về bảo vệ môi trường biển trong luật pháp quốc tế.¹⁹ Trước tiên, quy định tại Điều 192 UNCLOS 1982 đã áp đặt nghĩa vụ chung đối với các quốc gia thành viên trong việc “bảo vệ và giữ gìn môi trường biển”, cân bằng với việc tái khẳng định các quốc gia có quyền thuộc chủ quyền khai thác các tài nguyên thiên nhiên của mình theo chính sách về môi trường của mình và “theo đúng nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển của mình”.²⁰ Tòa ITLOS cho rằng nghĩa vụ này “áp dụng cho tất cả các khu vực biển và có thể được viện dẫn để hạn chế mọi hình thức suy thoái môi trường biển, bao gồm các tác động của biến đổi khí hậu như hiện tượng nóng lên của đại dương và mực nước biển dâng cũng như axit hóa đại dương”.²¹ Đồng thời, ITLOS nhận định nghĩa vụ “có thể bao gồm việc khôi phục môi trường sống và hệ sinh thái biển” nơi môi trường biển đã bị suy thoái.²² ITLOS nhận định các quốc gia thành viên đồng thời có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp cần thiết để bảo tồn các nguồn tài nguyên sinh vật của biển cả đang bị đe dọa bởi tác động của biến đổi khí hậu và axit hóa đại dương trên cơ sở Điều 61 (Bảo tồn các nguồn lợi sinh vật) và Điều 119 (Việc bảo tồn tài nguyên sinh vật của biển cả) UNCLOS 1982. Và khi thực hiện các biện pháp bảo tồn các nguồn tài nguyên sinh vật của biển cả, các quốc gia thành viên phải áp dụng phương pháp tiếp cận phòng ngừa (“precautionary approach”). Bên cạnh đó, Tòa cũng khẳng định nghĩa vụ thực hiện các biện pháp cần

¹⁹ McConnell ML, Gold E (1991), *The modern law of the sea: framework for the protection and preservation of the marine environment*, Case Westm Res J Int Law 23(1):83–106.

²⁰ Điều 193 UNCLOS 1982

²¹ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.400

²² ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.386

thiết để bảo vệ và bảo tồn môi trường biển bao gồm cả việc các quốc gia cần đảm bảo các chủ thể phi nhà nước thuộc thẩm quyền hoặc quyền kiểm soát của mình tuân thủ các biện pháp này.²³

Theo quy định tại Điều 194 UNCLOS 1982, các quốc gia có nghĩa vụ “ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển”.²⁴ Điều 194 UNCLOS 1982 được coi là trọng tâm của bất kỳ phân tích nào về nghĩa vụ của các quốc gia theo UNCLOS 1982 để giảm thiểu biến đổi khí hậu vì nó cung cấp cơ sở cho việc thực hiện các nghĩa vụ cụ thể và cung cấp hướng dẫn cho các nội dung mà quốc gia có thể phải làm để bảo vệ và giữ gìn môi trường biển:

- Các quốc gia tùy theo tình hình có nghĩa vụ thi hành riêng rẽ hay phối hợp với các quốc gia khác;

- Các quốc gia có nghĩa vụ thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển;

- Các quốc gia có nghĩa vụ sử dụng các phương tiện thích hợp nhất mà mình có;

- Các quốc gia có nghĩa vụ phải hành động phù hợp với khả năng của mình;

- Nghĩa vụ cố gắng điều hòa các chính sách của quốc gia về mặt này;

- Các quốc gia có nghĩa vụ thi thành mọi biện pháp cần thiết để cho các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không gây tác hại do ô nhiễm cho các quốc gia khác và cho môi trường của họ;²⁵

- Các quốc gia có nghĩa vụ ngăn ngừa ô nhiễm không lan ra ngoài các khu vực mà mình thi hành các quyền thuộc chủ quyền; và

- Các quốc gia có nghĩa vụ cụ thể đối với việc bảo vệ và gìn giữ các hệ thống sinh thái hiếm hoi hay mỏng manh cũng như điều

²³ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.396

²⁴ Khoản 1 Điều 194 UNCLOS 1982

²⁵ Khoản 2 Điều 194 UNCLOS 1982

kiện cư trú của các loài và các sinh vật biển khác đang thoái hóa, có nguy cơ hay đang bị hủy diệt.²⁶

Điều 195 hướng dẫn các quốc gia thực hiện các biện pháp nhằm ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển, cũng như ngăn chặn việc chuyển giao tác hại từ kiểu ô nhiễm này bằng một kiểu ô nhiễm khác, hoặc từ khu vực này sang khu vực khác. Theo đó, khi thi hành các biện pháp để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển, các quốc gia phải làm sao để không đùn đẩy, trực tiếp hay gián tiếp, thiệt hại hay các nguy cơ từ vùng này sang vùng khác và không được thay thế một kiểu ô nhiễm này bằng một kiểu ô nhiễm khác. Mặc dù phạm vi chính xác của quy định này chưa thực sự rõ ràng, nhưng với điều khoản này đã hướng dẫn các biện pháp giảm thiểu cần được xây dựng sao cho không gây ra các thiệt hại môi trường khác. Đây là một vấn đề đã gây ra nhiều tranh cãi trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Như vậy, UNCLOS 1982 đã đưa ra một công cụ đơn giản nhưng tiềm năng, hiệu quả để yêu cầu các quốc gia tiếp cận toàn diện đối với các vấn đề môi trường.

2.2.2. Quy định tại Phần XII UNCLOS 1982 và ứng phó với biến đổi khí hậu

Như đã phân tích ở trên, định nghĩa về ô nhiễm môi trường biển bao gồm cả thuật ngữ “năng lượng” và sự gia tăng năng lượng sẽ dẫn đến những tác động tiêu cực cho các đại dương. Do vậy, theo nhóm tác giả, khi giải thích các quy định của UNCLOS, đặc biệt là các quy định tại Phần XII có thể hiểu theo nghĩa rộng rằng một quốc gia khác không có nỗ lực trong việc ngăn ngừa, giảm thiểu những tác động của biến đổi khí hậu là vi phạm nghĩa vụ giữ gìn và bảo vệ môi trường biển. Trước đây, nội dung của các quy định trong Phần XII UNCLOS 1982 chưa được giải thích bởi bất kỳ tòa án quốc tế nào. Ví dụ như trong tranh chấp giữa Malaysia và Singapore về hoạt động cải tạo đất của Singapore xung quanh eo biển Johor gây những tác động tiêu cực đến môi trường và đời sống của người dân hai bên eo biển đã đề cập đến Điều 192 và Điều 194 UNCLOS 1982. Tuy nhiên, trong quyết định về yêu cầu áp dụng các biện pháp tạm thời, ITLOS đã không giải

²⁶ Khoản 5 Điều 194 UNCLOS 1982

thích nội dung thực chất của các điều khoản này.²⁷ Tuy nhiên, trong đề trình của COSIS yêu cầu xin ý kiến tư vấn của ITLOS, Tòa đã đưa ra một số quan điểm như sau:

Thứ nhất, Tòa cho rằng khoản 1 Điều 194 UNCLOS 1982 đặt ra nghĩa vụ “thực hiện mọi biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm biển” do phát thải khí nhà kính do con người gây ra. Ngoài ra, ITLOS nhận định các biện pháp này cần được xác định một cách khách quan, có cơ sở khoa học và đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế trong các điều ước quốc tế về biến đổi khí hậu như UNFCCC và Thỏa thuận Paris. Phạm vi và nội dung của các biện pháp giảm phát thải khí nhà kính có thể khác nhau tùy theo điều kiện và khả năng của từng quốc gia trên cơ sở nguyên tắc “trách nhiệm chung nhưng có sự khác biệt” (“common but differentiated responsibilities”). Tuy nhiên, ITLOS cũng nhấn mạnh các quốc gia có ít khả năng và nguồn lực trong việc bảo vệ môi trường biển cũng cần phải “thực hiện mọi biện pháp phù hợp với khả năng và nguồn lực sẵn có của mình để ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm biển do phát thải khí nhà kính do con người gây ra”²⁸.

Thứ hai, Tòa Trọng tài khẳng định khoản 2 Điều 194 UNCLOS 1982 đặt ra nghĩa vụ đảm bảo hoạt động phát thải khí nhà kính do con người gây ra trong phạm vi chủ quyền của một quốc gia không lan rộng ra ngoài khu vực mà quốc gia này thực hiện quyền chủ quyền và không gây ra thiệt hại cho quốc gia khác. ITLOS cho rằng nghĩa vụ này được áp dụng cho bối cảnh xuyên biên giới (“transboundary context”) và bao gồm cả nghĩa vụ cân trọng thích đáng. Theo đó, ITLOS cho rằng nghĩa vụ này theo Điều 194 không chỉ đòi hỏi “nỗ lực tốt nhất”²⁹ mà còn yêu cầu các quốc gia điều chỉnh hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính nhằm giảm thiểu và hạn chế tối đa hậu quả về môi trường do hoạt động phát thải khí nhà kính gây ra³⁰. ITLOS nhấn mạnh rằng tiêu chuẩn của nghĩa vụ cân trọng thích đáng mà các quốc gia phải áp dụng liên quan đến ô nhiễm biển do phát thải khí nhà kính “cần

²⁷ *Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), Provisional Measures - Request for Provisional Measures submitted by Malaysia*, xem tại: <https://www.itlos.org/index.php?id=104>, truy cập ngày 05/10/2024.

²⁸ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.241

²⁹ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.240

³⁰ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.235

phải nghiêm ngặt” và dựa trên các dữ kiện khoa học sẵn có³¹. Tuy nhiên, Tòa nhắc lại Ý kiến tư vấn của mình trong Vụ việc về nghĩa vụ của các quốc gia tài trợ cho cá nhân và tổ chức liên quan đến các hoạt động tại Vùng và nhấn mạnh trong trường hợp không có sự chắc chắn về dữ kiện khoa học (“scientific certainty”) liên quan đến tác động môi trường do phát thải khí nhà kính gây ra thì các quốc gia cần phải áp dụng cách tiếp cận phòng ngừa.

Thứ ba, trên cơ sở các quy định tại Điều 192, Điều 194, Điều 197, Điều 200 và Điều 201 UNCLOS 1982, Tòa Trọng tài đã đưa ra nhận định các quốc gia có nghĩa vụ hợp tác trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các tổ chức quốc tế có thẩm quyền một cách liên tục và thiện chí để kiểm soát tình trạng ô nhiễm do phát thải khí nhà kính gây ra.

Trong khi Điều 194 UNCLOS 1982 thiết lập nghĩa vụ chung cho các quốc gia nhằm chống ô nhiễm môi trường biển thì các quy định tại Mục 5 của Phần XII lại tập trung vào những nguồn ô nhiễm biển cụ thể. Đáng chú ý nhất, Điều 207 và Điều 212 UNCLOS 1982 đề cập đến ô nhiễm bắt nguồn từ đất và ô nhiễm có nguồn gốc từ bầu khí quyển hay qua bầu khí quyển. Điều 207 UNCLOS 1982 yêu cầu các quốc gia ban hành các luật và quy định nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường có nguồn gốc từ đất, kể cả các ô nhiễm xuất phát từ các dòng sông, ngòi, cửa sông, ống dẫn và các thiết bị thải đổ. Việc này cần được thực hiện phù hợp quy tắc và quy phạm cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị và chấp nhận trên phạm vi quốc tế, đồng thời phải thực thi các biện pháp cần thiết khác để đạt được mục tiêu này.³² Đồng thời, Công ước cũng không liệt kê đầy đủ trong điều khoản về các nguồn gây ô nhiễm, nhằm cho phép điều chỉnh linh hoạt trước những hoàn cảnh và thách thức mới. Điều này được thể hiện ở trong khoản 3 của Điều 207, khuyến nghị các quốc gia thiết lập quy tắc, tiêu chuẩn và thực tiễn ở mức độ khu vực thích hợp nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm biển bắt nguồn từ đất.

Vậy câu hỏi đặt ra rằng, khả năng áp dụng các quy định tại Điều 207 UNCLOS 1982 trong ứng phó với biến đổi khí hậu được thể hiện như thế nào? Khó có thể phủ nhận rằng phát thải KNK là một dạng ô nhiễm bắt nguồn từ đất, khi phần lớn lượng khí thải này bắt

³¹ ITLOS (2024), *Tlđđ*, para.243

³² Khoản 1, 2 Điều 207 UNCLOS 1982

nguồn từ các hoạt động trên đất liền như nhà máy nhiệt điện, giao thông và hay các hoạt động sản xuất, nông nghiệp... Mặc dù điều khoản được soạn thảo nhằm cho phép các quốc gia duy trì sự linh hoạt trong việc cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, nó được soạn thảo vào thời điểm các nhà hoạch định chính sách chưa lường trước mối đe dọa mà biến đổi khí hậu sẽ gây ra đối với đại dương. Nội dung Điều 207 UNCLOS 1982 đang bị tác động bởi những thách thức mới và sự phát triển của hệ thống luật quốc tế.³³ Hiện nay, có một loạt điều ước quốc tế về môi trường liên quan đến Điều 207 UNCLOS 1982, bao gồm Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC), Thỏa thuận Paris về khí hậu và các thỏa thuận toàn cầu và khu vực khác. Với bối cảnh này, có thể lập luận rằng phạm vi Điều 207 UNCLOS 1982 đã mở rộng để bao gồm cả phát thải KNK bắt nguồn từ đất. Do vậy, điều này đặt ra nghĩa vụ cho các quốc gia phải thông qua các luật và quy định để kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ KNK, đồng thời thực hiện các biện pháp cần thiết để đạt được mục tiêu này.

Tiếp theo, Điều 212 UNCLOS 1982 quy định về ô nhiễm có nguồn gốc từ bầu khí quyển hay qua bầu khí quyển, đưa ra các yêu cầu tương tự như Điều 194 và Điều 207 UNCLOS 1982, cụ thể là “ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự” ô nhiễm và thực hiện các biện pháp cần thiết để đạt được mục tiêu này. Tuy nhiên, có nhiều quan điểm khác nhau về khả năng áp dụng Điều 212 UNCLOS 1982 đối với KNK.³⁴ Bởi phạm vi của Điều 212 UNCLOS 1982 bị giới hạn trong vùng trời thuộc chủ quyền của quốc gia và áp dụng cho các tàu thuyền mang cờ của quốc gia hay cho các tàu thuyền hoặc các phương tiện bay mà quốc gia cho đăng ký³⁵. Mặc dù vậy, có thể lập luận rằng điều khoản này bao gồm mọi ô nhiễm từ tàu, máy bay và hay bất kỳ nguồn gốc cụ thể nào từ vùng trời thuộc chủ quyền quốc gia. Tuy nhiên, vấn đề nằm ở chỗ phạm vi không gian được giới hạn của Điều 212 UNCLOS 1982 không phù hợp với đặc điểm xuyên biên giới của biến đổi khí hậu. Dù vậy, Điều 212 vẫn rất hữu ích trong việc điều chỉnh phát thải KNK từ các nguồn cụ thể như vận tải biển và hàng không.

³³ Bastiaan Ewoud Klerk (2022), Protecting the marine environment from the impacts of climate change: A regime interaction study, *Review of European*, December 2022.

³⁴ J Harrison (2017), *Saving the Oceans through Law*, Oxford University Press (256).

³⁵ Đoạn 1 Điều 212 UNCLOS 1982

2.3. Quy định về cơ chế giải quyết tranh chấp trong Phần XV và áp dụng để giải quyết các tranh chấp liên quan tới phát thải khí nhà kính

UNCLOS 1982 dành riêng Phần XV, bao gồm 21 điều khoản quy định cụ thể về nguyên tắc, biện pháp, thiết chế và trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp. Theo quy định tại Điều 279, cơ chế giải quyết tranh chấp quy định tại Phần XV được áp dụng đối với các tranh chấp liên quan đến giải thích và áp dụng các quy định của Công ước. Như vậy, phạm vi giải quyết tranh chấp theo quy định của UNCLOS 1982 tương đối rộng, bao gồm các lĩnh vực và vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của UNCLOS 1982. Trong nội dung của phần này, nhóm tác giả sẽ xem xét liệu quá trình giải quyết tranh chấp theo UNCLOS 1982 sẽ được áp dụng ở mức độ nào đối với khiếu nại rằng việc một quốc gia không thực hiện các hoạt động phòng chống, giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu và vi phạm nghiêm trọng nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển.

Phù hợp với nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp, Điều 279 UNCLOS 1982 quy định: *“Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ giải quyết mọi tranh chấp ... bằng các phương pháp hòa bình ... và vì mục đích này, cần tìm ra các giải pháp bằng các biện pháp đã được nêu ở Điều 33 khoản 1 của Hiến chương Liên hợp quốc”*. Đây là nguyên tắc cơ bản chi phối toàn bộ quá trình giải quyết tranh chấp của Công ước. Đồng thời, các bên được khuyến khích tự thỏa thuận lựa chọn biện pháp cũng như cách thức giải quyết tranh chấp. Trong trường hợp, các bên có thỏa thuận về giải quyết tranh chấp, đồng thời loại trừ khả năng áp dụng một thủ tục khác (Điều 281) hoặc có thỏa thuận trong một điều ước quốc tế có quy định về thủ tục dẫn đến quyết định ràng buộc (Điều 282), việc giải quyết tranh chấp sẽ tuân theo sự thỏa thuận trên và loại trừ khả năng áp dụng các quy định tại Mục 2, Phần XV. Theo quy định tại Điều 283, các bên có nghĩa vụ trao đổi, thảo luận để giải quyết tranh chấp. Nghĩa vụ trao đổi quan điểm được xác định là đã thực hiện và hoàn thành khi một trong các bên tranh chấp kết luận không có khả năng đạt được thỏa thuận. Trong trường hợp áp dụng thủ tục bắt buộc dẫn đến những quyết định ràng buộc (Mục 2 Phần XV), các bên có thể lựa chọn, theo hình thức tuyên bố bằng văn bản, một hay nhiều cơ quan tài phán để giải quyết tranh chấp:

(i) Tòa án Luật Biển quốc tế; (ii) Tòa án Công lý quốc tế; (iii) Tòa Trọng tài thành lập theo Phụ lục VII; (iv) Tòa Trọng tài đặc biệt thành lập theo Phụ lục VIII. Nếu các bên tranh chấp không chấp nhận cùng một thủ tục để giải quyết tranh chấp, thì vụ tranh chấp đó chỉ có thể được đưa ra giải quyết theo thủ tục trọng tài đã được trù định ở Phụ lục VII, trừ khi các bên có thỏa thuận khác.³⁶ Bất kể các bên lựa chọn theo thủ tục nào, tòa án được chọn có thẩm quyền chung liên quan đến việc giải thích hay áp dụng một điều ước quốc tế có liên quan đến các mục đích của Công ước và có thẩm quyền riêng của mình để giải quyết một tranh chấp cụ thể.³⁷

Như đã phân tích ở các phần trên, nghĩa vụ ứng phó với biến đổi khí hậu có thể phát sinh tranh chấp riêng biệt theo cả các điều ước quốc tế về khí hậu như UNFCCC/Thỏa thuận Paris và UNCLOS 1982. Điều này đặt ra câu hỏi về mức độ gián đoạn khi có nhiều thủ tục song song khác nhau. Cần phải cân bằng giữa một mặt là đảm bảo tính toàn vẹn của chế độ UNCLOS thông qua quyền tài phán bắt buộc theo Phần XV và mặt khác tôn trọng lựa chọn của các bên về thủ tục giải quyết tranh chấp khác nhau trong các thỏa thuận khác liên quan đến việc sử dụng đại dương. Bởi cuối cùng, thẩm quyền của các cơ quan tài phán quốc tế về cơ bản dựa trên nguyên tắc đồng thuận, nghĩa là các quốc gia có chủ quyền chỉ có thể bị ràng buộc bởi các quyết định của cơ quan tài phán quốc tế mà họ đã đồng ý về thẩm quyền.

Do tính chất đa chiều của vấn đề biến đổi khí hậu, đặc biệt trong các vụ kiện liên quan đến biến đổi khí hậu, sự tôn trọng thẩm quyền cần được xem như một công cụ để tránh xung đột, nhằm đảm bảo các quyết định hợp pháp được đưa ra trên cơ sở đồng thuận của các quốc gia. Ngoài việc xem xét rằng cơ quan tài phán quốc tế nào đó có thẩm quyền hay không thì cần lưu ý liệu tranh chấp có được chấp nhận hay không và đặc biệt là vấn đề tư cách pháp lý. Tuy nhiên, vấn đề này có vẻ khá rõ ràng với các tranh chấp liên quan đến các nghĩa vụ theo Phần XII của UNCLOS 1982 về bảo vệ môi trường biển. Theo án lệ của Tòa án Công lý Quốc tế, bất kỳ bên nào trong thỏa thuận đều

³⁶ Khoản 5 Điều 287 UNCLOS 1982

³⁷ Điều 288 UNCLOS 1982

có quyền khởi kiện bên kia liên quan đến nghĩa vụ *erga omnes*³⁸, tức là “nghĩa vụ của một quốc gia đối với cộng đồng quốc tế nói chung” là “mỗi quan tâm của tất cả các quốc gia” và “tất cả các quốc gia đều có thể được coi là có lợi ích pháp lý trong việc bảo vệ chúng”³⁹. Do đó, tất cả các quốc gia sẽ có đủ tư cách pháp lý để khởi kiện theo Phần XV của UNCLOS 1982.

Khi cơ quan tài phán đáp ứng yêu cầu về mặt thẩm quyền, cơ quan tài phán sẽ áp dụng Công ước này và các quy định khác của luật quốc tế không trái với Công ước để giải quyết tranh chấp theo quy định tại Điều 293. Theo đó, bên cạnh UNCLOS 1982, các cơ quan tài phán có thể áp dụng các nguồn thứ cấp như văn bản quy phạm, án lệ về giải thích điều ước theo luật điều ước quốc tế, hay xác định trách nhiệm pháp lý của bên vi phạm theo luật quốc tế về trách nhiệm quốc gia. Đặc biệt, “các quy định khác của luật quốc tế” cần được hiểu rộng rãi là bao gồm bất kỳ điều ước quốc tế nào khác, tập quán quốc tế hay các nguyên tắc chung của pháp luật tương thích với UNCLOS 1982. Như vậy, vì UNCLOS 1982 không phải là điều ước cung cấp toàn bộ các quy định cần thiết để giải quyết một số khía cạnh của tranh chấp, nên tòa án hay tòa trọng tài có thể tham chiếu đến bất kỳ quy tắc nào của luật pháp quốc tế nhằm tìm kiếm nội dung quy chuẩn của Công ước và điều này cũng không nhằm mục đích mở rộng thẩm quyền của cơ quan tài phán quốc tế.⁴⁰ Chẳng hạn như Tòa Trọng tài trong Vụ kiện Biên Đông giữa Philippines và Trung Quốc đã tham khảo Công ước năm 1992 về Đa dạng sinh học “nhằm mục đích diễn giải nội dung và tiêu chuẩn của Điều 192 và 194 UNCLOS 1982”⁴¹. Tóm lại, một cơ quan tài phán quốc tế có thể tham chiếu đến các quy định về biến đổi khí hậu để diễn giải và bổ sung nội dung, tiêu chuẩn của nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển khỏi ô nhiễm trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

³⁸ Quy phạm *erga omnes* phải là quy phạm có phạm vi hiệu lực rộng rãi, phổ quát.

³⁹ ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)* (New Application: 1962), Judgment of 24 July 1964.

⁴⁰ Peter Tzeng (2016), *Jurisdiction and Applicable Law under UNCLOS Comment*, *Yale Law Journal*, 242.

⁴¹ ITLOS (2023), *Request for an Advisory opinion submitted by the Commission of Small Island states on Climate Change and International Law (Request for Advisory opinion submitted to the Tribunal)*, ITLOS/PV.23/C31/12/Rev.1, 19 September 2023.

3. Xu hướng phát triển của UNCLOS 1982 và một số vấn đề đặt ra cho Việt Nam trong ứng phó với biến đổi khí hậu

3.1. Xu hướng phát triển của UNCLOS 1982 trong ứng phó với biến đổi khí hậu

UNCLOS 1982 mặc dù ra đời từ hơn 40 năm trước và đã có hiệu lực 30 năm, nhưng đang đứng trước cơ hội lớn để phát triển thêm các quy định về bảo vệ môi trường biển trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng phức tạp. Thực tế là khí hậu thay đổi không chỉ tác động tới các khu vực ven biển mà còn gây ra những hậu quả lâu dài đối với đời sống sinh vật biển và hệ sinh thái biển. Chính vì vậy, các điều khoản bảo vệ và gìn giữ môi trường biển của UNCLOS 1982 đang dần được mở rộng để bao quát cả những tác động từ biến đổi khí hậu, như nước biển dâng, axit hóa, và sự suy giảm đa dạng sinh học.

Đồng thời, với tư cách là “Hiến pháp của đại dương”, UNCLOS 1982 điều chỉnh các vấn đề đa dạng liên quan đến sử dụng biển và đại dương vì mục tiêu hòa bình và phát triển bền vững, đồng thời duy trì sự cân bằng lợi ích của các quốc gia. Với tinh thần này, Công ước tiếp tục hướng dẫn các quốc gia trong việc xây dựng và thực thi các quy định pháp lý phù hợp với bối cảnh quốc tế hiện đại. Tuy nhiên, để phù hợp với các nguyên tắc và mục tiêu mới về bảo vệ môi trường, như phát triển bền vững và nguyên tắc phòng ngừa, UNCLOS cần tiếp thu và phản ánh những tư duy pháp lý tiên bộ, ngày càng được mở rộng và giải thích để đáp ứng các thách thức mới từ môi trường. Đồng thời, là một điều ước mang tính chất khung, UNCLOS 1982 chứa đựng nhiều quy định khái quát, đòi hỏi được cụ thể hóa để phù hợp với bối cảnh thay đổi liên tục của đại dương và những thách thức của biến đổi khí hậu.

Thứ nhất, với những giải thích từ các cơ quan tài phán quốc tế, có thể thấy xu hướng phát triển của UNCLOS 1982 trong bối cảnh biến đổi khí hậu sẽ hướng tới việc mở rộng và làm rõ phạm vi của các quy định về ô nhiễm môi trường biển. Công ước này, từ chỗ chủ yếu đề cập đến các vấn đề do con người gây ra, đang có xu hướng bao hàm cả những tác động phức tạp từ phát thải khí nhà kính và biến đổi khí hậu. Điều này cho thấy nhận thức ngày càng sâu rộng về các tác động gián tiếp nhưng đáng kể của biến đổi khí hậu đối với hệ sinh thái biển và an toàn con người. Với việc phát thải KNK đã được ITLOS công

nhận là một dạng ô nhiễm theo định nghĩa của UNCLOS 1982, xu hướng phát triển của Công ước có thể sẽ đi theo hướng tích hợp chặt chẽ hơn các nguyên tắc bảo vệ môi trường biển với các nỗ lực ứng phó biến đổi khí hậu. Điều này có nghĩa là UNCLOS 1982 không chỉ giới hạn vai trò của mình trong việc quản lý các tác nhân gây ô nhiễm môi trường biển, mà còn là một công cụ đòi hỏi các quốc gia thực hiện trách nhiệm bảo vệ hệ sinh thái biển một cách toàn diện. Trong đó, các quốc gia cần đảm bảo không chỉ ngăn chặn, hạn chế các hoạt động gây ô nhiễm trực tiếp mà còn có trách nhiệm giảm thiểu tác động gián tiếp từ phát thải KNK. Hướng tiếp cận rộng hơn này còn tạo điều kiện để các quốc gia phối hợp chặt chẽ và hiệu quả hơn với các điều ước và cơ chế quốc tế khác như UNFCCC và IPCC, nhằm thiết lập các biện pháp chung trong ứng phó biến đổi khí hậu.

Thứ hai, việc ITLOS đã khẳng định trong các vụ việc gần đây rằng nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển bao gồm cả việc kiểm soát phát thải KNK là một ví dụ về cách UNCLOS 1982 đang được hiểu rộng hơn. Điều này cho thấy tiềm năng phát triển trong cách các quốc gia thực hiện nghĩa vụ của mình. Cụ thể, các điều khoản như Điều 192 và Điều 194, trước đây dường như tập trung vào các hình thức ô nhiễm biển truyền thống, đang dần được diễn giải để bao quát các yếu tố môi trường liên quan đến biến đổi khí hậu. Một xu hướng khác là sự nhấn mạnh vào nghĩa vụ hợp tác và trách nhiệm chung nhưng có sự khác biệt, khi mà các quốc gia phát triển và đang phát triển có các nguồn lực và khả năng khác nhau để ứng phó với ô nhiễm và biến đổi khí hậu. Đây là hướng đi hợp lý nhằm dung hòa giữa nhu cầu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, đồng thời thúc đẩy sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính để các nước kém phát triển hơn cũng có thể thực hiện các biện pháp bảo vệ biển hiệu quả.

Sự linh hoạt và tính mở của các quy định UNCLOS 1982, như tại Điều 207 về ô nhiễm từ đất liền và Điều 212 về ô nhiễm qua khí quyển, cũng cho thấy tiềm năng để những quy định này được giải thích theo hướng mở rộng, bao gồm các hình thức ô nhiễm mới phát sinh từ các hoạt động công nghiệp, giao thông vận tải và nông nghiệp... Trong tương lai, sự điều chỉnh này không chỉ giúp nâng cao hiệu quả ứng phó với biến đổi khí hậu mà còn tạo tiền đề cho những quy chuẩn mới về phát thải và xử lý ô nhiễm toàn cầu, phù hợp với thực tiễn đang phát triển.

UNCLOS 1982 không chỉ đặt ra các quy định bảo vệ môi trường biển mà còn khuyến khích các quốc gia áp dụng một cách tiếp cận toàn diện, hài hòa giữa lợi ích chung của cộng đồng quốc tế và chủ quyền, quyền chủ quyền của từng quốc gia đối với các vùng biển. Đặc biệt, với quy định tại Điều 293 của UNCLOS 1982, các quốc gia có thể tham khảo các nguồn luật quốc tế khác, mở ra cơ hội giải thích tiên bộ và cập nhật các nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển, bao gồm cả các vấn đề phát sinh từ biến đổi khí hậu và sự gia tăng nhiệt độ nước biển.

Thứ ba, trong bối cảnh thế kỷ XXI với vai trò quan trọng của kinh tế biển, việc tăng cường tiến ra biển của các quốc gia tiềm ẩn nguy cơ tranh chấp môi trường biển, bao gồm cả các tranh chấp về việc không thực hiện các biện pháp ứng phó với biến đổi khí hậu. Do đó, các cơ quan tài phán quốc tế giải quyết tranh chấp, như Tòa án Luật Biển quốc tế, cần tiếp tục hoàn thiện về tổ chức và thủ tục để đáp ứng yêu cầu giải quyết tranh chấp, đảm bảo các mục tiêu phát triển và bảo vệ môi trường biển trong bối cảnh toàn cầu hóa.

Để bảo vệ môi trường biển khỏi tác động của biến đổi khí hậu, đặc biệt trong bối cảnh ngày càng xuất hiện nhiều tranh chấp phức tạp liên quan đến phát thải KNK và ô nhiễm môi trường, UNCLOS cho phép các bên có thể đưa vụ tranh chấp ra một trong các cơ quan tài phán: Tòa án Luật Biển quốc tế, Tòa án Công lý quốc tế, Tòa Trọng tài theo Phụ lục VII hoặc Tòa Trọng tài đặc biệt theo Phụ lục VIII. Các tòa án này có thẩm quyền rộng rãi để giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc giải thích hay áp dụng UNCLOS, và cũng có thể tham chiếu đến các điều ước quốc tế khác nhằm bổ sung, làm rõ nội dung nghĩa vụ của quốc gia đối với bảo vệ môi trường biển. Việc áp dụng các thủ tục bắt buộc dẫn đến quyết định ràng buộc, như quy định tại Mục 2, Phần XV, cho phép cơ quan tài phán quốc tế có thể áp dụng UNCLOS 1982 và các quy định khác của luật quốc tế không trái với Công ước để giải quyết tranh chấp theo Điều 293. Điều này mang lại cơ hội để cơ quan tài phán quốc tế sử dụng các nguồn thứ cấp để giải thích điều ước quốc tế, từ đó củng cố các quy định của UNCLOS 1982 về bảo vệ môi trường biển. Trong một số vụ kiện lớn, các tòa án đã tham khảo các điều ước quốc tế khác, ví dụ như Công ước 1992 về Đa dạng sinh học để diễn giải và bổ sung tiêu chuẩn bảo vệ môi trường biển được quy định trong UNCLOS. Điều này tạo ra tiền lệ pháp lý quan trọng khi các tòa án có thể tham chiếu đến các quy định quốc tế

liên quan đến biến đổi khí hậu nhằm đảm bảo trách nhiệm của các quốc gia trong việc giảm thiểu và phòng ngừa ô nhiễm biển.

3.2. Một số vấn đề đặt ra cho Việt Nam trong ứng phó với biến đổi khí hậu

Đối với Việt Nam, là một trong những quốc gia “dễ bị tổn thương” bởi biến đổi khí hậu, việc hoàn thiện khung pháp luật về bảo vệ môi trường biển và ứng phó với biến đổi khí hậu cần được ưu tiên. Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam... tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới*”⁴². Đây chính là tiền đề để xây dựng các văn bản pháp luật trong nước về vấn đề bảo vệ môi trường phù hợp với các cam kết quốc tế. Việt Nam cần nhanh chóng hoàn thiện khung pháp luật quốc gia phù hợp với UNCLOS 1982 và các điều ước quốc tế liên quan để ứng phó với các vấn đề phức tạp do biến đổi khí hậu gây ra. Pháp luật Việt Nam đã quy định các nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển, nhưng vẫn cần cập nhật để phù hợp hơn với các nghĩa vụ quốc tế theo UNCLOS 1982, đặc biệt là trong bối cảnh phát thải khí nhà kính và axit hóa đại dương đang đe dọa nghiêm trọng đến hệ sinh thái biển. Việc hoàn thiện khung pháp luật sẽ góp phần xây dựng một hệ thống pháp lý mạnh mẽ, khuyến khích việc tuân thủ các quy định quốc tế về bảo vệ môi trường biển và thúc đẩy các biện pháp giảm thiểu phát thải khí nhà kính.

Trước hết, Việt Nam cần xem xét áp dụng các quy định tại Phần XII của UNCLOS 1982 về nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, đồng thời lồng ghép các quy định quốc tế vào khung pháp lý quốc gia để bảo vệ môi trường biển và tài nguyên sinh vật biển một cách toàn diện. Việc áp dụng phương pháp tiếp cận phòng ngừa và đưa ra các biện pháp bảo vệ cần thiết, chẳng hạn như hạn chế phát thải từ các hoạt động kinh tế ven biển và tăng cường giám sát ô nhiễm môi trường biển, sẽ giúp Việt Nam thực hiện hiệu quả hơn nghĩa vụ của mình trong việc bảo vệ môi trường biển.

⁴² Điều 13 Hiến pháp năm 2013

Hơn nữa, khung pháp luật Việt Nam cần bổ sung quy định rõ ràng về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của các bên liên quan khi vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường biển, cùng với các biện pháp quản lý và kiểm soát ô nhiễm hiệu quả hơn nhằm ngăn ngừa các tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu.

Việt Nam cũng cần tăng cường hợp tác quốc tế và phối hợp với các quốc gia khác trong việc thực thi các quy định UNCLOS 1982 về giảm thiểu các tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu đối với môi trường biển. Việc thiết lập một khuôn khổ pháp lý chặt chẽ, cùng với các biện pháp phù hợp để đảm bảo sự tham gia tích cực của các bên liên quan trong nước và quốc tế, sẽ giúp Việt Nam chủ động ứng phó với những thách thức từ biến đổi khí hậu, đồng thời khẳng định vai trò của UNCLOS 1982 như một công cụ hữu hiệu để bảo vệ quyền lợi quốc gia và lợi ích chung của cộng đồng quốc tế.

Kết luận

Xu hướng phát triển của UNCLOS 1982 trong bối cảnh ứng phó với biến đổi khí hậu đã trở nên cấp thiết, khi các quốc gia cần tiếp cận theo hướng mở rộng hơn nội hàm của các quy định trong Công ước trước những thách thức ngày càng lớn mà đại dương đang đối mặt. Bên cạnh đó, xu hướng phát triển của UNCLOS 1982 trong bối cảnh biến đổi khí hậu không chỉ thể hiện qua các quy định cụ thể mà còn qua khả năng thích ứng của Công ước với những thách thức môi trường mới và ngày càng phức tạp. Sự phát triển của UNCLOS 1982 cùng với việc hoàn thiện khung pháp luật Việt Nam không chỉ góp phần vào công cuộc bảo vệ môi trường biển mà còn khẳng định cam kết của Việt Nam trong việc tuân thủ các quy định quốc tế, đồng thời đảm bảo quyền và lợi ích quốc gia trước những thách thức ngày càng phức tạp của biến đổi khí hậu.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013
2. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982
3. Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu năm 1992
4. IPCC (2001), *Third Assessment Report: Climate Change 2001*, xem tại: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_TAR_full_report.pdf, truy cập ngày 05/10/2024
5. N. Klein (2005), *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge University Press, para. 58&148-152.
6. ITLOS (2024), *Advisory opinion: Request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, xem tại: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf, truy cập ngày 05/10/2024.
7. James J. McCarthy (2002), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, xem tại: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGII_TAR_full_report-2.pdf, truy cập ngày 05/10/2024.
8. McConnell ML, Gold E (1991), *The modern law of the sea: framework for the protection and preservation of the marine environment*, Case Westrn Res J Int Law 23(1):83–106.
9. *Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Provisional Measures - Request for Provisional Measures submitted by Malaysia, xem tại: <https://www.itlos.org/index.php?id=104>, truy cập ngày 05/10/2024.

10. Bastiaan Ewoud Klerk (2022), Protecting the marine environment from the impacts of climate change: A regime interaction study, *Review of European*, December 2022.
11. J Harrison (2017), Saving the Oceans through Law, *Oxford University Press* (256).
12. ICJ, Barcelona Traction, *Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) (New Application: 1962)*, Judgment of 24 July 1964.
13. Peter Tzeng (2016), Jurisdiction and Applicable Law under UNCLOS Comment, *Yale Law Journal*, 242.
14. ITLOS (2023), *Request for an Advisory opinion submitted by the Commission of Small Island states on Climate Change and International Law (Request for Advisory opinion submitted to the Tribunal)*, ITLOS/PV.23/C31/12/Rev.1, 19 September 2023.

QUYỀN TRUY ĐUỔI CỦA CẢNH SÁT BIỂN VIỆT NAM: THỰC THI CAM KẾT VÀ MÔ HÌNH HỢP TÁC QUỐC TẾ KHU VỰC

*TS. Huỳnh Phạm Duy Anh¹
Nguyễn Phạm Minh Huyền, Vũ Lê Như Quỳnh²*

Tóm tắt:

Học thuyết về quyền truy đuổi trên biển (Doctrine of hot pursuit), được quy định trong Điều 111 của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS), thừa nhận rằng một tàu, nếu vi phạm luật pháp của một quốc gia khi đang ở trong vùng biển có chủ quyền hoặc lãnh thổ của quốc gia đó, có thể bị truy đuổi ra biển cả (high sea) và bị bắt giữ. Điều 111 của UNCLOS chỉ cấm thực hiện quyền truy đuổi khi phương tiện bị truy đuổi tiến vào vùng lãnh hải của quốc gia phương tiện ấy mang cờ hoặc quốc gia thứ ba, chứ không đề cập đến quyền truy đuổi tiến vào vùng biển đặc quyền kinh tế. Do đó, hợp tác quốc tế trong hoạt động truy đuổi trên biển giữa các quốc gia khu vực Biển Đông gần với Việt Nam có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Trong bối cảnh cho đến năm 2024 hiện nay, Cảnh sát biển Việt Nam đã ký 09 văn bản hợp tác với các Lực lượng thực thi pháp luật trên biển của Campuchia, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Indonesia, Philippines và Hoa Kỳ; tuy nhiên việc hợp tác quốc tế trong hoạt động truy đuổi chưa được thể hiện và điều chỉnh một cách cụ thể.

Trên cơ sở này, bài viết sẽ giải thích các vấn đề lý luận của Học thuyết về quyền truy đuổi, các quy định có liên quan của UNCLOS, những văn bản pháp lý mà Việt Nam đã ban hành để thực thi cam kết, cho đến của các văn bản hợp tác quốc tế Việt Nam đã ký kết liên quan đến giữ gìn an ninh trên biển. Thông qua đó, làm rõ những hạn chế mà cơ sở pháp lý hiện tại có thể ảnh hưởng đến thực tiễn hoạt động quyền truy đuổi, dẫn tới cản trở hành động của Việt

¹ Giảng viên Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

² Sinh viên Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

Nam trong thực thi cam kết đối với UNCLOS. Cuối cùng, bài viết sẽ giới thiệu mô hình trợ giúp quốc tế về truy bắt hải tặc ở Somalia và phân tích mô hình hợp tác quốc tế về quyền truy đuổi mà các quốc gia lân cận Việt Nam trong khu vực Biển Đông đã tiến hành, nhằm đưa ra những khuyến nghị phù hợp.

Từ khóa: UNCLOS, quyền truy đuổi, hot pursuit, Cảnh sát biển Việt Nam

1. Giới thiệu chung về quyền truy đuổi

1.1. Quyền truy đuổi trong UNCLOS

Học thuyết về quyền truy đuổi trên biển vốn được phát triển trên cơ sở một tập quán quốc tế về thực thi an ninh trên biển,³ lần đầu tiên được luật hóa trong một điều ước quốc tế tại Điều 23 Công ước Geneva về Biển Cả năm 1958 (Geneva Convention on the High Seas 1958), sau đó được kế thừa và quy định tại Điều 111 của UNCLOS. Đây chính là tiền đề cho hoạt động bảo vệ an ninh mà quốc gia ven biển thực hiện từ các vùng biển thuộc quyền tài phán của họ kéo dài ra biển cả; để kịp thời xử lý những tình huống khẩn cấp nhằm ngăn chặn sự trốn thoát của tàu thuyền và người vi phạm pháp luật.

Về nội dung, quyền truy đuổi (QTĐ) cho phép lực lượng thực thi an ninh trên biển của một quốc gia truy đuổi và bắt giữ tàu thuyền vi phạm luật pháp khi đang ở trong vùng biển có chủ quyền hoặc lãnh thổ của quốc gia đó, việc truy đuổi có thể kéo dài ra vùng biển cả (high sea). Như vậy có thể thấy QTĐ để bắt giữ tàu thuyền trên biển cả cũng chính là một ngoại lệ đối với hai nguyên tắc cơ bản của pháp luật biển quốc tế: thứ nhất là quyền tự do trên biển cả, và thứ hai là nguyên tắc tàu thuyền trên biển cả chỉ thuộc quyền tài phán của quốc gia mà nó mang cờ.⁴

Để bắt đầu thực thi QTĐ, Điều 111(1) của UNCLOS quy định quốc gia ven biển phải có một “lý do chính đáng” (good reason) để tin

³ Constantine John Colombos (1967), *The International Law of the Sea*, tái bản lần 6, Longmans, trang 168.

⁴ Điều 87 và 92 của UNCLOS.

rằng tàu thuyền đã vi phạm pháp luật của quốc gia đó. Việc truy đuổi theo đó phải được bắt đầu khi tàu thuyền vi phạm ở trong nội thủy, vùng nước quần đảo, lãnh hải hay vùng tiếp giáp lãnh hải của quốc gia ven biển thực hiện QTĐ. Điều 111(2) của UNCLOS mở rộng QTĐ và cho phép áp dụng *mutatis mutandis* (với những sửa đổi cần thiết về chi tiết) đối với các hành vi vi phạm xảy ra trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) hoặc trên thềm lục địa. Điều này có nghĩa rằng, đối với những vùng ngoài lãnh hải như vùng tiếp giáp và EEZ, QTĐ lúc này chỉ có thể được áp dụng đối với các hành vi vi phạm các quyền được quốc gia ven biển thiết lập trên các vùng này, được quy định tại Điều 33 và Điều 56 của UNCLOS. Theo đó, chỉ những vi phạm đối với quy định về hải quan, thuế quan, y tế, và nhập cư trong vùng tiếp giáp, hay chỉ những vi phạm liên quan tới việc quản lý tài nguyên thiên nhiên trong EEZ, thì quốc gia ven biển mới được bắt đầu QTĐ.

Việc truy đuổi phải được thực hiện ngay lập tức khi phát hiện dấu hiệu vi phạm và tàu thuyền bị truy đuổi phải được gửi một tín hiệu yêu cầu dừng lại, tín hiệu phải có thể được nhìn thấy hoặc nghe thấy và được gửi trong một khoảng cách mà nó hoàn toàn có thể được nhìn/nghe thấy. Bên cạnh đó, khi đã bắt đầu thì việc truy đuổi phải liên tục, không bị gián đoạn, và phải chấm dứt khi chiếc tàu bị truy đuổi đi vào lãnh hải của quốc gia nó mang cờ hoặc của quốc gia thứ ba.⁵

Tuy nhiên, UNCLOS không có quy định nào nêu rõ rằng có được truy đuổi hay không khi tàu đi vào EEZ hoặc thậm chí là vùng tiếp giáp của quốc gia tàu đó mang cờ hoặc của quốc gia thứ ba.

Điều 111(3) quy định QTĐ chấm dứt khi chiếc tàu bị truy đuổi đi vào lãnh hải của quốc gia mà nó thuộc quyền hay của một quốc gia khác. Điều này có nghĩa là UNCLOS không cấm thực thi QTĐ trong vùng EEZ và vùng tiếp giáp của quốc gia khác. Có thể hiểu rằng, truy đuổi tàu có thể tiếp tục diễn ra ở vùng EEZ và vùng tiếp giáp của quốc gia thứ ba nếu không bị gián đoạn. Bên cạnh đó, vùng EEZ trong pháp luật quốc tế cũng như Việt Nam là một vùng thuộc thẩm quyền của quốc gia ven biển chỉ về mặt tài nguyên thiên nhiên, trong khi đó tự do hàng hải vẫn được bảo đảm.⁶ Điều này cho phép tàu, thuyền của tất

⁵ Điều 111(1), 111(3) và 111(4) của UNCLOS.

⁶ Tanaka Yoshifumi, *The International Law of the Sea* (CUP 2012) 124.

cả các quốc gia khác đều được tự do đi lại và không bị khám xét trên các vùng EEZ.

Tuy nhiên, trường hợp tàu quân sự và các tàu bay theo quy định tại Điều 111(5) UNCLOS là trường hợp đặc biệt cần xem xét về các quy định pháp lý cũng như thực tiễn mối quan hệ các quốc gia. Về mặt pháp lý, UNCLOS quy định quốc gia ven biển có quyền chủ quyền và quyền tài phán mang tính chất độc quyền trên vùng EEZ tại Điều 56, theo đó, mọi hoạt động lĩnh vực thuộc các quyền tại Điều này phải được sự đồng ý của quốc gia ven biển. Tại Điều 100 UNCLOS cho phép tất cả các quốc gia hợp tác với nhau để trấn áp cướp biển trên biển cả hay ở bất kỳ nơi nào khác không thuộc quyền tài phán của quốc gia nào. Điều này dĩ nhiên được xem xét tại vùng EEZ, đây cũng là vùng biển thuộc quyền tài phán của quốc gia ven biển, vậy khi thực thi QTĐ ở đây cũng có thể là hành vi vi phạm Điều 100. Bên cạnh đó, có thể thấy QTĐ được mở rộng ở vùng EEZ của quốc gia thứ ba nhưng vẫn còn thẩm quyền rất hạn chế. Khi áp dụng các điều khoản về tội phạm biển trong luật các quốc gia thành viên, quyền tài phán trở nên toàn diện và vô hạn, vì tại vùng EEZ, quốc gia vẫn có quyền tài phán, và quy định tại Điều 100 và Điều 105 của UNCLOS cũng thúc đẩy các quốc gia ban hành các quy định giới hạn tàu truy đuổi vào cùng EEZ, dù không rõ ràng.⁷

Đây là vùng biển khai thác tài nguyên nên đóng vai trò vô cùng quan trọng đối với mỗi quốc gia, chế độ EEZ trao cho các quốc gia ven biển quyền chủ quyền đối với ba nguồn tài nguyên chính, (1) tài nguyên phi sinh vật ở đáy biển, lòng đất và vùng nước phía trên, (2) tài nguyên sinh vật ở đáy biển, lòng đất và vùng nước phía trên và (3)⁸ các nguồn tài nguyên khác hoạt động kinh tế liên quan đến khai thác kinh tế và thăm dò khu vực. Quốc gia ven biển không có nghĩa vụ phải cho các quốc gia có truyền thống đánh bắt cá trong vùng hiện là vùng đặc quyền kinh tế của mình tiếp cận.⁹ UNCLOS cho phép các quốc gia ven biển quyền khai thác tài nguyên biển tại vùng EEZ điều này ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển kinh tế biển của mỗi quốc gia. Vùng

⁷ Akash Agarwal (2020), “Critical Analysis of Doctrine of Hot Pursuit in Respect of Maritime Piracy”, *International Journal of Legal Science and Innovation*, ISSN 2581-9453, Volume 2, Issue 2, Page 695.

⁸ Điều 56(1) UNCLOS

⁹ Robert Beckman, Tara Davenport (2021), “The EEZ Regime: Reflections after 30 years”, *LOSI Conference Papers “Securing the Ocean for the Next Generation”*, page 7.

EEZ đóng vai trò rất quan trọng đối với mỗi quốc gia ven biển, đây còn là một vùng biển khá rộng, khó kiểm soát nên việc chấp thuận để một tàu quân sự tự do thực hiện QTĐ tại đây là một vấn đề khá nhạy cảm, dễ xảy ra tranh chấp về lợi ích tài nguyên trên biển và tiềm ẩn nhiều rủi ro chính trị, quân sự.

Từ những phân tích trên, việc thực thi QTĐ tại vùng EEZ hay vùng tiếp giáp vùng biển quốc gia khác là một vấn đề nhạy cảm, không được quy định chặt chẽ bởi bất kỳ quy định pháp lý quốc tế nào. Điều này thúc đẩy quá trình thỏa thuận giữa các quốc gia với nhau để dễ dàng thực thi QTĐ tại vùng EEZ thuộc vùng biển thuộc chủ quyền của quốc gia đó. Các thỏa thuận này vô cùng cấp thiết vì đã đẩy nhanh các hợp tác truy bắt tội phạm biển, duy trì mối quan hệ chính trị, kinh tế bền vững.

1.2. Quyền truy đuổi trong pháp luật Việt Nam

Ngày 23 tháng 6 năm 1994, Quốc hội Việt Nam ra Nghị quyết về việc phê chuẩn UNCLOS, trong đó quyết nghị thứ 2 nêu rõ: “Việt Nam biểu thị quyết tâm cùng cộng đồng quốc tế xây dựng một trật tự pháp lý công bằng, khuyến khích sự phát triển và hợp tác trên biển”. Tuy nhiên, QTĐ chỉ thực sự được nội luật hóa lần đầu tiên tại Điều 41 của Luật Biển Việt Nam năm 2012, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013. Do Luật Biển Việt Nam được soạn thảo phù hợp với các quy định của UNCLOS, nên Điều 41 của Luật Biển Việt Nam quy định về QTĐ cũng có nội dung hoàn toàn tương đồng với Điều 111 của UNCLOS, thậm chí có thể xem như là một phiên bản gọn gàng hơn của Điều 111.

Tuy nhiên, Điều 41 và 47 của Luật Biển Việt Nam đã cụ thể hóa chủ thể thực hiện QTĐ, bằng việc trao QTĐ cho lực lượng tuần tra, kiểm soát trên biển của Việt Nam, bao gồm các lực lượng có thẩm quyền của Quân đội, Công an và các chuyên ngành khác. Đến khi Luật Cảnh sát biển Việt Nam năm 2018 được ban hành, một lần nữa QTĐ được trao cho lực lượng Cảnh sát biển thực thi theo quy định tại Điều 17 luật này.

Cũng giống như UNCLOS, Luật Biển Việt Nam chỉ quy định QTĐ phải chấm dứt khi tàu bị truy đuổi tiến vào lãnh hải của quốc gia khác. Như vậy về lý thuyết, khi một quốc gia thực hiện QTĐ trên vùng

đặc quyền kinh tế của quốc gia khác, nếu không vi phạm liên quan tới quyền tài phán quốc gia đó thì sẽ không bị cấm bởi luật pháp quốc tế. Điều này đồng thời cũng có nghĩa là các quốc gia khác có thể tiếp tục thực hiện QTD khi đã tiến vào EEZ của Việt Nam, vì Luật Biển Việt Nam cũng không hề có quy định hạn chế việc này. Điều này cho thấy pháp luật Việt Nam cũng quy định về QTD và các vấn đề tự do hàng hải khác trong vùng EEZ tương tự như UNCLOS.

Tuy nhiên, các quốc gia ven biển ngày nay đã quan tâm nhiều hơn tới việc kiểm soát các hoạt động diễn ra trên vùng đặc quyền kinh tế quốc gia mình, nên các quốc gia có xu hướng hạn chế các hoạt động của lực lượng an ninh quốc gia mình trên EEZ của quốc gia khác, điều này ảnh hưởng tới quyết định có nên tiếp tục thực hiện QTD khi tiến vào EEZ của quốc gia khác. Ví dụ, năm 2015 Malaysia khi truy đuổi tàu cướp biển đã dừng lại khi tài cướp biển đi vào EEZ của Việt Nam mà không tiếp tục truy đuổi tới lãnh hải Việt Nam, thay vào đó thông báo cho Cảnh sát biển Việt Nam để tiếp tục truy đuổi.¹⁰ Nhưng trên thực tế, Cảnh sát biển Việt Nam không thể nào ngay lập tức đến vị trí mà Malaysia thông báo để tiếp tục truy đuổi cướp biển, và thông thường sau đó phải tiến hành tuần tra tìm kiếm mở rộng để tìm bắt tàu cướp biển.

Trong những tình huống như trên, nếu Việt Nam và Malaysia có một thỏa thuận hợp tác về QTD để các lực lượng an ninh biển của hai quốc gia có căn cứ pháp lý rõ ràng cho việc truy đuổi vào EEZ, thậm chí là vào lãnh hải của cả hai phía, thì khả năng bỏ lọt tội phạm sẽ chắc chắn được cải thiện đáng kể, và cũng tiết kiệm nhân lực, chi phí, thời gian bỏ ra cho các hoạt động truy lùng sau khi việc truy đuổi bị dừng lại và mất dấu tội phạm. Hơn nữa, với đặc thù quốc gia ven biển có bờ biển dài trong khu vực Biển Đông, việc thực hiện QTD của Việt Nam trên thực tế rất có khả năng dẫn đến việc tàu bị truy đuổi tiến vào vùng biển đặc quyền kinh tế của một quốc gia khác trong khu vực Biển Đông. Do đó, hợp tác quốc tế trong việc thực hiện QTD giữa Cảnh sát biển Việt Nam với các lực lượng tương ứng của các quốc gia khác trong khu vực có một ý nghĩa quan trọng nhất định. Vấn đề hợp tác quốc tế trong hoạt động truy đuổi cũng đã được quy định tại điểm

¹⁰ Thanh Hương, Đỗ Minh (05/06/2017), *Quyền truy đuổi tàu thuyền nước ngoài theo quy định của Công ước Luật Biển năm 1982 và yêu cầu hoàn thiện pháp luật quốc gia*, <https://canhsatbien.vn/nguyen-cuu-trao-doi/3383/87>, truy cập ngày 03 tháng 10 năm 2024.

c khoản 1 Điều 17 Luật Cảnh sát biển Việt Nam 2018. Đây là một tiền đề cho vấn đề tìm kiếm mô hình hợp tác quốc tế về QTD mà bài viết sẽ tập trung giải thích.

Mối quan hệ giữa các quốc gia trên vùng đặc quyền kinh tế luôn là vấn đề nhạy cảm và phức tạp do tính chất song hành giữa quyền chủ quyền của quốc gia ven biển và quyền tự do biển cả của các quốc gia khác. Có thể thấy rằng, pháp luật biển quốc tế, đặc biệt là UNCLOS và Việt Nam đều không quy định rõ ràng việc truy đuổi không được tiếp tục trong vùng EEZ và vùng tiếp giáp. Theo đó, Điều 73 của UNCLOS cho phép quốc gia ven biển có thể thi hành mọi biện pháp cần thiết để thực hiện các quyền thuộc chủ quyền về thăm dò, khai thác, bảo tồn và quản lý các tài nguyên sinh vật của vùng EEZ, trên cơ sở đảm bảo quyền lợi của các quốc gia ven biển khác và phù hợp với các quy định khác của Công ước.¹¹ Tuy nhiên, trên thực tế, các hành động này bị ảnh hưởng bởi bối cảnh chính trị, mối quan hệ quốc tế cũng như các tranh chấp liên quan đến chủ quyền, nên các quốc gia không truy đuổi tàu vi phạm vào vùng nước này. Theo UNCLOS, tự do hàng hải là quyền cơ bản của mọi quốc gia trong vùng biển quốc tế và EEZ. Tuy nhiên, sự xuất hiện của tàu quân sự hoặc các tàu gắn liền với hoạt động quân sự thường bị coi là đe dọa đến chủ quyền và an ninh của quốc gia ven biển. Việc lực lượng thực thi pháp luật của một quốc gia truy đuổi tàu vi phạm vào vùng EEZ của một quốc gia khác mà không có thông báo hay thỏa thuận có thể dẫn đến những căng thẳng ngoại giao, thậm chí xung đột về quân sự. Một số quốc gia ven biển cho rằng các quốc gia khác không thể thực hiện các hoạt động trong vùng EEZ mà không có sự đồng ý của họ. Những quốc gia này bao gồm Bangladesh, Brazil, Cape Verde, Ấn Độ, Pakistan, Malaysia, Myanmar, Uruguay,...

Có thể thấy, việc thực thi QTD tại vùng EEZ hay vùng tiếp giáp vùng biển quốc gia khác là một vấn đề nhạy cảm, không được quy định chặt chẽ bởi bất kỳ quy định pháp lý quốc tế nào. Mặc dù một quốc gia có thể không có nghĩa vụ pháp lý phải thông báo cho một quốc gia khác khi tiến vào vùng EEZ của quốc gia đó, nhưng dựa trên yếu tố trách nhiệm về chính trị và ngoại giao, điều này là cần thiết để đảm bảo quyền lợi của các bên tại vùng EEZ mà không phải đối mặt

¹¹ Điều 59, Điều 73 UNCLOS

với những căng thẳng về chính trị. Vì vậy, tuy không có quy định cấm quyền truy đuổi tiếp tục vào cùng EEZ và vùng tiếp giáp nhưng việc thiết lập một thỏa thuận với các quy tắc chặt chẽ để lực lượng an ninh của quốc gia khác vào thực hiện truy đuổi tàu vi phạm ở vùng biển nước đối phương là một vấn đề vô cùng cấp thiết. Điều này không những giải quyết các vấn đề về truy đuổi tàu vi phạm mà còn làm giảm căng thẳng, đảm bảo và duy trì mối quan hệ chính trị, quân sự giữa các quốc gia với nhau, hỗ trợ cho việc truy bắt tàu vi phạm được thực thi hiệu quả. Trên thực tế, Việt Nam đã và đang thực hiện một số thỏa thuận liên quan đến vùng biển với các quốc gia tiếp giáp, điều này góp phần xây dựng một thỏa thuận rõ ràng về QTĐ tàu xuyên biên giới.

Trong phạm vi của bài viết này, nhóm tác giả đã thống kê được cho tới tháng 06/2024, Cảnh sát biển Việt Nam đã ký 09 văn bản hợp tác với các Lực lượng thực thi pháp luật trên biển của Campuchia, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Indonesia, Philippines, và Hoa Kỳ. Trong đó, hợp tác với các quốc gia có EEZ tiếp giáp, hoặc cùng một khu vực với Việt Nam là Trung Quốc, Philippines, Indonesia, Malaysia, Campuchia đặc biệt quan trọng trong việc mở rộng hợp tác quốc tế về QTĐ. Do đó, những mục tiếp theo sẽ phân tích các văn bản hợp tác đã có giữa Việt Nam và 05 quốc gia kể trên để xác định có tồn tại hay không quy định về hợp tác quốc tế về QTĐ. Sau đó, bài viết đi sâu vào phân tích trường hợp của Somalia khi cho phép nhiều quốc gia khác, dưới sự ủng hộ của Liên hợp quốc, tiến vào lãnh hải của Somalia để thực hiện truy bắt hải tặc; và tiếp tục phân tích mô hình hợp tác quốc tế về QTĐ giữa Indonesia, Philippines và Malaysia, là các quốc gia cùng khu vực và cũng đối mặt với các vấn đề an ninh hàng hải tương đồng nhất với Việt Nam, để tìm kiếm những đề xuất cho mô hình hợp tác quốc tế về QTĐ của Việt Nam.

2. Các thỏa thuận về hợp tác an ninh hàng hải giữa Việt Nam và các quốc gia tiếp giáp vùng biển

2.1. Việt Nam - Trung Quốc

Quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và Trung Quốc, đặc biệt là trong lĩnh vực an ninh - quốc phòng trên biển, luôn là một vấn đề nhận được sự quan tâm đặc biệt của dư luận quốc tế. Việc hợp tác an ninh - quốc phòng trên biển giữa Việt Nam và Trung Quốc được kỳ vọng sẽ góp phần duy trì hòa bình, ổn định ở khu vực. Kể từ sau khi bình

thường hóa quan hệ giữa hai nước vào năm 1991, hai nước đã có nhiều nỗ lực nhằm duy trì an ninh, trật tự trên vùng biển Vịnh Bắc Bộ, góp phần duy trì môi trường hòa bình, ổn định ở Biển Đông. Từ năm 2005 cho đến nay, hai nước đã phối hợp tổ chức 28 chuyến tuần tra liên hợp trên vùng biển lân cận đường phân định Vịnh Bắc Bộ từ điểm số 09 đến số 21. Ngoài ra, từ năm 2024, hai bên cũng mở rộng thêm các chuyến tuần tra nhằm phòng chống tội phạm trên vùng biển lân cận đường phân định Vịnh Bắc Bộ từ điểm số 01 đến số 09 với tần suất mỗi quý một lần. Đầu mỗi liên lạc cấp 2 được thiết lập giữa Bộ Tư lệnh Vùng Cảnh sát biển 1 và Phân cục Nam Hải, Cảnh sát biển Trung Quốc đã đi vào hoạt động ổn định, phát huy hiệu quả trong việc chia sẻ, trao đổi thông tin các sự việc trên biển.¹² Trong các cuộc tuần tra chung trên vùng biển Vịnh Bắc Bộ, hai nước đã triển khai nhiều hoạt động phối hợp hữu ích như luyện tập tìm kiếm cứu nạn, diễn tập chống cướp biển; thường xuyên trao đổi thông tin và xử lý các tình huống về an toàn hàng hải cùng các vấn đề có liên quan.¹³

Nhiều bản ghi nhớ, thỏa thuận song phương, hiệp định đã được ký kết giữa hai nước về vấn đề an ninh - quốc phòng trên biển như Bản ghi nhớ giữa Bộ Quốc phòng Việt Nam và Bộ Quốc phòng Trung Quốc về Tuần tra liên hợp trên vùng biển Vịnh Bắc Bộ; Thỏa thuận hợp tác tìm kiếm cứu nạn trên biển giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa; Bản ghi nhớ hợp tác giữa Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển Việt Nam và Cục Cảnh sát biển Trung Quốc.¹⁴

Hợp tác thực thi pháp luật trên biển Việt Nam - Trung Quốc đã có những thành quả rõ rệt, tuy nhiên giữa hai nước vẫn chưa có thỏa thuận hợp tác nào về vấn đề truy đuổi trên biển - một vấn đề nhận được nhiều sự quan tâm gần đây của Việt Nam. Liên tiếp những năm gần đây, Việt Nam đều ghi nhận tình trạng các tàu cá của ngư dân Việt Nam

¹² Thông tấn xã Việt Nam (28/08/2024), *Hợp tác thực thi pháp luật trên biển giữa Việt Nam và Trung Quốc*, <https://chinh sach cuoc song.vnanet.vn/hop-tac-thuc-thi-phap-luat-tren-bien-giua-viet-nam-va-trung-quoc/48155.html>, truy cập ngày 18/10/2024.

¹³ Phạm Ngọc Minh (09/12/2013), *Đẩy mạnh phối hợp tuần tra chung trên biển giữa hải quân hai nước Việt Nam – Trung Quốc*, <http://tapchiquptd.vn/vi/dua-nghi-quyet-cua-dang-vao-cuoc-song/day-manh-phoi-hop-tuan-tra-chung-tren-bien-giua-hai-quan-hai-nuoc-viet-nam-%e2%80%93trung-quoc/4685.html>, truy cập ngày 18/10/2024.

¹⁴ Báo Điện tử Chính phủ (12/12/2023), *Việt Nam, Trung Quốc ký kết 36 văn bản thỏa thuận hợp tác*, <https://baochinhphu.vn/viet-nam-trung-quoc-ky-ket-36-van-ban-thoa-thuan-hop-tac-102231212234902478.htm>, truy cập ngày 18/10/2024.

đánh bắt ở khu vực quần đảo Hoàng Sa thuộc chủ quyền Việt Nam, bị các tàu của Trung Quốc truy đuổi và hành hung. Hành động trên của Trung Quốc diễn ra trong bối cảnh nước này vừa ban hành Luật hải cảnh, cho phép hải cảnh Trung Quốc “sử dụng tất cả các biện pháp cần thiết, kể cả sử dụng vũ khí để ngăn chặn và loại bỏ các mối nguy hiểm khi các tổ chức và cá nhân nước ngoài xâm phạm chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia”.¹⁵ Luật này xuất hiện một khái niệm mơ hồ - “vùng biển thuộc quyền tài phán”, mà điều nghiêm trọng là vùng biển mà Trung Quốc cho là “thuộc quyền tài phán của Trung Quốc” không chỉ là vùng biển xung quanh Trung Quốc được xác định theo UNCLOS, mà là hầu hết toàn bộ biển Đông, thuộc phạm vi “đường chín đoạn” mà Trung Quốc đã công bố trước đó. Xuất phát từ đặc điểm có nhiều vùng biển chồng lấn giữa hai quốc gia, Việt Nam và Trung Quốc cần thúc đẩy việc hợp tác trên biển về nhiều lĩnh vực hơn nữa, đặc biệt là về vấn đề QTD trên biển.

2.2. Việt Nam - Philippines

Với mục tiêu bảo vệ chủ quyền và quyền lợi hợp pháp của mỗi bên trên Biển Đông, Việt Nam và Philippines đã thiết lập cơ chế hợp tác biển từ năm 2004. Sự hợp tác này không chỉ giúp tăng cường khả năng ứng phó với các thách thức chung mà còn khẳng định cam kết của cả hai nước đối với luật pháp quốc tế và giải quyết hòa bình các tranh chấp. Chính phủ hai nước đã ký các văn kiện hợp tác về an ninh trên biển thông qua Thỏa thuận về thiết lập cơ chế đường dây liên lạc nóng vào tháng 10 năm 2011; Bản ghi nhớ giữa Cảnh sát biển Việt Nam và Lực lượng Bảo vệ bờ biển Philippines về hợp tác Biển vào tháng 1 năm 2024.¹⁶ Các văn kiện trên đã góp phần củng cố và tăng cường mối quan hệ hợp tác giữa Cảnh sát biển Việt Nam và Lực lượng Bảo vệ bờ biển Philippines cả về chiều rộng lẫn chiều sâu, là cơ sở để hai bên thường xuyên trao đổi, chia sẻ thông tin, hỗ trợ lẫn nhau trong

¹⁵ Vũ Thanh Ca (09/02/2021), *Luật hải cảnh Trung Quốc khiêu khích và nguy hiểm ra sao?*, <https://plo.vn/luat-hai-canh-trung-quoc-khieu-khich-va-nguy-hiem-ra-sao-post613330.html>, truy cập ngày 19/10/2024.

¹⁶ Vũ Dũng (30/01/2024), *Việt Nam và Philippines ký Bản Ghi nhớ về phòng ngừa và quản lý sự cố tại Biển Đông*, <https://vov.vn/chinh-tri/viet-nam-va-philippines-ky-ban-ghi-nho-ve-phong-ngua-va-quan-ly-su-co-tai-bien-dong-post1074699.vov>, truy cập ngày 19/10/2024.

các hoạt động thực thi pháp luật và tìm kiếm, cứu nạn trên biển dựa vào luật pháp quốc tế và nội luật của hai quốc gia.¹⁷

Mặc dù hiện nay giữa hai nước chưa có thỏa thuận hợp tác chính thức nào giữa các lực lượng thực thi pháp luật trên biển, đặc biệt là về vấn đề truy đuổi trên biển, nhưng Văn phòng Tùy viên quốc phòng Philippines tại Việt Nam và Lực lượng Bảo vệ bờ biển Philippines với Cảnh sát biển Việt Nam đều nỗ lực duy trì và tăng cường kênh làm việc giữa hai nước; góp phần thúc đẩy hơn nữa hợp tác về lĩnh vực thực thi pháp luật trên biển giữa hai nước trong thời gian tới, cùng nhau xây dựng vùng biển khu vực an ninh, an toàn và thịnh vượng vì lợi ích chung của các quốc gia.

2.3. Việt Nam - Malaysia

Về vấn đề hợp tác thực thi pháp luật về an ninh hàng hải giữa Việt Nam và Malaysia đã được chú trọng phát triển và thỏa thuận từ năm 2008. Chính phủ hai nước đã cụ thể hóa quá trình hợp tác về an ninh trên biển thông qua Bản ghi nhớ (MOU) về Hợp tác quốc phòng song phương giữa Chính phủ Malaysia và Chính phủ Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam vào năm 2008. Đây là cơ sở để Cảnh sát biển Việt Nam và Cơ quan thực thi pháp luật trên biển Malaysia (MMEA) tiến đến ký kết Bản ghi nhớ hợp tác của hai lực lượng này trên biển. Vì đây cam kết tăng cường hợp tác giữa các lực lượng vũ trang bao gồm hợp tác giữa các lực lượng hải quân và xây dựng năng lực phối hợp giữa hai bên chống lại các thách thức phi truyền thống cũng như chia sẻ thông tin về các vấn đề chiến lược, quốc phòng và an ninh.¹⁸

Vì một số nguyên nhân khách quan khác và mâu thuẫn trong các vụ đuổi, bắt tàu đánh cá trái phép giữa hai quốc gia nên bản ghi nhớ về hợp tác phòng ngừa và đấu tranh chống tội phạm xuyên quốc

¹⁷ Bá Thanh (17/10/2024), *Không ngừng thúc đẩy quan hệ hợp tác giữa Cảnh sát biển Việt Nam và Lực lượng Bảo vệ bờ biển Philippines*, <https://www.qdnd.vn/quoc-te/doi-ngoai-quoc-phong/khong-ngung-thuc-day-quan-he-hop-tac-giua-can-sat-bien-viet-nam-va-luc-luong-bao-ve-bo-bien-philippines-799146>, truy cập ngày 19/10/2024.

¹⁸ The Embassy of Vietnam in Malaysia, *Vietnam-Malaysia joint statement on strategic partnership*, <https://vnembassy-kualalumpur.mofa.gov.vn/en-us/News/EmbassyNews/Pages/Vietnam-Malaysia-joint-statement-on-strategic-partnership.aspx#:~:text=Cognisance%20of%20the%20fact%20that,shipping%20and%20port%20linkages%2C%20enhanced>, truy cập ngày 18/10/2024.

gia trên biển giữa hai lực lượng cảnh sát biển vẫn chưa được ký kết. Điều này dẫn tới sự thỏa thuận cho phép tàu biển một nước tiến vào vùng lãnh thổ nước còn lại nhằm truy đuổi tàu vi phạm rất khó khăn. Tuy nhiên, các cam kết từ Chính phủ Malaysia và từ yêu cầu thực tiễn đã cho phép hợp tác trong việc xây dựng mối qua hệ hàng hải chặt chẽ, bao gồm chia sẻ thông tin và tình báo trong việc giải quyết và chống lại các mối đe dọa an ninh hàng hải, tăng cường liên kết vận tải biển và cảng biển, tăng cường phối hợp trong các hoạt động tìm kiếm và cứu nạn cũng như các hoạt động khác theo thỏa thuận của cả hai bên.

2.4. Việt Nam - Indonesia

Sau các cuộc đàm phán và thỏa thuận, ngày 28/12/2021, Cảnh sát biển Việt Nam (CSBVN) và Cảnh sát biển Indonesia (Bakamla) đã tổ chức Hội nghị trực tuyến và ký kết Bản ghi nhớ về hợp tác an ninh, an toàn hàng hải.¹⁹ Nội dung ký kết được hai bên thống nhất là góp phần nâng cao an toàn hàng hải, cùng đối phó với các vấn đề an ninh trên biển như việc truy đuổi tàu đánh cá, buôn lậu và cứu nạn. Tuy nhiên, các thỏa thuận này chỉ mang tính chất chung và chưa được cụ thể hóa, đơn cử là vấn đề cùng nhau trao đổi thông tin tình báo, mở thông đường dây nóng, huấn luyện quân sự chung nhằm bảo vệ an ninh, truy đuổi tàu cá hoặc tội phạm biển. Đây là vấn đề ảnh hưởng đến chủ quyền lãnh thổ trên biển của các quốc gia, chưa phổ biến và tồn tại nhiều rủi ro nếu tàu cảnh sát biển hai nước có thể truy đuổi trong vùng đặc quyền kinh tế nước khác mà khi tình hình thực tiễn tại vùng biển tiếp giáp giữa Việt Nam và Indonesia chưa thực sự yêu cầu việc truy đuổi này xảy ra. Việc quy định hợp tác cùng cảnh sát biển Indonesia để truy đuổi tàu vi phạm trong vùng EEZ ở nước đối phương là điều cần cân nhắc kỹ trong tình hình thực tế hiện nay, Bakamla đã từng truy đuổi tàu cá Việt Nam kề cận vùng EEZ của Việt Nam. Lực lượng chức năng Indonesia đã nhiều lần truy đuổi, bắt giữ, sử dụng vũ khí bắn vào tàu cá, ngư dân Việt Nam tại khu vực vùng biển cách Bắc đường phân định thềm lục địa Việt Nam - Indonesia từ 12 hải lý,²⁰ mặc dù điều này xuất phát từ vi phạm của ngư dân Việt Nam nhưng nếu

¹⁹ Thùy Anh (29/12/2021), *Cảnh sát biển Việt Nam và Indonesia ký kết Bản ghi nhớ về hợp tác an ninh, an toàn hàng hải*, <https://cansatbien.vn/hop-tac-quoc-te/9420/2>, truy cập ngày 18/10/2024.

²⁰ Lê Trần Trung (13/12/2017), *Một số giải pháp góp phần giảm thiểu và chấm dứt tình trạng tàu cá Việt Nam vi phạm vùng biển nước ngoài*, <https://cansatbien.vn/thuc-thi-phap-luat/3785/81>, truy cập ngày 18/10/2024.

Bakamla có QTD vào lãnh thổ trên biển Việt Nam thì sẽ mang lại rất nhiều bất cập. Sở dĩ, nếu hai bên thỏa thuận cùng nhau truy bắt tàu cá vi phạm rất khó để xác định hành vi vi phạm theo luật pháp nước nào. Vì vậy, nếu hai bên tiến đến một thỏa thuận về QTD thì việc xác định đối tượng và hành vi vi phạm trên cơ sở nào là rất cần thiết.

2.5. Việt Nam - Campuchia

Việt Nam và Campuchia đã hợp tác các hoạt động tăng cường phòng, chống các tội phạm trên biển với các cơ chế khác nhau. Cảnh sát biển Việt Nam đã ký kết biên bản hợp tác Ủy ban Quốc gia An ninh Hàng hải Campuchia về thực thi pháp luật trên biển vào năm 2014.²¹ Việc ký kết đã giúp hai bên đã thống nhất hợp tác trong các lĩnh vực như trao đổi thông tin về những vấn đề liên quan đến an ninh, an toàn trên biển, cứu hộ,... Đặc biệt, hai bên sẽ thúc đẩy hợp tác song phương nhằm đối phó với tội phạm xuyên quốc gia trên biển. Tuy nhiên, việc thỏa thuận tập trung vào việc rút kinh nghiệm và phát huy trong công tác liên lạc nóng²², mà các thỏa thuận về hợp tác truy đuổi vẫn chưa được đề cập để đàm phán và hướng đến cam kết, bởi vì, về cơ bản, hoạt động hợp tác giữa hai lực lượng chủ yếu nhằm tạo điều kiện cho ngư dân hai nước hành nghề hợp pháp trong vùng nước lịch sử Việt Nam - Campuchia.²³

Như vậy, QTD là một điều khoản khá “nhạy cảm” vì liên quan trực tiếp đến chủ quyền của các quốc gia, đặc biệt trong giai đoạn Việt Nam và một số quốc gia có vùng biển tiếp giáp chưa đàm phán thành công việc phân định biên giới trên biển. Vì còn khá nhiều tiềm ẩn rủi ro khi thỏa thuận quy định chưa được áp dụng phổ biến nên Việt Nam và các quốc gia khác vẫn chưa có sự thỏa thuận mở rộng về QTD vào vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia khác.

²¹ Liên Nhi (16/01/2014), *Việt Nam ký kết hợp tác thực thi pháp luật trên biển với Campuchia*, <https://canhsatbien.vn/hop-tac-quoc-te/2130/2>, truy cập ngày 18/10/2024.

²² Minh Huệ (06/12/2019), *Nội dung Hội nghị rút kinh nghiệm về thực hiện Cơ chế liên lạc đường dây nóng lần thứ 4 giữa Cảnh sát biển Việt Nam và Ủy ban Quốc gia An ninh hàng hải Campuchia*, <https://canhsatbien.vn/hop-tac-quoc-te/12094/2>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

²³ Vùng nước tranh chấp đã được Campuchia và Việt Nam phân định qua Hiệp định năm 1982.

3. Kinh nghiệm quy định về quyền truy đuổi và thực tiễn thực thi từ các quốc gia khác

3.1. Vùng biển Somalia

Vùng biển thuộc Cộng hòa Liên bang Somalia là một khu vực quan trọng của thương mại thế giới từ viễn đông đến châu Âu và Hoa Kỳ với hàng nghìn hoạt động vận chuyển hàng hóa mỗi năm.²⁴ Tuy nhiên đây lại là nơi xảy ra hàng trăm cuộc tấn công tàu thuyền nhiều nhất, vào năm 2008, đã có 111 vụ tấn công trong đó có 42 vụ cướp tàu thành công²⁵, tỷ lệ các vụ tấn công vào năm 2009 ngày càng tăng cao gấp 10 lần so với cùng kỳ. Vì không thể giảm thiểu tình trạng này, tháng 6/2008, Chính phủ Somalia yêu cầu sự giúp đỡ từ phía cộng đồng quốc tế trong nỗ lực theo dõi các hoạt động của hải tặc cũng như những vụ cướp có vũ trang đối với tàu thuyền trong vùng biển Somalia, Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đã nhất trí thông qua việc cho phép các quốc gia có cam kết với Somalia được vào lãnh hải của Somalia thực hiện nhiệm vụ chống hải tặc. Phương sách được đưa ra bởi Pháp, Mỹ và Panama sẽ được duy trì 6 tháng.²⁶

Có thể thấy đây là một quyết định rất khó có thể xảy ra vì đây là hành động vi phạm chủ quyền quốc gia, trái với quy định về QTĐ tại Điều 111 UNCLOS 1982. Quyết định này được thể hiện tại Đoạn 7 Nghị quyết 1816 với nội dung: “a) Vào vùng biển lãnh thổ của Somalia nhằm mục đích trấn áp các hành vi cướp biển và cướp có vũ trang trên biển, theo cách phù hợp với hành động được phép trên biển cả liên quan đến cướp biển theo luật pháp quốc tế có liên quan; (b) Sử dụng, trong vùng lãnh hải của Somalia, theo cách phù hợp với hành động được phép trên biển cả liên quan đến nạn cướp biển theo luật quốc tế có liên quan, tất cả các biện pháp cần thiết để trấn áp các hành vi cướp biển và cướp có vũ trang”. Những điều khoản này là làm cho các quy tắc của luật pháp quốc tế liên quan đến cướp biển trên biển cả

²⁴ CTF 150: Maritime Security (CTF 150: An ninh hàng hải) (2010), <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

²⁵ Fox News (2009, Updated 2015), *Pirates Hijack Two Tankers Within 24 Hours Off Somali Shore (Cướp biển cướp hai tàu chở dầu trong vòng 24 giờ ngoài khơi bờ biển Somali)*, <https://www.foxnews.com/story/pirates-hijack-two-tankers-within-24-hours-off-somali-shore>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

²⁶ Quốc Hùng (20/11/2008), *Chiến dịch truy đuổi cướp biển lớn nhất của châu Âu*, <https://cand.com.vn/Su-kien-Binh-luan-antg/Chien-dich-truy-duoi-cuop-bien-lon-nhat-cua-chau-Au-i294026/>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

cũng được áp dụng cho vùng biển lãnh thổ, trong đó có việc cho phép truy đuổi từ biển cả vào vùng lãnh hải Somalia và làm rõ rằng các quốc gia hành động theo các quy tắc này trong vùng biển lãnh thổ của Somalia có thể sử dụng mọi biện pháp cần thiết.²⁷

Như vậy, sự “cho phép vi phạm” này của Liên hợp quốc còn cho phép sử dụng vũ trang trong quá trình truy đuổi các tàu cướp biển, các phái bộ hải quân nước ngoài hợp pháp sử dụng mọi biện pháp cần thiết để trấn áp các hành vi cướp biển và cướp có vũ trang trong vùng này.²⁸ Cụ thể, Liên minh châu Âu đã thành lập lực lượng hải quân Eunavfor Atalanta để truy bắt hải tặc vùng biển Somalia, ngoài 04 quốc gia tham gia bấy giờ, một số quốc gia cũng xem xét khả năng tham gia trực tiếp hoặc cung cấp trang thiết bị. Các hoạt động cụ thể trong công cuộc truy đuổi này là tuần tra, giám sát và tấn công hải tặc trên vùng biển này.²⁹ Đây là điểm tiến bộ trong quá trình hợp tác và thực hiện truy đuổi trên biển khi các thỏa thuận cho phép truy đuổi vào vùng lãnh hải của một quốc gia, vấn đề “vi phạm chủ quyền” có thể không cần quá lo lắng vì quyết định này của Liên hợp quốc nhằm hướng tới “sự hợp tác tối ưu nhất có thể” của các quốc gia trong quá trình phòng, chống tội phạm biển tại Điều 100 UNCLOS 1982 nên đã có những cơ chế khắc phục các mối nguy hại về xâm phạm chủ quyền.

Đó là quyền hạn trấn áp các tội phạm biển tại vùng biển Somalia được giới hạn bởi không gian và thời gian. Cụ thể, các sự hợp tác truy đuổi tại vùng biển này chỉ được thực hiện trong 06 tháng, nếu muốn gia hạn thì phải có sự báo cáo, xem xét và đánh giá tình hình thực tiễn.³⁰ Trên thực tế, thẩm quyền đã được gia hạn trong thời hạn 12 tháng theo Nghị quyết 1846 ngày 2 tháng 12 năm 2008.³¹ Quyền hạn thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết tại Somalia được nêu trong Nghị quyết 1851 cũng bị giới hạn trong 12 tháng bắt đầu từ khi thông qua Nghị quyết 1846. Về không gian, quyền hạn vào vùng biển để thực hiện truy đuổi tội phạm biển chỉ được áp dụng đối với tình hình ở

²⁷ Tullio Treves (2009), Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 2, Pages 399 - 414.

²⁸ Timothy Walker and Denys Reva (21 April 2022), “Is Somali piracy finally under control?”, <https://issafrica.org/iss-today/is-somali-piracy-finally-under-control>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

²⁹ Quốc Hùng (20/11/2008), *Chiến dịch truy đuổi cướp biển lớn nhất của châu Âu*, <https://cand.com.vn/Su-kien-Binh-luan-antg/Chien-dich-truy-duoi-cuop-bien-lon-nhat-cua-chau-Au-i294026/>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

³⁰ United Nations Security Council Resolution 1816 (2008), đoạn văn 12, 13, và 15.

³¹ United Nations Security Council Resolution 1816 (2008), đoạn văn 10.

Somalia,³² tức quyền hạn vào lãnh hải không áp dụng đối với lãnh hải của các quốc gia khác ngoài Somalia.³³

3.2. Hợp tác về quyền truy đuổi giữa Malaysia, Indonesia và Philippines

An ninh biển tại khu vực châu Á hiện nay đang đối mặt với nhiều thách thức phức tạp. Bên cạnh các hoạt động phi pháp truyền thống như đánh bắt cá trái phép, buôn lậu, gian lận thương mại trên biển, các vấn đề như cướp biển đang ngày càng trở nên nghiêm trọng. Số lượng các vụ cướp biển tại châu Á chiếm đến $\frac{1}{3}$ số lượng cướp biển trên toàn thế giới, và các vụ cướp ngày càng có tính chất mạnh động hơn, không chỉ đơn thuần là cướp hàng hóa mà còn liên quan đến tính mạng con người. Các tuyến hàng hải quan trọng của châu Á, vốn là động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của khu vực đang phải đối mặt với nhiều rủi ro.³⁴

Từ đầu năm 2016 trở lại đây, các vụ cướp dịch chuyển dần về phía biển Đông, đặc biệt là eo biển Sulu - Celebes nằm giữa ba nước Philippines, Malaysia và Indonesia.³⁵ Đây là vùng biển rất rộng lớn, chịu sự kiểm soát của nhiều quốc gia nên việc truy đuổi của lực lượng thực thi pháp luật gặp nhiều khó khăn. Hiện nay, khu vực biển này được Cục Hàng hải quốc tế - IMB đánh giá là nơi chứa đựng nhiều rủi ro nhất của hoạt động hàng hải thế giới.³⁶ Việc đảm bảo an ninh hàng hải tại khu vực này không chỉ là vấn đề của một quốc gia mà là trách nhiệm chung của toàn khu vực, đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế. Bối cảnh các cuộc tấn công ngày càng gia tăng ở Biển Sulu - Celebes buộc ba quốc gia Indonesia, Malaysia và Philippines phải tăng cường hợp tác an ninh ở khu vực bị ảnh hưởng. Đáng chú ý nhất là vào tháng 6 năm 2017, sau 13 tháng thảo luận, ba nước đã triển khai Tuần tra hàng hải ba bên (TMP) với các

³² United Nations Security Council Resolution 1816 (2008), đoạn văn 9 và 11.

³³ Xem footnote 22.

³⁴ Nguyễn Thanh Minh (22/05/2023), *Vấn đề an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống trên Biển Đông hiện nay*, <https://diendandoanhnghiep.vn/van-de-an-ninh-truyen-thong-va-an-ninh-phi-truyen-thong-tren-bien-dong-hien-nay-10064342.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

³⁵ Minh Thành, Lan Hương (28/11/2017), *Hợp tác để giữ gìn an ninh biển*, <https://vietnamnet.vn/hop-tac-de-giu-gin-an-ninh-bien-420405.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

³⁶ Nguyễn Thanh Minh (29/06/2017), *Tình hình an ninh khu vực Biển Đông trong hai thập niên đầu thế kỷ XXI - Kỳ 1: Tình hình an ninh*, <https://nghiencuubiendong.vn/tinh-hinh-an-ninh-khu-vuc-bien-dong-trong-hai-thap-nien-dau-the-ky-xxi-ky-1-tinh-hinh-an-ninh.49717.anews>, truy cập ngày 20/10/2024.

nội dung thỏa thuận như sau³⁷: (i) Tiến hành tuần tra giữa ba nước bằng các cơ chế hiện có như một phương thức và phối hợp với Trung tâm chỉ huy hàng hải (MCC);³⁸ (ii) Cung cấp hỗ trợ ngay lập tức cho sự an toàn của người và tàu thuyền gặp nạn trong các khu vực hàng hải mà ba nước cùng quan tâm; (iii) Thiết lập một đầu mối liên lạc quốc gia giữa ba nước để tạo điều kiện chia sẻ thông tin và tình báo kịp thời cũng như phối hợp trong trường hợp khẩn cấp và các mối đe dọa an ninh; (iv) Thiết lập đường dây nóng liên lạc giữa ba nước để tạo điều kiện phối hợp tốt hơn.

Thực tế cho thấy, sau khi thực hiện tuần tra phối hợp giữa ba nước, tỷ lệ tội phạm ở vùng biển Sulu đã giảm đi đáng kể. Tuy nhiên, Hiệp định TMP còn một số tồn đọng khi chưa thực sự cam kết chẽ về QTĐ. Dù QTĐ được xem là một trong những mục tiêu chính của sự hợp tác giữa ba nước nhưng cho đến hiện tại, mục tiêu này vẫn chưa được thực hiện được vì chưa đạt được sự thỏa thuận giữa các quốc gia. Việc đạt được thỏa thuận về QTĐ vẫn được xem là khó được thực hiện vì có liên quan trực tiếp đến vấn đề biên giới của các quốc gia. UNCLOS nêu rõ QTĐ chấm dứt ngay khi tàu nước ngoài bị truy đuổi đi vào lãnh hải của quốc gia mình hoặc của quốc gia thứ ba, vì vậy quyền tiếp tục truy đuổi vào lãnh thổ của một quốc gia khác là điều rất khó xảy ra, đặc biệt là khi quy định này có xu hướng chồng lấn với các vấn đề nhạy cảm tiềm ẩn liên quan đến quyền tài phán có chủ quyền.³⁹ Bên cạnh đó, các thỏa thuận giữa ba nước không tham chiếu đến bất kỳ nguyên tắc pháp lý quốc tế nào liên quan việc sử dụng vũ lực, cũng không có quy định liên quan đến việc sử dụng vũ lực trong các hành động thực thi hàng hải xuyên biên giới.

Tuy các thỏa thuận đều chưa được thông qua nhưng trên thực tế, việc truy đuổi vào vùng biển quốc gia khác đã diễn ra nhằm truy đuổi tàu vi phạm. Đã có sự thỏa thuận giữa các bên hợp tác về truy đuổi vào vùng biển quốc gia khác vì kết quả cho thấy, việc truy đuổi

³⁷ Ismah Rustam, Sirwan Yazid Bustami, & Kinanti Risza Sabilla (2022). “The Effectiveness of Indomalphi Trilateral Cooperation in Reducing Maritime Piracy by Abu Sayyaf Group in the Sulu-Sulawesi Sea”, *Papua Journal of Diplomacy and International Relations*, Volume 2, Issue 2, pp. 163-183.

³⁸ Đây là cơ chế tuần tra phối hợp xuyên biên giới quốc gia, nhưng chỉ giới hạn ở một số điểm nóng hoặc khu vực hàng hải mà ba bên cùng quan tâm.

³⁹ Jacqueline Joyce F. Espenilla (2017), “Expanding the Right of Hot Pursuit: Challenges for Cooperative Maritime Law Enforcement Between the Philippines and Indonesia”, *KMI International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, Volume 9 Issue 1.

tàu vi phạm vào vùng biển quốc gia khác đều không nhận sự phản ánh nào. Trên thực tế việc thực hiện quyền này còn ảnh hưởng từ mức độ hợp tác giữa các quốc gia, phân thành ba loại gồm chế độ hiệu quả, chế độ hiệu suất giữa hiệu quả và không hiệu quả và chế độ không hiệu quả.⁴⁰ Có thể nhận xét rằng ba quốc gia này trong lĩnh vực truy đuổi tội phạm biển đã hợp tác ở mức đạt được hiệu quả tương đối cao, sở dĩ việc hợp tác bền chặt là dựa trên cơ sở cùng nhau đối mặt với mức độ phức tạp trên vùng thỏa thuận và thống nhất trong thời gian tương lai, bằng một cơ chế hữu hiệu để giảm tránh các rủi ro về chính trị và chủ quyền.

4. Đề xuất về cơ chế hợp tác truy đuổi trong an ninh hàng hải

4.1. Đề xuất hướng sửa đổi pháp luật biển Việt Nam

Căn cứ vào UNCLOS 1982, việc truy đuổi tàu biển vi phạm sẽ chấm dứt khi chiếc tàu bị truy đuổi đi vào lãnh hải của quốc gia mà nó thuộc quyền hay của một quốc gia khác⁴¹, tức việc truy đuổi vào vùng đặc quyền kinh tế của nước khác sẽ không vi phạm. Song song với đó, Công ước đã có một quy định mở trong vấn đề trấn áp nạn cướp biển cụ thể cho phép các quốc gia hợp tác và bằng mọi khả năng để trấn áp cướp biển trên biển cả hay ở bất kỳ nơi nào khác không thuộc quyền tài phán của quốc gia nào.⁴² Điều này là cơ sở để Việt Nam hợp tác với các nước khác nhằm mở rộng QTĐ tại vùng đặc quyền kinh tế của hai quốc gia. Pháp luật Việt Nam cần thể hiện ý chí mở rộng hợp tác ở vùng biển này đối với tàu biển của quốc gia khác trong quá trình truy đuổi tội phạm biển, tuy nhiên, điều này cần dựa vào tình hình thực tiễn để áp đặt các điều kiện bắt buộc đối với việc đi vào vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam. Đây cũng là yếu tố mà pháp luật Việt Nam cần xác định rõ ràng trước khi lực lượng thực thi pháp luật thỏa thuận hợp tác.

Thứ nhất, tại Điều 41 Luật biển Việt Nam cần bổ sung điều kiện để mở rộng QTĐ là tàu biển nước ngoài phải chứng minh được lý do hợp pháp để tiến vào vùng biển Việt Nam trước khi tiếp tục truy

⁴⁰ Arild Underdal (2002). *One Question, Two Answers*. In E. L. Miles., S. Andresen, E. M. Carlin, J. B. Sklaereth, A. Underdal, & J. Wettstad (Eds.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (pp. 3-45), MIT Press.

⁴¹ Điều 111(3) của UNCLOS.

⁴² Điều 100(3) của UNCLOS.

đuổi. Đồng nghĩa rằng, QTD tiếp tục sẽ chỉ được áp dụng khi và chỉ khi tàu biển nước ngoài tiến hành thông báo về tình huống truy đuổi ngay khi nhận thấy việc truy đuổi có khả năng diễn ra tại vùng EEZ của Việt Nam.

Thứ hai, điều kiện đủ để lực lượng cảnh sát biển nước ngoài thực thi quyền này là sự đồng ý từ phía lực lượng cảnh sát biển Việt Nam. Pháp luật Việt Nam cần bổ sung thẩm quyền xem xét và khẳng định các minh chứng về truy bắt tội phạm đã đủ để cho tàu nước ngoài tiếp tục truy đuổi trong nhiệm vụ và quyền hạn của cảnh sát biển Việt Nam tại Điều 8, Điều 9 Luật Cảnh sát biển Việt Nam 2018.

Thứ ba, thỏa thuận hợp tác giữa lực lượng cảnh sát biển Việt Nam và các lực lượng ở các quốc gia khác cần cam kết chặt chẽ và có quy định rõ ràng về QTD mở rộng về không gian (vùng biển, vùng trời) và thời gian. Bởi lẽ, đây không chỉ là vấn đề trấn áp tội phạm biển mà còn ảnh hưởng đến quan hệ chính trị, quốc phòng, an ninh và chủ quyền biển mỗi quốc gia. Chính vì vậy, đối với biển Sulu - Sulawesi, Malaysia, Indonesia và Philippines đều phải giảm thiểu các hậu quả do tội phạm biển gây ra và đều cần đảm bảo an ninh hàng hải của mình. Bên cạnh đó, dẫn chứng về việc đã từng có vi phạm qua lại biên giới nước khác mà các quốc gia này đều không phải đối quyết liệt mà hướng tới thực hiện TMP nhằm thực hiện các mục đích đã ký kết là vụ tranh chấp Ambalat giữa Indonesia và Malaysia, tranh chấp vi phạm thỏa thuận qua lại biên giới (BCA) của cư dân Marore và Miangas giữa Indonesia và Philippines. Trước những tranh chấp đó, các quốc gia đã nhất trí giải quyết vấn đề một cách hòa bình trong khuôn khổ ASEAN mà không làm ảnh hưởng đến hoạt động của chế độ Indomalphi vì mối đe dọa tiềm tàng của hàng hải lớn hơn hết là các tội phạm biển.⁴³

Ngoài ra, pháp luật Việt Nam cần phải hướng tới thiết lập khuôn khổ chung về tư pháp để xử lý các tội phạm xuyên quốc gia trên biển sau khi thực hiện QTD, vì khi một quốc gia tiến vào vùng biển của quốc gia khác, mặc nhiên sẽ xảy ra sự hợp tác truy đuổi vì vậy để tránh các tranh chấp về tư pháp, các quốc gia cần thỏa thuận các hậu quả về sau.

⁴³ Ismah Rustam, Sirwan Yazid Bustami, & Kinanti Risza Sabilla (2022). "The Effectiveness of Indomalphi Trilateral Cooperation in Reducing Maritime Piracy by Abu Sayyaf Group in the Sulu-Sulawesi Sea", *Papua Journal of Diplomacy and International Relations*, Volume 2, Issue 2, pp. 163-183.

Như vậy có thể thấy, tuy không có những cam kết rõ ràng nhưng việc truy đuổi qua vùng biên giới của nước khác thì sẽ được nước sở tại “tạm đồng thuận” trong trường hợp nhất định, vì đề cao mục đích hợp tác bảo vệ an ninh hàng hải trong khu vực chung. Điều này hiển nhiên không tạo điều kiện cho các quốc gia mang lực lượng vũ trang vào biên giới nước khác vì không có cam kết quy định rõ ràng thì vẫn là lý do nước sở tại khiếu nại vì hành vi xâm phạm lãnh thổ và gây khó khăn về mặt chính trị. Ngược lại, dù tỷ lệ tàu vi phạm trên vùng biển chung có giảm nhưng chưa triệt để, đòi hỏi các bên cần hợp tác chặt chẽ và bền vững hơn nữa, ba bên cũng cần khởi xướng khả năng thực hiện truy đuổi xuyên biên giới giữa ba quốc gia.⁴⁴ Đây là khuynh hướng yêu cầu pháp luật Việt Nam cần phải đề ra phương án thỏa thuận về QTĐ vào vùng đặc quyền kinh tế chỉ trong vòng 06 tháng đến 01 năm thì sẽ tiến hành thỏa thuận lại (dựa trên mô hình hợp tác về QTĐ tại Somalia đã giải thích ở trên), điều này dựa vào tình hình áp dụng và hiệu quả thực thi mô hình QTĐ mới cũng như mối quan hệ chính trị giữa hai quốc gia.

4.2. Đề xuất mô hình mở rộng quyền truy đuổi giữa Việt Nam các quốc gia

Sự hợp tác để truy đuổi tội phạm biển giữa Việt Nam và các quốc gia tiếp giáp biển là một vấn đề quan trọng, được quy định và khuyến khích bởi các văn bản pháp luật quốc tế cũng như nội địa, tuy nhiên mô hình mở rộng QTĐ này chỉ dừng lại ở các Bản ghi nhớ về hợp tác tuần tra khu vực, liên lạc nóng và trạm thông tin chung,... và chưa thực sự quy định cụ thể việc mở rộng truy đuổi vào vùng đặc quyền kinh tế của nước khác. Mặt khác, việc bị gián đoạn truy đuổi khi không thể tiến vào vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia khác sẽ là một cản trở lớn trong việc trấn áp tội phạm trên biển, và ảnh hưởng lớn đến việc xây dựng và phát triển an ninh hàng hải cũng như hoạt động kinh tế trên biển. Chính vì vậy, việc thực thi một mô hình cùng với các điều kiện pháp lý ràng buộc chặt chẽ sẽ giúp các quốc gia hợp tác thành công về QTĐ ở vùng đặc quyền kinh tế của nhau.

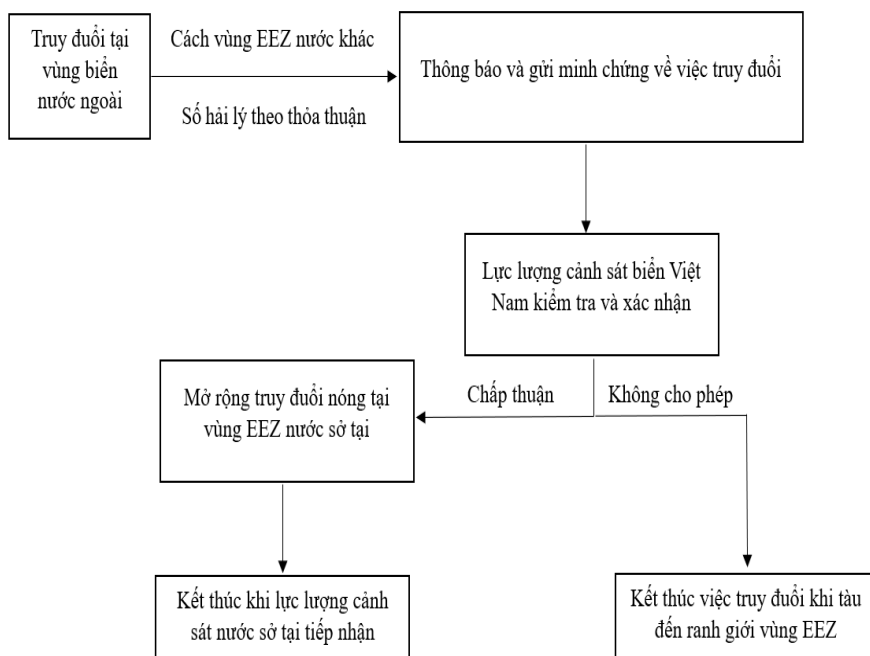
⁴⁴ Astriana, F., Arif, M., Fadhillah, A., Bastaman, H. H., & Wensatama, V. T. (2018). Joint Maritime Cooperation in the South China Sea: Lessons from the Indonesia–Malaysia–Philippines Trilateral Maritime Patrol (Indomalphi), *Asean Briefs*, 5(4), 1–8.

Về cơ chế mở rộng QTD vào vùng biển quốc gia khác,⁴⁵ một đề xuất dựa trên tình hình thực tế hiện nay khi các quốc gia “khá nhạy cảm” về mặt chủ quyền chính là “truy đuổi có điều kiện thực tế”. Điều kiện này được đề cập và xác nhận ngay lúc tàu truy đuổi nhận thấy việc truy đuổi có thể vào vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia khác. Các thỏa thuận để hai quốc gia tiến vào vùng này của nhau cần rõ ràng và cụ thể, chẳng hạn quốc gia truy đuổi có thể đi bao xa vào quốc gia thứ hai cũng như các điều khoản và điều kiện về hành động của các sĩ quan truy đuổi, vừa linh hoạt tùy thuộc của bất kỳ tình huống truy đuổi nào. Ngược lại, nếu xảy ra tình trạng các thông tin không cập nhật cụ thể và không thể biện minh với một lý do nào phù hợp thì việc truy đuổi này vi phạm thỏa thuận. Hơn hết, Việt Nam cần thỏa thuận về việc không sử dụng vũ lực khi tiến hành truy đuổi xuyên biên giới nước khác.

Hai quốc gia cần thỏa thuận tàu truy đuổi còn cách biên giới biển của quốc gia khác là bao nhiêu hải lý tương ứng với thời gian để lực lượng cảnh sát biển nước sở tại kịp thời xác minh và quyết định là bao lâu, thì sẽ tiến hành liên lạc gửi kèm minh chứng về sự tồn tại của tàu vi phạm và xin sự chấp thuận từ phía lực lượng cảnh sát nước sở tại. Kể từ lúc tiến vào vùng đặc quyền kinh tế, tàu nước ngoài phải gửi định vị liên tục cho lực lượng cảnh sát nước sở tại và không được phép đe dọa và sử dụng vũ lực khi chưa có sự cho phép từ nước sở tại. Về kết thúc QTD, khi tiến vào vùng đặc quyền kinh tế, việc truy đuổi sẽ chấm dứt khi lực lượng cảnh sát nước sở tại tiến nhận việc truy đuổi. Ngược lại, tiến tới vùng ranh giới tiếp giáp mà chưa nhận được sự đồng ý từ lực lượng cảnh sát nước sở tại thì việc truy đuổi sẽ kết thúc.

Như vậy, để vận hành tốt cơ chế trên, nhóm tác giả tổng hợp sơ đồ quy trình về mở rộng truy đuổi như sau:

⁴⁵ Tham khảo thực tiễn Hiệp định TMP giữa Malaysia, Philippines và Indonesia



4.3. Đề xuất các thỏa thuận giữa Việt Nam và các quốc gia tiến tới cam kết thực thi quyền truy đuổi

Trước hết, về căn bản Việt Nam và các quốc gia tiếp giáp vùng biển đã có sự hợp tác trong quá trình tuần tra, liên lạc, tuy nhiên, cần phải tăng cường các hợp tác này trong lĩnh vực truy đuổi vì đây là vấn đề quan trọng ảnh hưởng về mặt chính trị, chủ quyền quốc gia. Cụ thể, các quốc gia cần trao đổi thông tin thường xuyên giữa các dịch vụ thông tin của các quốc gia biên giới. Các mối đe dọa có thể được đánh giá không chính xác nếu một trong hai quốc gia không có sự tham gia của quốc gia kia. Những cuộc trao đổi này cần được hệ thống hóa theo tần suất, cách thức diễn ra và chính xác những gì sẽ được trao đổi, từ cấp bách nhất đến ít cấp bách hơn và giảm thiểu mọi khoảng cách. Theo nghĩa này, việc thành lập các Trung tâm hợp tác cảnh sát song phương tại một số điểm nhất định của biên giới có thể giúp trao đổi thông tin ở cấp độ chiến thuật, dẫn đến việc phát triển một mô hình đánh giá rủi ro chung hiệu quả, hợp lý hóa thông tin liên lạc và cải

thiện việc quản lý các hoạt động biên giới ở cả hai bên biên giới, tất cả những điều này sẽ làm giảm nhu cầu truy đuổi.⁴⁶

Về các cuộc tuần tra chung, hầu hết hiện nay việc tuần tra chung giữa lực lượng cảnh sát biển Việt Nam và các quốc gia khác chỉ ở vùng chồng lấn, vùng ranh giới, tuy nhiên, để giảm thiểu tình trạng xảy ra nhiều cuộc truy đuổi, cần tăng cường tuần tra biên giới song phương, tiểu khu vực và nâng cao tập trận huấn luyện. Đơn cử là việc thành lập các đơn vị đặc biệt định kỳ huy động để thực hiện các hoạt động an ninh biên giới, bao gồm truy đuổi, hoặc một lực lượng tiểu khu vực thường trực (có sự đóng góp quân từ các quốc gia có liên quan) tại chỗ hoặc sẵn sàng, để được kích hoạt khi cần thiết. Để triển khai các đề xuất này, Việt Nam cần phải có những chính sách tuyên dụng phù hợp để luân phiên lực lượng, pháp luật cần chuẩn hóa các quy định này để đảm bảo chất lượng.

5. Kết luận

QTĐ tuy được phát triển và luật hóa nhằm tạo cơ sở pháp lý cho các quốc gia ven biển thực thi quyền tài phán của mình một cách độc lập, để bảo vệ an ninh trên các vùng biển thuộc chủ quyền quốc gia. Tuy nhiên trong bối cảnh hiện đại, cũng như một số vùng biển có vị trí địa lý đặc thù như Biển Đông, việc thực hiện QTĐ cần có sự chuyển mình phát triển trong hợp tác quốc tế để tương thích với tình hình khu vực. Hiện nay tuy đã có cơ sở pháp lý là điểm c khoản 1 Điều 17 Luật Cảnh sát biển Việt Nam để lực lượng Cảnh sát biển có thể phát huy và triển khai công tác hợp tác quốc tế trong khu vực, tuy nhiên cơ sở pháp lý này còn mang tính sơ khởi, chưa thực sự có được một thỏa thuận cụ thể nào về hợp tác quốc tế trong việc truy đuổi trên biển. Do đó, với mô hình và các đề xuất điều chỉnh về mặt pháp lý nêu trên, bài viết hy vọng sẽ góp phần vào sự phát triển của hoạt động hợp tác quốc tế về QTĐ trong tương lai của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam.

⁴⁶ Sahel Region Capacity-Building Working Group, Good Practices on Regional Border Security Issues Related to Terrorism and Other Transnational Crime Suspects in the Sahel Region, Global Counterterrorism Forum, p.3.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Luật Biển Việt Nam năm 2012.
2. Luật Cảnh sát biển Việt Nam năm 2017.
3. Nghị quyết ngày 23/6/1994 của Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam về việc Phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982.
4. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982.
5. United Nations Security Council Resolution 1816 (2008) (Nghị quyết 1816 của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc năm 2008).

II. Tài liệu tham khảo

Tài liệu tham khảo tiếng Việt

6. Thùy Anh (29/12/2021), *Cảnh sát biển Việt Nam và Indonesia kí kết Bản ghi nhớ về hợp tác an ninh, an toàn hàng hải*, <https://canhsatbien.vn/hop-tac-quoc-te/9420/2>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
7. Vũ Thanh Ca (09/02/2021), *Luật hải cảnh Trung Quốc khiêu khích và nguy hiểm ra sao?*, <https://plo.vn/luat-hai-canh-trung-quoc-khieu-khich-va-nguy-hiem-ra-sao-post613330.html>, truy cập ngày 19 tháng 10 năm 2024.
8. Vũ Dũng (30/01/2024), *Việt Nam và Philippines ký Bản Ghi nhớ về phòng ngừa và quản lý sự cố tại Biển Đông*, <https://vov.vn/chinh-tri/viet-nam-va-philippines-ky-ban-ghi-nho-ve-phong-ngua-va-quan-ly-su-co-tai-bien-dong-post1074699.vov>, truy cập ngày 19 tháng 10 năm 2024.
9. Minh Huệ (06/12/2019), *Nội dung Hội nghị rút kinh nghiệm về thực hiện Cơ chế liên lạc đường dây nóng lần thứ 4 giữa Cảnh sát biển Việt Nam và Ủy ban Quốc gia An ninh hàng hải Campuchia*,

<https://canhsatbien.vn/hop-tac-quoc-te/12094/2>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.

10. Quốc Hùng (20/11/2008), *Chiến dịch truy đuổi cướp biển lớn nhất của châu Âu*, <https://cand.com.vn/Su-kien-Binh-luan-antg/Chien-dich-truy-duoi-cuop-bien-lon-nhat-cua-chau-Au-i294026/>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
11. Phạm Ngọc Minh (09/12/2013), *Đẩy mạnh phối hợp tuần tra chung trên biển giữa hải quân hai nước Việt Nam - Trung Quốc*, <http://tapchiquptd.vn/vi/dua-nghi-quyet-cua-dang-vao-cuoc-song/day-manh-phoi-hop-tuan-tra-chung-tren-bien-giua-hai-quan-hai-nuoc-viet-nam-%e2%80%93-trung-quoc/4685.html>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
12. Nguyễn Thanh Minh (22/05/2023), *Vấn đề an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống trên Biển Đông hiện nay*, <https://diendandoanhnghiep.vn/van-de-an-ninh-truyen-thong-va-an-ninh-phi-truyen-thong-tren-bien-dong-hien-nay-10064342.html>, truy cập ngày 20 tháng 10 năm 2024.
13. Nguyễn Thanh Minh (29/06/2017), *Tình hình an ninh khu vực Biển Đông trong hai thập niên đầu thế kỷ XXI - Kỳ 1: Tình hình an ninh*, <https://nghiencuubiendong.vn/tinh-hinh-an-ninh-khu-vuc-bien-dong-trong-hai-thap-nien-dau-the-ky-xxi-ky-1-tinh-hinh-an-ninh.49717.anews>, truy cập ngày 20 tháng 10 năm 2024.
14. Liên Nhi (16/01/2014), *Việt Nam ký kết hợp tác thực thi pháp luật trên biển với Campuchia*, <https://canhsatbien.vn/hop-tac-quoc-te/2130/2>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
15. Bá Thanh (17/10/2024), *Không ngừng thúc đẩy quan hệ hợp tác giữa Cảnh sát biển Việt Nam và Lực lượng Bảo vệ bờ biển Philippines*, <https://www.qdnd.vn/quoc-te/doi-ngoai-quoc-phong/khong-ngung-thuc-day-quan-he-hop-tac-giua-canhsat-bien-viet-nam-va-luc-luong-bao-ve-bo-bien-philippines-799146>, truy cập ngày 19 tháng 10 năm 2024.

16. Minh Thành, Lan Hương (28/11/2017), *Hợp tác để giữ gìn an ninh biển*, <https://vietnamnet.vn/hop-tac-de-giu-gin-an-ninh-bien-420405.html>, truy cập ngày 20 tháng 10 năm 2024.
17. Lê Trần Trung (13/12/2017), *Một số giải pháp góp phần giảm thiểu và chấm dứt tình trạng tàu cá Việt Nam vi phạm vùng biển nước ngoài*, <https://canhsatbien.vn/thuc-thi-phap-luat/3785/81>, truy cập ngày 18/10/2024.
18. Fox News (2009, Updated 2015), *Pirates Hijack Two Tankers Within 24 Hours Off Somali Shore (Cướp biển cướp hai tàu chở dầu trong vòng 24 giờ ngoài khơi bờ biển Somali)*, <https://www.foxnews.com/story/pirates-hijack-two-tankers-within-24-hours-off-somali-shore>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
19. CTF 150: Maritime Security (CTF 150: An ninh hàng hải) (2010), <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
20. Thông tấn xã Việt Nam (28/08/2024), *Hợp tác thực thi pháp luật trên biển giữa Việt Nam và Trung Quốc*, <https://chinh sach cuoc song.vnanet.vn/hop-tac-thuc-thi-phap-luat-tren-bien-giua-viet-nam-va-trung-quoc/48155.html>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
21. Báo Điện tử Chính phủ (12/12/2023), *Việt Nam, Trung Quốc ký kết 36 văn bản thỏa thuận hợp tác*, <https://baochinhphu.vn/viet-nam-trung-quoc-ky-ket-36-van-ban-thoa-thuan-hop-tac-102231212234902478.html>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
22. Thanh Hương, Đỗ Minh (05/06/2017), *Quyền truy đuổi tàu thuyền nước ngoài theo quy định của Công ước Luật Biển năm 1982 và yêu cầu hoàn thiện pháp luật quốc gia*, <https://canhsatbien.vn/nguyen-cuu-trao-doi/3383/87>, truy cập ngày 03 tháng 10 năm 2024.

Tài liệu tham khảo Tiếng Anh

23. Astriana, F., Arif, M., Fadhillah, A., Bastaman, H. H., & Wensatama, V. T. (2018). Joint Maritime Cooperation in the South China Sea: Lessons from the Indonesia–Malaysia–Philippines Trilateral Maritime Patrol (Indomalphi). *Asean Briefs*, 5(4), pp. 1–8.
24. Ismah Rustam, Sirwan Yazid Bustami, & Kinanti Risza Sabilla (2022). “The Effectiveness of Indomalphi Trilateral Cooperation in Reducing Maritime Piracy by Abu Sayyaf Group in the Sulu-Sulawesi Sea”, *Papua Journal of Diplomacy and International Relations*, Volume 2, Issue 2, pp. 163-183.
25. Jacqueline Joyce F. Espenilla (2017), “Expanding the Right of Hot Pursuit: Challenges for Cooperative Maritime Law Enforcement Between the Philippines and Indonesia”, *KMI International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, Volume 9 Issue 1.
26. Rustam, I., Bustami, S. Y., & Sabilla, K. R. (2022). The Effectiveness of Indomalphi Trilateral Cooperation in Reducing Maritime Piracy by Abu Sayyaf Group in the Sulu-Sulawesi Sea. *Papua Journal of Diplomacy and International Relations*, 2(2), pp. 163-183.
27. Sahel Region Capacity-Building Working Group, *Good Practices on Regional Border Security Issues Related to Terrorism and Other Transnational Crime Suspects in the Sahel Region*, Global Counterterrorism Forum, https://toolkit.thegctf.org/Portals/1/Documents/En/GCTF_GP_Regional_Border_Security.pdf, truy cập ngày 01 tháng 10 năm 2024.
28. Timothy Walker and Denys Reva, “*Is Somali piracy finally under control?*”, <https://issafrica.org/iss-today/is-somali-piracy-finally-under-control>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
29. Arild Underdal (2002). One Question, Two Answers. In E. L. Miles., S. Andresen, E. M. Carlin, J. B. Sklaerseth, A. Underdal, & J. Wettstad (Eds.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (pp. 3-45), MIT Press.

30. Tullio Treves (2009), Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 2, Pages 399 - 414.
31. Constantine John Colombos (1967). *The International Law of the Sea*, 6th edn., Longmans.
32. The Embassy of Vietnam in Malaysia, Vietnam-Malaysia joint statement on strategic partnership, <https://vnembassy-kualalumpur.mofa.gov.vn/en-us/News/EmbassyNews/Pages/Vietnam-Malaysia-joint-statement-on-strategic-partnership.aspx#:~:text=Cognisance%20of%20the%20fact%20that,shipping%20and%20port%20linkages%2C%20enhanced>, truy cập ngày 18 tháng 10 năm 2024.
33. Tanaka Yoshifumi, *The International Law of the Sea* (CUP 2012) 124.
34. Akash Agarwal (2020), “Critical Analysis of Doctrine of Hot Pursuit in Respect of Maritime Piracy”, *International Journal of Legal Science and Innovation*, ISSN 2581-9453, Volume 2, Issue 2, Page 695.
35. Robert Beckman, Tara Davenport (2021), “The EEZ Regime: Reflections after 30 years”, LOSI Conference Papers “Securing the Ocean for the Next Generation”, page 7.

QUYỀN TỰ DO QUÁ CẢNH HÀNG HÓA CỦA LÀO THEO CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN NĂM 1982 - CAM KẾT VÀ THỰC THI CỦA VIỆT NAM

ThS. Lê Đình Quang Phúc¹

Tóm tắt:

Tình trạng địa lý của các quốc gia nội lục hay quốc gia không có biển ảnh hưởng tiêu cực đến quyền tự do biển cả của các quốc gia này. Để phát triển thương mại quốc tế, các quốc gia không có biển thường phải phụ thuộc vào việc quá cảnh hàng hóa qua các quốc gia quá cảnh. Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982) đã quy định về quyền tự do quá cảnh của quốc gia không có biển nhằm đảm bảo lợi ích của quốc gia không có biển, qua đó giúp tạo cân bằng cho cán cân kinh tế thế giới. Lào là quốc gia láng giềng của Việt Nam, đồng thời cũng là một trong các quốc gia không có biển trên thế giới. Trong bài viết này, tác giả nghiên cứu quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào theo quy định của UNCLOS 1982. Trên cơ sở đó, tác giả phân tích để làm rõ các nỗ lực của Việt Nam trong việc cam kết và thực thi các quy định về quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển theo UNCLOS 1982.

***Từ khóa:** quá cảnh hàng hóa, quốc gia không có biển, quốc gia quá cảnh, UNCLOS 1982.*

1. Đặt vấn đề

Đại dương và biển bao phủ đến khoảng 71% bề mặt trái đất.² Biển cung cấp tuyến đường vận tải và chứa đựng nguồn tài nguyên

¹ Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng

² Nguyễn Chu Hồi (2015), “Biến đổi đại dương và biến đổi khí hậu - hai mặt của một vấn đề”, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Biển*, tập 15, số 2, trang 119-128.

không lồ.³ Nguyên tắc tự do biển cả đã được các quốc gia quan tâm và đề cập trong các điều ước quốc tế từ sớm.⁴ Học thuyết này bắt nguồn từ thực tiễn xã hội thời La Mã cho rằng biển cả là của chung và miễn phí cho tất cả mọi người.⁵ Nội dung nguyên tắc tự do biển cả cho rằng biển cả được để ngỏ cho tất cả các quốc gia, bao gồm cả các quốc gia ven biển và các quốc gia không có biển, để khai thác, sử dụng và quản lý.⁶

Khác với các quốc gia ven biển, việc thực hiện quyền tự do biển cả của các quốc gia không có biển gặp nhiều khó khăn hơn. Rào cản lớn nhất đối với việc đảm bảo quyền tự do biển cả của các quốc gia không có biển là vấn đề chủ quyền lãnh thổ của các quốc gia quá cảnh. Nguyên tắc bình đẳng về chủ quyền giữa các quốc gia và nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ của quốc gia khác thường được các quốc gia quá cảnh viện dẫn để khẳng định quyền quyết định việc cho hay không cho hàng hóa của quốc gia không có biển được quá cảnh qua lãnh thổ của mình. Trong vụ *Lotus Case*, Tòa án Thường trực Công lý Quốc tế (nay là Tòa án Công lý Quốc tế) đã ủng hộ quan điểm tôn trọng chủ quyền của các quốc gia khi tuyên bố rằng: “*Luật pháp quốc tế chỉ phối mối quan hệ giữa các quốc gia độc lập. Do đó, các quy tắc luật ràng buộc đối với các quốc gia xuất phát từ ý chí tự do của chính họ như được thể hiện trong các công ước hoặc theo các tập quán được chấp nhận chung là thể hiện các nguyên tắc của luật và được thiết lập nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa các cộng đồng độc lập cùng tồn tại này hoặc nhằm đạt được các mục tiêu chung. Do đó, không thể cho rằng có sự hạn chế đối với sự độc lập của các quốc gia*”⁷. Do những khó khăn trong việc sử dụng các cơ sở của quốc gia quá cảnh, chẳng hạn cảng biển, để tham gia vào thương mại quốc tế, quốc gia không có biển phải chịu thêm chi phí quá mức, như chi phí

³ Malcolm N. Shaw (2008), *International Law*, 6th edition, Cambridge University Press.

⁴ Đỗ Hòa Bình, Phạm Thị Thu Hương & Lê Đức Hạnh (2016), *Thuật ngữ pháp luật quốc tế*, tái bản lần thứ hai, NXB Chính trị Quốc gia, trang 428.

⁵ Charlotte Ku (1990), “The Concept of Res Communis in International Law”, *History of European Ideas*, số 12(4), trang 459-477.

⁶ Ngô Hữu Phước (2013), *Luật quốc tế*, NXB Chính trị Quốc gia, trang 354.

⁷ Nguyên văn: “*International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed*”.

vận chuyển hoặc chế biến, tạo nên những bất lợi về chi phí so với các quốc gia ven biển.⁸

Lào là một trong số các quốc gia không có biển trên thế giới và là quốc gia không có biển duy nhất ở khu vực Đông Nam Á. Lãnh thổ của Lào được bao bọc bởi năm quốc gia khác gồm Trung Quốc, Myanmar, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Đặc điểm địa lý này gây ra các trở ngại trong việc phát triển thương mại quốc tế của Lào. Cụ thể, tình trạng không giáp biển tác động tiêu cực đến thương mại quốc tế do khoảng cách xa bờ biển dẫn đến làm tăng chi phí vận chuyển, giảm năng lực cạnh tranh.⁹ Theo Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD), quốc gia không có biển trung bình có xu hướng phải chịu chi phí vận chuyển cao hơn 50% so với quốc gia ven biển trung bình và có khối lượng thương mại thấp hơn 60%.¹⁰ Với những tác động tiêu cực như vậy, Lào là một trong những quốc gia có chi phí vận chuyển cao nhất ở Đông Nam Á.¹¹ Nhận thức được sự bất lợi về mặt địa lý, Lào đã có những nỗ lực nhất định để giải quyết vấn đề của mình thông qua hợp tác với các quốc gia trong khu vực và hội nhập kinh tế quốc tế.¹²

UNCLOS 1982 là văn kiện pháp lý quốc tế có ý nghĩa quan trọng với Việt Nam trong việc bảo vệ chủ quyền lãnh hải (là cơ sở pháp lý để giải quyết vấn đề Biển Đông). Tuy nhiên, bên cạnh những lợi ích mang lại, Việt Nam cũng cần phải cam kết và thực thi các nghĩa vụ của quốc gia ven biển được UNCLOS 1982 quy định, trong đó có nghĩa vụ đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển. Việc tuân thủ nghiêm túc các nghĩa vụ này có ý nghĩa quan trọng trong việc chứng minh rằng Việt Nam không chỉ viện dẫn UNCLOS 1982 để đòi hỏi quyền lợi hợp pháp trong các tranh chấp

⁸ Robert E. Bowen (1986), “The land-locked and geographically disadvantaged states and the Law of the Sea”, *Political Geography Quarterly*, số 5(1), trang 63-69.

⁹ Subarna Basnet (2021), “*Institutions, Geography and Economic Prosperity: The Case of Landlocked Countries*”, Luận án Tiến sĩ, Đại học Lisbon (Bồ Đào Nha), trang 34.

¹⁰ UNCTAD (2003), “Challenges and opportunities for further improving the transit systems and economic development of landlocked and transit developing countries”, https://unctad.org/system/files/official-document/lcd20038_en.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

¹¹ Daosadeth Soysouvanh (2018), “*Freight transport in least developed landlocked countries: a case study of Laos PDR*”, Luận án Tiến sĩ, Đại học Leeds (Vương quốc Anh), trang 97.

¹² Ministry of Planning and Investment of Laos (2016), *Vision 2030 and Ten-year Socio-Economic Development Strategy (2016-2025)*.

quốc tế trên biển, mà thực sự xem UNCLOS 1982 là bản Hiến pháp của đại dương.

Trong bài viết này, tác giả cố gắng làm rõ quy định về quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển trong trường hợp của Lào - quốc gia láng giềng với Việt Nam. Trên cơ sở đó, tác giả đánh giá các nỗ lực của Việt Nam trong việc cam kết và thực thi quy định của UNCLOS 1982 để đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào. Đồng thời, tác giả cũng đưa ra các phân tích nhằm ủng hộ việc xây dựng Dự án hành lang kinh tế Đông Tây 2 để đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào trong thời gian đến.

2. Quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào theo UNCLOS 1982

Mặc dù UNCLOS 1982 có đề cập đến quyền tự do quá cảnh của các quốc gia không có biển. Tuy nhiên, thuật ngữ “*quá cảnh*” được giải thích tại khoản 2 Điều 38 UNCLOS 1982 chỉ đề cập đến vấn đề đi qua eo biển bằng đường hàng hải và hàng không.¹³ Do đó, thuật ngữ “*quá cảnh*” trong pháp luật quốc tế có thể được hiểu theo quy định tại Điều 1 Quy chế về tự do quá cảnh năm 1921 (Quy chế Barcelona 1921), cụ thể “*được xem là quá cảnh qua lãnh thổ thuộc chủ quyền hoặc quyền tài phán của một trong những quốc gia ký kết, [...], khi mà hành trình qua lãnh thổ đó, có hoặc không có chuyển tải, lưu kho, chia tách lô hàng, hoặc thay đổi phương thức vận tải, chỉ là một phần của toàn bộ hành trình, bắt đầu và kết thúc bên ngoài biên giới của quốc gia quá cảnh*”¹⁴. Một cách đơn giản hơn, quá cảnh là việc “*(vận chuyển hàng hóa, hành khách) đi qua lãnh thổ của một hay nhiều nước nào đó để đi tới nước khác, trên cơ sở hiệp định đã ký giữa các nước hữu quan*”.¹⁵

¹³ Khoản 2 Điều 38 UNCLOS 1982 quy định: “Thuật ngữ “*quá cảnh*” có nghĩa là việc thực hiện, theo đúng phần này, quyền tự do hàng hải và hàng không với mục đích duy nhất là đi qua liên tục và nhanh chóng qua eo biển giữa một bộ phận của biển cả hoặc một vùng đặc quyền về kinh tế và một bộ phận khác của biển cả hoặc một vùng đặc quyền về kinh tế”.

¹⁴ Nguyên văn: “SERONT considérés comme en transit à travers les territoires placés sous la souveraineté ou l'autorité de l'un quelconque des États contractants, [...], dont le trajet par lesdits territoires, accompli avec ou sans transbordement, avec ou sans mise en entrepôt, avec ou sans rupture de charge, avec ou sans changement de mode de transport, n'est que la fraction d'un trajet total, commencé et devant être terminé en dehors des frontières de l'État à travers le territoire duquel le transit s'effectue”.

¹⁵ Hoàng Phê (chủ biên) (2003), *Từ điển tiếng Việt*, in lần thứ 9, NXB Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học, trang 797.

Mặc dù phần lớn các quốc gia thừa nhận quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển trong các điều ước quốc tế như Quy chế Barcelona 1921 hay Công ước về thương mại quá cảnh của các quốc gia không có biển năm 1965 (Công ước New York 1965), vấn đề ràng buộc quốc tế và thực thi quyền tự do quá cảnh hàng hóa vẫn cần được cải thiện. UNCLOS 1982 ra đời đã tạo ra khuôn khổ pháp lý giúp đảm bảo công bằng và hài hòa lợi ích giữa các quốc gia khác nhau, đặc biệt là các quốc gia không có biển.¹⁶ Đầu tiên, quyền tự do quá cảnh hàng hóa đã được ghi nhận tại khoản 1 Điều 125 UNCLOS 1982, cụ thể: *“Các quốc gia không có biển có quyền đi ra biển và từ biển vào để sử dụng các quyền được trừ định trong Công ước, kể cả các quyền liên quan đến tự do trên biển cả và liên quan đến di sản chung của loài người. Vì mục đích ấy, các quốc gia đó được hưởng tự do quá cảnh qua lãnh thổ của các quốc gia quá cảnh bằng mọi phương tiện vận chuyển”*. Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 127 UNCLOS 1982 cũng quy định cho phép hàng hóa quá cảnh không phải nộp thuế hay phí, ngoài các khoản trả cho các dịch vụ đặc biệt liên quan đến quá cảnh. Khoản 2 Điều này cũng quy định các phương tiện vận chuyển quá cảnh được hưởng chế độ đãi ngộ quốc gia từ quốc gia quá cảnh. Là quốc gia đã phê chuẩn UNCLOS 1982, cùng với việc các quốc gia láng giềng của mình đã phê chuẩn hoặc đã ký công ước này, Lào được hưởng đầy đủ các quyền đối với quốc gia không có biển theo UNCLOS 1982.

Tuy nhiên, việc nhấn mạnh rằng các điều kiện và thể thức sử dụng quyền tự do quá cảnh được thỏa thuận giữa các quốc gia không có biển và các quốc gia quá cảnh bằng các thỏa thuận song phương, tiểu khu vực hay khu vực tại khoản 2 Điều 125 UNCLOS 1982 dường như đã hạn chế đáng kể khả năng thực thi quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển.¹⁷ Như vậy, có thể thấy rằng không có quyền tự do quá cảnh hàng hóa tuyệt đối, mà việc thực hiện quyền này phụ thuộc vào các thỏa thuận giữa các quốc gia không có biển và quốc gia quá cảnh.¹⁸ Cùng với đó, khoản 3 Điều 125 UNCLOS 1982 tiếp

¹⁶ Nguyễn Thị Lan Anh (2022), “Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982: Bốn mươi năm vì hòa bình, phát triển bền vững biển và đại dương”, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/826103/cong-uoc-cua-lien-hop-quoc-ve-luat-bien-nam-1982--bon-muoi-nam-vi-hoa-binh%2C-phat-trien-ben-vung-bien-va-dai-duong.aspx>, truy cập ngày 20/10/2024.

¹⁷ Endalcachew Bayeh (2015), “The Rights of Land-Locked States Under the International Law: The Role of Bilateral/Multilateral Agreements”, *Social Sciences*, số 4(2), trang 27-30.

¹⁸ Malcolm N. Shaw (2008), *ttđđ* (2).

tục hạn chế hơn nữa quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển khi quy định rằng: “*Trong việc sử dụng chủ quyền toàn vẹn trên lãnh thổ của mình, các quốc gia quá cảnh có quyền ra tất cả mọi biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng, các quyền và các điều kiện thuận lợi được quy định trong phần này vì lợi ích của quốc gia không có biển, không hề đụng chạm đến lợi ích chính đáng của quốc gia quá cảnh*”. Quy định này đã trao toàn quyền cho các quốc gia quá cảnh thực hiện mọi biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng việc quá cảnh của các quốc gia không có biển sẽ không vi phạm đến lợi ích hợp pháp của họ. Do đó, các điều chỉnh về mặt pháp lý, hành chính và chính trị ở các quốc gia quá cảnh có thể cản trở quyền tiếp cận của các quốc gia không có biển với lý do lợi ích hợp pháp.¹⁹

Đối với trường hợp của Lào, quốc gia này đã xây dựng được mối quan hệ chính trị tốt đẹp với hầu như tất cả các quốc gia quá cảnh láng giềng, cũng như hành lang thương mại qua Thái Lan và Việt Nam không gặp phải những trở ngại từ tình trạng xung đột.²⁰ Do đó, các quy định tại khoản 2 và 3 Điều 125 UNCLOS 1982 không tác động nhiều đến việc thực thi quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào qua các quốc gia quá cảnh. Tuy vậy, trên thực tế, vấn đề quá cảnh hàng hóa của Lào qua các quốc gia quá cảnh vẫn gặp phải những trở ngại nhất định. Chẳng hạn, trong một nghiên cứu vào năm 2019, mặc dù không tìm thấy bất cứ quy định nào của Thái Lan về việc cấm quá cảnh dầu cọ, các thương nhân Lào được phỏng vấn đã phản ánh rằng việc quá cảnh dầu cọ từ Malaysia qua Thái Lan để nhập khẩu vào Lào gặp phải những khó khăn.²¹ Tương tự, việc quá cảnh bột sắn qua cảng Bangkok cũng gặp khó khăn vì chính sách hạn chế của chính quyền thành phố Bangkok do những quan ngại về tác động tiêu cực đến môi trường.²²

¹⁹ Kishor Uprety (2003), “From Barcelona to Montego Bay and Thereafter: A Search for Landlocked States’ Rights to Trade through Access to the Sea - A Retrospective Review”, *Singapore Journal of International and Comparative Law*, số 7, trang 201-235.

²⁰ Daosadeth Soysouvanh (2018), tldd (10).

²¹ Emerging Markets Consulting (2019), “Study to Address Issues Faced by Lao Trade Transiting through Thailand and Vietnam”, https://www.laotradeportal.gov.la/upload/files/Announcement_1556164655.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

²² Emerging Markets Consulting (2019), tldd (20).

3. Nỗ lực của Việt Nam trong cam kết và thực thi quy định của UNCLOS 1982 để đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào

Việt Nam là một trong các quốc gia ký UNCLOS 1982 vào ngày đầu tiên công ước được mở để ký.²³ Trên cơ sở đó, ngày 23/6/1994, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Nghị quyết về việc phê chuẩn UNCLOS 1982, khẳng định sự quyết tâm xây dựng một trật tự pháp lý công bằng và khuyến khích sự hợp tác, phát triển trên biển. Việt Nam cũng đã thể hiện sự nỗ lực trong việc chuyển hóa nội dung UNCLOS 1982 thành các quy phạm pháp luật trong nước bằng cách ban hành các văn bản như Luật Biên giới quốc gia năm 2003 hay Luật Biển Việt Nam năm 2012. Bên cạnh đó, các nỗ lực trong thực thi UNCLOS 1982 của Việt Nam cũng được thể hiện thông qua các biện pháp ngoại giao. Nổi bật nhất trong thời gian gần đây là sự kiện Việt Nam cùng mười một quốc gia khác đã sáng lập Nhóm bạn bè của UNCLOS (the UNCLOS Group of Friends) vào ngày 30/6/2021 để thảo luận các vấn đề liên quan đến việc thực thi UNCLOS 1982 và được đồng đảo các quốc gia thành viên Liên hợp quốc ủng hộ, bao gồm cả năm thành viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc.²⁴

Việt Nam và Lào là hai quốc gia láng giềng, có mối quan hệ truyền thống đặc biệt với lịch sử hợp tác lâu dài. Về vấn đề quá cảnh hàng hóa, ngày 23/4/1994, Chính phủ hai nước đã ký kết Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào (Hiệp định này đã được thay thế bằng Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009). Nội dung này cũng được nhắc lại để nhấn mạnh cam kết của Việt Nam về việc đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào tại Hiệp định Thương mại Việt Nam - Lào năm 1998 (Hiệp định này đã được thay thế bằng Hiệp định Thương mại Việt Nam - Lào năm 2015 và năm 2024). Hiện tại, nội dung Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009 đã khẳng định việc cho phép hàng hóa xuất/nhập khẩu đi/từ nước thứ ba của Lào được quá cảnh qua lãnh thổ của Việt Nam dưới sự giám sát của hải quan và các cơ quan có thẩm quyền khác của Việt Nam.²⁵ Đồng thời, Hiệp định này cũng thể hiện rõ cam kết của Việt

²³ Vũ Hai Dang & Nguyen Quy Binh (2023), "Ocean Governance Study of Viet Nam", https://www.un.org/oceancapacity/sites/www.un.org.oceancapacity/files/files/Projects/Norad/OGS/vietnam_ogs_advanced_unformatted_version.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

²⁴ Vũ Hai Dang & Nguyen Quy Binh (2023), tldd (22).

²⁵ Khoản 1 Điều 1 Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009.

Nam với Lào trong việc tạo điều kiện thuận lợi, không gây trở ngại về thời gian, không ban hành những quy định gây cản trở không cần thiết và không thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế nội địa hay các khoản phí không cần thiết đối với hoạt động quá cảnh.²⁶ Ban đầu, Điều 6 Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009 yêu cầu hàng hóa quá cảnh chỉ được phép qua các cặp cửa khẩu và tuyến đường nối theo thỏa thuận. Tuy nhiên, tại Nghị định thư sửa đổi, bổ sung Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009, việc quá cảnh hàng hóa từ Lào qua Việt Nam không còn bị ràng buộc vào các cặp cửa khẩu cố định như trước mà được xác định là tuyến đường thuận tiện nhất.²⁷ Việc sửa đổi Điều 6 Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009 đã thể hiện sự thiện chí, hợp tác, tôn trọng pháp luật quốc tế, đặc biệt là UNCLOS 1982, của Việt Nam trong việc đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào.

Bên cạnh Hiệp định quá cảnh hàng hóa và Hiệp định Thương mại được Chính phủ hai nước ký kết, các nỗ lực của Việt Nam trong việc đảm bảo cam kết và thực thi quy định về quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào theo UNCLOS 1982 còn được thể hiện qua các thỏa thuận triển khai các dự án nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc lưu thông, quá cảnh hàng hóa của Lào qua Việt Nam. Chẳng hạn, Cảng Vũng Áng, nằm trong Khu kinh tế Vũng Áng (tỉnh Hà Tĩnh), được xem là cửa ngõ để phát triển thành con đường ngắn nhất để Lào tiếp cận biển.²⁸ Tại Điều 4 Thỏa thuận giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào về sử dụng Cảng Vũng Áng năm 2001, Việt Nam đã cam kết trong giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2005 sẽ “*đầu tư, xây dựng và phát triển Cảng Vũng Áng bảo đảm đáp ứng nhu cầu hàng hóa quá cảnh của Lào qua Cảng Vũng Áng*” và “*từ năm 2006 trở đi, trên cơ sở thỏa thuận của hai Bên ký kết, phía Lào có thể đầu tư xây dựng cảng Vũng Áng theo quy định của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, ưu tiên cho Lào trên cơ sở quan hệ hữu nghị đặc biệt Việt Nam - Lào*”. Vai trò của Cảng Vũng Áng đối với Lào và nỗ lực của Việt Nam trong việc đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào còn được thể hiện rõ qua Hiệp định giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào về hợp tác đầu tư phát triển Bến Cảng 1, 2 và 3 Cảng Vũng Áng năm 2018 và Thỏa thuận giữa Chính

²⁶ Khoản 2 Điều 1 Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009.

²⁷ Điều 1 Nghị định thư sửa đổi, bổ sung Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009.

²⁸ Daosadeth Soysouvanh (2018), tldd (10).

phủ Việt Nam và Chính phủ Lào về xây dựng và khai thác tuyến đường sắt Viêng Chăn - Vững Ăng năm 2019.

Ở cấp độ khu vực, tại Hội nghị Cấp cao ASEAN được tổ chức vào tháng 12 năm 1998, Dự án Hành lang Kinh tế Đông Tây (EWEC) đã được đưa vào Chương trình Hành động Hà Nội nhằm tăng cường quan hệ hợp tác kinh tế, giao lưu thương mại, đầu tư giữa các nước trong khu vực Tiểu vùng sông Mê Công, góp phần xóa đói, giảm nghèo và thúc đẩy phát triển khu vực biên giới và các vùng nông thôn. Theo đó, Dự án EWEC đi vào hoạt động vào ngày 20/12/2006, là tuyến đường dài 1.450 km đi qua các quốc gia gồm Myanmar (tỉnh Mawlamyine và tỉnh Myawaddy), Thái Lan (tỉnh Tak, tỉnh Sukhothai, tỉnh Phitsanulok, tỉnh Khon Kaen, tỉnh Kalasin và tỉnh Mukdahan), Lào (tỉnh Savannakhet) và Việt Nam (tỉnh Quảng Trị, tỉnh Thừa Thiên Huế, thành phố Đà Nẵng).²⁹ Nghiên cứu thực nghiệm ở Lào đã chỉ ra rằng Dự án EWEC đã tác động tích cực đến sự phát triển cơ sở hạ tầng của các địa phương của Lào, đặc biệt là tỉnh Savannakhet, qua đó giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở các địa phương này.³⁰ Đây được xem là ví dụ tiêu biểu về việc tạo ra hành lang quá cảnh để các quốc gia không có biển khác có thể tham khảo.³¹ Theo đó, hàng hóa của Lào sẽ dễ dàng được vận chuyển qua lãnh thổ các quốc gia láng giềng để tiếp cận các cảng biển lớn, thể hiện sự quyết tâm của các quốc gia trong khu vực, trong đó có Việt Nam, trong việc đảm bảo thực thi quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào theo UNCLOS 1982.

Nhìn chung, các hiệp định, thỏa thuận giữa Việt Nam và Lào đã thể hiện rõ vai trò của Việt Nam trong đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào theo UNCLOS 1982. Nội dung Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào đã được điều chỉnh theo hướng ngày càng tăng cường sự tự do, thuận lợi trong việc quá cảnh hàng hóa giữa hai quốc gia. Bên cạnh đó, các ý tưởng về hành lang kinh tế khu vực cũng được xem là giải pháp tích cực để đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào theo UNCLOS 1982. Mặc dù vậy, việc thực thi các

²⁹ Nguyễn Hoàng Giáp & Mai Hoài Anh (2008), “Quan điểm và đối sách của Việt Nam về hành lang kinh tế Đông - Tây”, *Tạp chí Nghiên cứu Đông Nam Á*, số 11, trang 13-20.

³⁰ Montague Lord (2010), “Impact of the EWEC on Development in Border Provinces: Case Study of Savannakhet Province in Lao PDR”, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/41153/1/MPRA_paper_41153.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

³¹ Jyotindra Mahat (2021), “*Role of infrastructural development of landlocked countries in enhancing regional security: A case of Nepal*”, Luận văn Thạc sĩ, Đại học Nairobi (Kenya), trang 32.

hiệp định, thỏa thuận này vẫn gặp phải những trở ngại do sự hạn chế về kỹ thuật điều hành của các cơ quan nhà nước và tình trạng tắc nghẽn về thủ tục hành chính.³² Vì vậy, cần tiếp tục tăng cường các giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi UNCLOS 1982 của Việt Nam nhằm đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào.

4. Hành lang kinh tế Đông Tây 2 - giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi UNCLOS 1982 của Việt Nam nhằm đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào

Dự án EWEC được xem là tuyến đường kết nối giao thông giữa các quốc gia trong khu vực Tiểu vùng sông Mê Công, đặc biệt là tạo điều kiện để hàng hóa của Lào quá cảnh thuận lợi để xuất/nhập khẩu sang nước thứ ba bằng đường biển. Tuy nhiên, vì một trong số các mục tiêu của Dự án EWEC là xóa đói, giảm nghèo nên hành lang này được thiết kế để chạy qua các địa phương nghèo, chậm phát triển của cả bốn quốc gia.³³ Do đó, về mặt địa lý và chi phí vận tải, đây chưa hẳn là tuyến đường ngắn nhất và hiệu quả nhất. Cụ thể, trên lãnh thổ Việt Nam, khoảng cách từ Cửa khẩu quốc tế Lao Bảo (tỉnh Quảng Trị) đến Cảng Tiên Sa (thành phố Đà Nẵng) là khoảng 185 km theo đường chim bay. Trong khi đó, khoảng cách từ Cửa khẩu quốc tế Nam Giang (tỉnh Quảng Nam) đến Cảng Tiên Sa (thành phố Đà Nẵng) chỉ khoảng 117 km theo đường chim bay.

Trên cơ sở đề xuất của Thành ủy Đà Nẵng, Bộ Chính trị đã đồng ý cho phép nghiên cứu triển khai tuyến hành lang kinh tế Đông Tây 2 (EWEC2) tại Kết luận số 75-KL/TW ngày 12/11/2013 về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX “về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”. Theo đó, tuyến EWEC2 sẽ nối từ Cảng Tiên Sa (thành phố Đà Nẵng) qua Cửa khẩu quốc tế Nam Giang sang Lào (tỉnh Sekong và tỉnh Pakse) đến Thái Lan (tỉnh Nakhon và thủ đô Bangkok).³⁴ Nếu như tuyến EWEC lấy xóa đói,

³² Emerging Markets Consulting (2019), tldd (20).

³³ Nguyễn Hoàng Giáp & Mai Hoài Anh (2008), tldd (28).

³⁴ Hà Minh (2016), “Đà Nẵng đề nghị xây dựng tuyến hành lang kinh tế Đông - Tây 2 từ nguồn vốn ODA”, <https://baodautu.vn/da-nang-de-nghi-xay-dung-tuyen-hanh-lang-kinh-te-dong-tay-2-tu-nguon-von-oda-d56046.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

giảm nghèo làm trọng tâm, thì tuyến EWEC2 được nhận định là lấy sự thịnh vượng làm tôn chỉ.³⁵

Việc triển khai tuyến EWEC2 còn có ý nghĩa đặc biệt với Lào trong thời gian đến khi vào ngày 26/6/2024, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Nghị quyết số 136/2024/QH15 về tổ chức chính quyền đô thị và thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng. Theo Nghị quyết này, Quốc hội đã đồng ý thành lập Khu thương mại tự do tại Đà Nẵng, Khu thương mại tự do đầu tiên của Việt Nam, trong thời gian đến. Mô hình Khu thương mại tự do được xem là tác động tích cực đến thương mại xuất khẩu.³⁶ Khi được thành lập, Khu thương mại tự do tại Đà Nẵng sẽ thu hút hàng hóa của Lào quá cảnh để xuất khẩu sang nước thứ ba. Như vậy, trong thời gian đến, nhu cầu quá cảnh hàng hóa của Lào để xuất/nhập khẩu qua Cảng Đà Nẵng được dự đoán sẽ tăng lên. Do đó, tuyến EWEC2 (có thể điều chỉnh cảng xuất/nhập khẩu từ Cảng Tiên Sa thành Cảng Liên Chiểu nằm trong Khu thương mại tự do) sẽ là giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi UNCLOS 1982 của Việt Nam nhằm đảm bảo quyền tự do quá cảnh hàng hóa của Lào. Mặc dù vậy, thực trạng cơ sở hạ tầng của tuyến EWEC2 ở khu vực biên giới Việt Nam - Lào vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng nên cần được tiếp tục đầu tư trong thời gian đến.³⁷

5. Kết luận

Quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển được ghi nhận tại UNCLOS 1982 giúp đảm bảo sự bình đẳng và công bằng trong việc tiếp cận biển giữa các quốc gia trên thế giới. Trên thực tế, mặc dù đã được ghi nhận tại UNCLOS 1982, việc thực hiện quyền tự do quá cảnh hàng hóa của các quốc gia không có biển vẫn phụ thuộc nhiều vào việc đàm phán, ngoại giao giữa họ với các quốc gia quá cảnh hay quốc gia ven biển. Do đó, trong một số trường hợp, quy định về quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển theo

³⁵ Nguyễn Đông (2007), “Có một hành lang kinh tế Đông Tây 2”, <https://nld.com.vn/kinh-te/co-mot-hanh-lang-kinh-te-dong-tay-2-186590.htm>, truy cập ngày 20/10/2024.

³⁶ Chao Zhou & Ying Su (2021), “Trade Effect of the Free Trade Zone”, *International Business Research*, số 14(1), trang 34-54.

³⁷ Xuân Quỳnh (2023), “Hành lang Kinh tế Đông - Tây thông nhưng chưa thoáng - Bài 1: Những nút trám trên tuyến”, <https://www.sggp.org.vn/hanh-lang-kinh-te-dong-tay-thong-nhung-chua-thoang-bai-1-nhung-not-tram-tren-tuyen-post688707.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

UNCLOS 1982 vẫn không được quốc gia quá cảnh thực thi, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của quốc gia không có biển.

Lào là một trong số các quốc gia không có biển trên thế giới. Hàng hóa xuất/nhập khẩu của Lào đi/từ nước thứ ba phải được quá cảnh qua các quốc gia láng giềng, trong đó có Việt Nam. Trên tinh thần quan hệ hữu nghị đặc biệt giữa hai nước và tuân thủ quy định của UNCLOS 1982 về quyền tự do quá cảnh hàng hóa của quốc gia không có biển, Việt Nam luôn tạo điều kiện thuận lợi nhất cho hàng hóa của Lào quá cảnh qua lãnh thổ Việt Nam. Đặc biệt, trong thời gian đến, với sự hình thành tuyến EWEC2 và Khu thương mại tự do tại Đà Nẵng, việc quá cảnh hàng hóa của Lào qua Việt Nam sẽ càng thuận lợi hơn. Qua đó, thể hiện sự tuân thủ nghiêm túc và thực thi đầy đủ các quy định của UNCLOS 1982 của Việt Nam. Điều này khẳng định Việt Nam luôn là thành viên tích cực và thực sự xem UNCLOS 1982 là văn kiện pháp lý quốc tế quan trọng để xây dựng trật tự trên biển một cách công bằng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982).
2. Công ước về thương mại quá cảnh của các quốc gia không có biển năm 1965 (Công ước New York 1965).
3. Quy chế về tự do quá cảnh năm 1921 (Quy chế Barcelona 1921).
4. Hiệp định quá cảnh hàng hóa giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào năm 1994.
5. Hiệp định quá cảnh hàng hóa giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào năm 2009.
6. Hiệp định giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào về hợp tác đầu tư phát triển Bến Cảng 1, 2 và 3 Cảng Vũng Áng năm 2018.

7. Nghị định thư sửa đổi, bổ sung Hiệp định quá cảnh hàng hóa Việt Nam - Lào năm 2009.
8. Thỏa thuận giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào về sử dụng Cảng Vũng Áng năm 2001.
9. Thỏa thuận giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Lào về xây dựng và khai thác tuyến đường sắt Viêng Chăn - Vũng Áng năm 2019.
10. Kết luận số 75-KL/TW ngày 12/11/2013 của Bộ Chính trị về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX “về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”.
11. Nghị quyết ngày 23/6/1994 của Quốc hội về việc phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982.
12. Nghị quyết số 136/2024/QH15 ngày 26/6/2024 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị và thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng.

II. Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Thị Lan Anh (2022), “Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982: Bốn mươi năm vì hòa bình, phát triển bền vững biển và đại dương”, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/826103/cong-uoc-cua-lien-hop-quoc-ve-luat-bien-nam-1982--bon-muoi-nam-vi-hoa-binh%2C-phat-trien-ben-vung-bien-va-dai-duong.aspx>, truy cập ngày 20/10/2024.
2. Đỗ Hòa Bình, Phạm Thị Thu Hương & Lê Đức Hạnh (2016), *Thuật ngữ pháp luật quốc tế*, tái bản lần thứ hai, NXB Chính trị Quốc gia.
3. Nguyễn Đông (2007), “Có một hành lang kinh tế Đông Tây 2”, <https://nld.com.vn/kinh-te/co-mot-hanh-lang-kinh-te-dong-tay-2-186590.htm>, truy cập ngày 20/10/2024.

4. Nguyễn Hoàng Giáp & Mai Hoài Anh (2008), “Quan điểm và đối sách của Việt Nam về hành lang kinh tế Đông - Tây”, *Tạp chí Nghiên cứu Đông Nam Á*, số 11, trang 13-20.
5. Nguyễn Chu Hồi (2015), “Biến đổi đại dương và biến đổi khí hậu - hai mặt của một vấn đề”, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Biển*, tập 15, số 2, trang 119-128.
6. Hà Minh (2016), “Đà Nẵng đề nghị xây dựng tuyến hành lang kinh tế Đông - Tây 2 từ nguồn vốn ODA”, <https://baodautu.vn/da-nang-de-nghi-xay-dung-tuyen-hanh-lang-kinh-te-dong-tay-2-tu-nguon-von-oda-d56046.html>, truy cập ngày 20/10/2024.
7. Hoàng Phê (chủ biên) (2003), *Từ điển tiếng Việt*, in lần thứ 9, NXB Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học.
8. Ngô Hữu Phước (2013), *Luật quốc tế*, NXB Chính trị Quốc gia.
9. Xuân Quỳnh (2023), “Hành lang Kinh tế Đông - Tây thông nhưng chưa thoáng - Bài 1: Những nốt trầm trên tuyến”, <https://www.sggp.org.vn/hanh-lang-kinh-te-dong-tay-thong-nhung-chua-thoang-bai-1-nhung-not-tram-tren-tuyen-post688707.html>, truy cập ngày 20/10/2024.
10. Nguyễn Thị Thu Trang, Dương Minh Trúc, Đặng Thị Ánh Vi & Nguyễn Hoàng Tường Vy (2021), “Quyền tiếp cận biển và khai thác tài nguyên sinh vật biển của các quốc gia nội lục theo UNCLOS”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 24(448), trang 8-14.
11. Subarna Basnet (2021), “*Institutions, Geography and Economic Prosperity: The Case of Landlocked Countries*”, Luận án Tiến sĩ, Đại học Lisbon (Bồ Đào Nha).
12. Endalcachew Bayeh (2015), “The Rights of Land-Locked States Under the International Law: The Role of Bilateral/Multilateral Agreements”, *Social Sciences*, số 4(2), trang 27-30.
13. Robert E. Bowen (1986), “The land-locked and geographically disadvantaged states and the Law of the Sea”, *Political Geography Quarterly*, số 5(1), trang 63-69.

14. Vu Hai Dang & Nguyen Quy Binh (2023), “Ocean Governance Study of Viet Nam”, https://www.un.org/oceancapacity/sites/www.un.org.oceancapacity/files/files/Projects/Norad/OGS/vietnam_ogs_advanced_unformatted_version.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.
15. Emerging Markets Consulting (2019), “Study to Address Issues Faced by Lao Trade Transiting through Thailand and Vietnam”, https://www.laotradeportal.gov.la/upload/files/Announcement_1556164655.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.
16. Charlotte Ku (1990), “The Concept of Res Communis in International Law”, *History of European Ideas*, số 12(4), trang 459-477.
17. Montague Lord (2010), “Impact of the EWEC on Development in Border Provinces: Case Study of Savannakhet Province in Lao PDR”, https://mpira.ub.uni-muenchen.de/41153/1/MPRA_paper_41153.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.
18. Jyotindra Mahat (2021), “*Role of infrastructural development of landlocked countries in enhancing regional security: A case of Nepal*”, Luận văn Thạc sĩ, Đại học Nairobi (Kenya).
19. Ministry of Planning and Investment of Laos (2016), Vision 2030 and Ten-year Socio-Economic Development Strategy (2016-2025).
20. Malcolm N. Shaw (2008), *International Law*, 6th edition, Cambridge University Press.
21. Daosadeth Soysouvanh (2018), “*Freight transport in least developed landlocked countries: a case study of Laos PDR*”, Luận án Tiến sĩ, Đại học Leeds (Vương quốc Anh).
22. UNCTAD (2003), “Challenges and opportunities for further improving the transit systems and economic development of landlocked and transit developing countries”, https://unctad.org/system/files/official-document/lde20038_en.pdf, truy cập ngày 20/10/2024.

23. Kishor Uprety (2003), “From Barcelona to Montego Bay and Thereafter: A Search for Landlocked States’ Rights to Trade through Access to the Sea - A Retrospective Review”, *Singapore Journal of International and Comparative Law*, số 7, trang 201-235.
24. Chao Zhou & Ying Su (2021), “Trade Effect of the Free Trade Zone”, *International Business Research*, số 14(1), trang 34-54.

CAM KẾT VÀ THỰC THI UNCLOS 1982 TRONG BẢO TỒN NGUỒN LỢI SINH VẬT BIỂN TẠI VIỆT NAM - BẤT CẬP VÀ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

*TS. Võ Trung Tín¹
CN. Nguyễn Hoàng Long²
Nguyễn Thị Thảo²*

Tóm tắt:

Nguồn lợi sinh vật biển đối với các quốc gia luôn đóng một vai trò quan trọng không chỉ đối với sự phát triển về mặt kinh tế, mà còn giúp duy trì sự đa dạng sinh học của môi trường biển. Chính vì thế, UNCLOS 1982 luôn nhấn mạnh vấn đề bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển và đề cao trách nhiệm của các thành viên trong việc cam kết và thực thi công ước đối với vấn đề này. Việt Nam là một quốc gia có nguồn lợi sinh vật biển phong phú, và luôn có trách nhiệm trong việc thực thi Công ước đối với vấn đề bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển. Bài viết tập trung phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam trong cam kết và thực thi UNCLOS 1982 về bảo tồn nguồn sinh vật biển. Qua đó, đưa ra những khuyến nghị hoàn thiện đối với pháp luật quốc gia.

***Từ khóa:** UNCLOS 1982, sinh vật biển, nguồn lợi sinh vật biển, bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển*

1. Quy định UNCLOS 1982 trong bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển

UNCLOS 1982, hay Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển, là một trong những công cụ pháp lý quan trọng nhất nhằm điều chỉnh các vấn đề liên quan đến biển và đại dương, trong đó có việc bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật biển (TNSVB). Với sự phát triển nhanh

¹ Trưởng Bộ môn Luật Đất đai – Môi trường, Khoa Luật Thương mại

² Trường Đại học Luật TP.HCM

chóng của các hoạt động khai thác tài nguyên sinh vật và nguy cơ suy thoái nghiêm trọng của môi trường biển, UNCLOS 1982 đã đưa ra những quy định chặt chẽ nhằm đảm bảo việc khai thác bền vững và bảo vệ hệ sinh thái biển. Những quy định này được xây dựng nhằm giúp quốc gia ven biển thực hiện quyền chủ quyền của mình đối với tài nguyên sinh vật, đồng thời yêu cầu các quốc gia phải có trách nhiệm bảo tồn và quản lý tài nguyên theo cách phù hợp với phát triển bền vững.

Trên cơ sở quy định của UNCLOS 1982, nêu rõ quyền thuộc chủ quyền của quốc gia ven biển về tài nguyên sinh vật được cụ thể hóa bằng quyền ấn định khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận đối với tài nguyên sinh vật;³ quyền thi hành các biện pháp thích hợp để bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật.⁴

Điều 61 của UNCLOS 1982 là quy định cốt lõi về bảo tồn và quản lý TNSVB trong vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển. Quy định này nhấn mạnh đến việc bảo vệ TNSVB theo cách bền vững, đồng thời cho phép quốc gia ven biển khai thác tài nguyên nhưng phải tuân thủ các nguyên tắc và điều kiện nghiêm ngặt để đảm bảo sự phục hồi của các loài sinh vật biển (SVB) và duy trì cân bằng sinh thái. Dưới đây là phân tích chi tiết về các khía cạnh chính trong bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển (NLSVB) theo UNCLOS 1982:

Một là, phạm vi bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển theo UNCLOS 1982 là rất rộng, không chỉ giới hạn trong các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia.

UNCLOS 1982 đã thiết lập một khuôn khổ pháp lý toàn diện cho việc quản lý và bảo tồn TNSVB trên phạm vi toàn cầu. Công ước bao trùm tất cả các không gian đại dương trên Trái đất,⁵ từ vùng nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, đến thềm lục địa và vùng biển quốc tế, đảm bảo rằng các tài nguyên sinh vật, bao gồm cả các loài cá, động vật giáp xác, và các SVB khác, đều nằm trong phạm vi bảo vệ. UNCLOS 1982 đã tạo ra một bộ quy tắc rõ ràng cho mọi hoạt động

³ Khoản 1 Điều 61 UNCLOS 1982.

⁴ Khoản 2 Điều 61 UNCLOS 1982.

⁵ Nguyễn Hồng Thao (2019), “Công ước của LHQ về luật biển và 25 năm thực thi tại Việt Nam”, <https://nghiencuuquocte.org/2019/12/15/cong-uoc-cua-lien-hop-quoc-ve-luat-bien>, truy cập ngày 15/10/2024.

trên đại dương, xây dựng trật tự pháp lý nhằm bảo vệ đa dạng sinh học biển, đảm bảo khai thác bền vững và ngăn chặn các hoạt động khai thác quá mức trong các khu vực biển quốc tế.⁶ Phạm vi bảo vệ rộng lớn của Công ước không giới hạn ở việc bảo tồn các loài mà còn đặt ra các nguyên tắc nhằm giảm thiểu tác động xấu từ các hoạt động kinh tế đến môi trường biển.

UNCLOS 1982 cho phép các quốc gia ven biển có quyền khai thác, bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật trong vùng biển gần bờ và không ngoại trừ ở các khu vực xa bờ, nơi có nhiều tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên. Cụ thể, Điều 56 xác định rằng quốc gia ven biển có quyền chủ quyền trong việc thăm dò, khai thác và bảo tồn các tài nguyên sinh vật và phi sinh vật trong vùng đặc quyền kinh tế. Nghĩa là phạm vi bảo vệ không hạn chế ở một khu vực nhất định mà bao quát toàn bộ hệ sinh thái biển, bao gồm cả các vùng biển quốc tế. Bên cạnh đó, Công ước này còn khuyến khích sự hợp tác giữa các quốc gia ven biển trong việc quản lý và bảo tồn tài nguyên sinh vật, điều này càng mở rộng phạm vi bảo vệ và khẳng định tính toàn diện trong việc bảo vệ đa dạng sinh học biển.⁷ Như vậy, UNCLOS 1982 đã đồng thời thiết lập quyền hạn và tạo ra một khung pháp lý vững chắc cho việc bảo tồn NLSVB, từ thềm lục địa đến biển cả và đáy đại dương.

Hai là, bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển không đồng nghĩa với cấm khai thác.

Bảo tồn TNSVB không có nghĩa là cấm hoàn toàn việc khai thác các loài sinh vật trong vùng biển. Thay vào đó, khái niệm “bảo tồn” được hiểu là quốc gia ven biển có thể cho phép khai thác tài nguyên sinh vật, nhưng việc khai thác này phải nằm trong giới hạn có thể chấp nhận, đảm bảo khả năng tái tạo và phục hồi của các loài sinh vật.⁸

Quốc gia ven biển có trách nhiệm đặt ra giới hạn khai thác nhằm tránh tình trạng cạn kiệt nguồn lợi sinh vật. Điều này đồng nghĩa với việc phải đảm bảo rằng mức độ khai thác không vượt quá giới hạn

⁶ Anita Dian Eka Kusuma, Akbar Kumia Putra (2024), “The Role of UNCLOS 1982 in Maintaining and Protecting the International Marine Environment”, *Lampung Journal of International Law*, Volume 6 Number 1, p. 28.

⁷ Điều 123 UNCLOS 1982.

⁸ Chris Sandbrook (2015), “What is conservation?”, *Oryx*, Volume 49, Issue 4, p. 555.

phục hồi tự nhiên của loài. Việc cho phép khai thác ở mức độ hợp lý là đang hướng tới bảo vệ tài nguyên biển trước sự khai thác quá mức, đồng thời duy trì hệ sinh thái biển lâu dài và bền vững. UNCLOS 1982 đã nhấn mạnh rằng bảo tồn và khai thác bền vững luôn phải đi đôi với nhau, trong đó bảo tồn là điều kiện tiên quyết để có thể khai thác tài nguyên sinh vật trong tương lai. Dưới chế độ mới này, các vùng biển rộng lớn trước đây được tự do đánh bắt cá đã trở thành đối tượng thuộc quyền tài phán riêng của các quốc gia ven biển, những quốc gia này hiện có quyền chủ quyền để khai thác các loài SVB và chịu trách nhiệm đảm bảo việc bảo tồn chúng.⁹

Một ví dụ điển hình của việc khai thác có giới hạn này là việc đánh bắt cá thương mại trong các khu vực biển giàu tài nguyên. Quốc gia ven biển có thể ấn định hạn ngạch cho phép đánh bắt, nhưng phải đảm bảo rằng khối lượng khai thác không gây ra suy giảm nghiêm trọng cho quần thể loài và hệ sinh thái xung quanh.

Ba là, việc khai thác nguồn lợi sinh vật biển phải dựa trên cơ sở số liệu khoa học.

Các nhà khoa học có trách nhiệm thực hiện nghiên cứu để đánh giá tình trạng quần thể các loài SVB, bao gồm các yếu tố như mức độ sinh sản, tỷ lệ tử vong và sự thay đổi trong môi trường sống của chúng. Những thông tin này sẽ giúp quốc gia ven biển xác định được khối lượng khai thác hợp lý và thời điểm thích hợp để tiến hành hoạt động khai thác.¹⁰ Việc đưa ra quyết định dựa trên số liệu khoa học có thể bao gồm các phương pháp như quan trắc sinh học, phân tích mô hình sinh thái và điều tra ngư trường. Thông qua việc áp dụng những phương pháp này, các nhà chức trách có thể theo dõi các biến động trong số lượng và sức khỏe của các loài sinh vật, từ đó đưa ra các khuyến nghị kịp thời về hạn ngạch khai thác và các biện pháp bảo tồn cần thiết.

⁹ Simone Borg (2014), “The Conservation of Marine Living Resources under International Law: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and Beyond”, <https://academic.oup.com/book/56260/chapter-abstract/473413511?redirectedFrom=fulltext&login=false>, truy cập ngày 15/10/2024.

¹⁰ Technical Consultation (2008), “International guidelines for the management of deep-sea fisheries in the high seas”, <https://clmeplus.org/app/uploads/2020/06/SPRFMO6-SWG-INF01-FAO-Deepwater-Guidelines-Final-Sep20.pdf>, truy cập ngày 15/10/2014.

Hơn nữa, việc tham khảo các nghiên cứu và dữ liệu từ cộng đồng quốc tế cũng rất quan trọng. Các quốc gia ven biển có thể hợp tác với các tổ chức quốc tế, các viện nghiên cứu và các nước khác để chia sẻ thông tin, kiến thức về bảo tồn và khai thác bền vững. Sự hợp tác này được xây dựng nên nhằm hướng tới nâng cao chất lượng dữ liệu đồng thời tạo điều kiện cho việc áp dụng các phương pháp quản lý tốt nhất trên toàn cầu. Việc dựa vào số liệu khoa học trong quá trình khai thác NLSVB là điều kiện tiên quyết để đảm bảo rằng hoạt động này diễn ra một cách bền vững, vừa bảo vệ môi trường biển vừa duy trì nguồn tài nguyên cho các thế hệ tương lai.

Bốn là, UNCLOS 1982 quy định về việc khai thác, sử dụng đối với từng nhóm sinh vật biển cụ thể.

UNCLOS 1982 ngoài việc áp dụng các quy định chung cho tất cả các loài SVB còn có những điều khoản cụ thể dành cho từng nhóm sinh vật quan trọng, như các loài có vú biển và các loài cá di cư sinh sản. Những quy định này thể hiện cam kết của các quốc gia ven biển trong việc bảo vệ đa dạng sinh học và duy trì sự bền vững của các nguồn TNSVB.

Theo Điều 65 UNCLOS 1982, các quốc gia ven biển có quyền áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt hơn đối với việc bảo vệ các loài có vú biển, bao gồm cá voi, hải cẩu và cá heo. Điều này có nghĩa rằng, trong trường hợp cần thiết, quốc gia ven biển có thể cấm hoàn toàn việc khai thác các loài này nhằm bảo vệ chúng khỏi nguy cơ tuyệt chủng. Các loài có vú biển thường có vòng đời dài và tỷ lệ sinh sản thấp, điều này khiến chúng trở nên nhạy cảm với các áp lực từ hoạt động đánh bắt và thay đổi môi trường.

Bảo vệ các loài có vú biển không đơn thuần là một biện pháp phòng ngừa, nó còn là một phần trong việc duy trì sự cân bằng của hệ sinh thái biển. Những loài này đóng vai trò quan trọng trong chuỗi thức ăn và ảnh hưởng đến sức khỏe của toàn bộ môi trường biển. Việc cấm khai thác hoặc giới hạn hoạt động đánh bắt có thể giúp tăng cường quần thể của các loài này và đảm bảo rằng các thế hệ tương lai vẫn có thể trải nghiệm sự đa dạng sinh học phong phú của biển.

Bên cạnh đó, UNCLOS 1982 cũng quy định việc bảo vệ các loài cá di cư để sinh sản, như cá hồi hoặc các loài di cư giữa sông và

biển.¹¹ Những loài này thường có hành vi di cư phức tạp, di chuyển từ biển vào sông để sinh sản hoặc ngược lại. Quá trình di cư này liên quan đến việc sinh sản, đến sự phát triển và trưởng thành của cá. Do đó, việc quản lý các loài này cần phải được thực hiện một cách đồng bộ ở cả vùng biển và vùng nước ngọt.

Việc khai thác quá mức trong quá trình di cư sinh sản có thể làm giảm mạnh số lượng loài, ảnh hưởng đến khả năng tái tạo của quần thể. Các loài cá di cư cần được quản lý một cách cẩn thận để đảm bảo rằng các quần thể có thể duy trì và phát triển bền vững. Bảo vệ các loài di cư là trách nhiệm của một quốc gia, ngoài ra còn đòi hỏi sự hợp tác giữa nhiều quốc gia ven biển. Điều này đặc biệt quan trọng đối với những loài có phạm vi di cư rộng, xuyên qua nhiều khu vực pháp lý khác nhau. Việc các quốc gia hợp tác để xây dựng các chương trình quản lý và chia sẻ thông tin sẽ giúp nâng cao hiệu quả bảo vệ các quần thể SVB này.

Năm là, UNCLOS 1982 về bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển liên tục được cụ thể hóa thông qua các văn kiện quốc tế.

UNCLOS 1982, được ví như “Hiến pháp của biển và đại dương,” đã thiết lập khung pháp lý quan trọng nhất điều chỉnh các hoạt động biển trên toàn cầu và được cụ thể hóa qua ba hiệp định.¹² Hiệp định về thực thi Phần XI UNCLOS năm 1994, Hiệp định về bảo tồn đàn cá di cư năm 1995, và Hiệp định Bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia (sau đây gọi là Hiệp định BBNJ).¹³ Các hiệp định này là bước tiếp nối, từ đó làm rõ thêm các quy định của UNCLOS, bổ sung và củng cố khung pháp lý để đáp ứng nhu cầu bảo tồn tài nguyên biển và môi trường biển trong bối cảnh quốc tế ngày nay. Bằng việc định hướng tới các mục tiêu phát triển bền vững, các hiệp định hỗ trợ thực hiện các cam

¹¹ Điều 66 UNCLOS 1982.

¹² Nguyễn Thị Lan Hương (2023), “Hiệp định BBNJ - bước tiến mới của luật pháp quốc tế và triển vọng trong tương lai (Phần II)”, <https://baoquocte.vn/hiiep-dinh-bbnj-buoc-tien-moi-cua-luat-phap-quoc-te-va-trien-vong-trong-tuong-lai-phan-ii-252154.html>, *Báo Quốc tế*, truy cập ngày 15/10/2024.

¹³ *Hiệp định BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction)* là Hiệp định về Bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia, được xây dựng dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc nhằm bảo vệ các nguồn tài nguyên sinh vật biển.

kết của Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững và Khung đa dạng sinh học toàn cầu Côn Minh - Montreal.¹⁴

Những hiệp định này đóng góp quan trọng trong việc bảo tồn các nguồn gen biển quý báu, nhằm phục vụ cho các mục tiêu phát triển bền vững dài hạn. Hiện nay, các nước thành viên UNCLOS đang tham gia đàm phán và tiến tới ký kết Hiệp định BBNJ, một văn kiện hướng tới bảo vệ các nguồn tài nguyên và đa dạng sinh học biển tại các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia, nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững cho các thế hệ mai sau.¹⁵ Qua đó, hành lang pháp lý quốc tế được củng cố và mở rộng, điều chỉnh việc khai thác, bảo tồn và chia sẻ lợi ích từ các nguồn gen biển tại vùng biển quốc tế rộng lớn với tiềm năng khai thác và bảo tồn đáng kể.¹⁶

Nhận thức rõ tính cấp thiết của việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia, cộng đồng quốc tế đã hợp tác chặt chẽ và triển khai các hành động chung, đặc biệt khi môi trường biển đang phải đối mặt với những nguy cơ suy thoái do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu và các hoạt động của con người.¹⁷ Những nỗ lực quốc tế này bảo vệ môi trường biển hiện tại hướng tới mục tiêu bảo vệ hệ sinh thái biển khỏi các tác động nghiêm trọng trong tương lai, tạo nền tảng bền vững cho các nguồn tài nguyên biển và đại dương trên toàn thế giới.

Như vậy, UNCLOS 1982 đã cung cấp một khung pháp lý toàn diện cho việc bảo tồn và quản lý TNSVB, nhấn mạnh việc kết hợp giữa khai thác bền vững và bảo tồn hệ sinh thái. Bằng cách yêu cầu quốc gia ven biển ấn định mức khai thác hợp lý dựa trên cơ sở khoa học và đưa ra các quy định riêng cho các loài sinh vật nhạy cảm, hướng tới mục tiêu duy trì sự phát triển bền vững và bảo vệ môi trường biển trong dài hạn.

¹⁴ Rosemary Rayfuse (2012), “Precaution and the Protection of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 773.

¹⁵ Nguyễn Thị Lan Anh (2022), “Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982: Bốn mươi năm vì hòa bình, phát triển bền vững biển và đại dương”, *Tạp chí Cộng sản*, số 999 10/2022, tr.94.

¹⁶ Phương Hà (2023), “Hiệp ước về biển cả - Phát triển lịch sử của Công ước Luật Biển”, <https://scov.gov.vn/cong-tac-doi-ngoai/ngoai-giao-chinh-tri/-hiep-uoc-ve-bien-ca-phat-trien-lich-su-cua-cong-uoc-luat-bien.html>, truy cập ngày 15/10/2024.

¹⁷ Nguyễn Thị Lan Hương (2023), *ltdđ* (8), truy cập ngày 15/10/2024.

2. Cam kết của Việt Nam theo UNCLOS 1982 trong bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển

Việt Nam là quốc gia có đường bờ biển dài cùng với đó là NLSVB đa dạng với thống kê có khoảng trên 11 nghìn loài SVB, qua đó Việt Nam được giới chuyên môn đánh giá là một trong những trung tâm đa dạng SVB của thế giới.¹⁸

Bảo tồn NLSVB là một vấn đề toàn cầu và đã được ghi nhận tại UNCLOS 1982. Việt Nam là quốc gia đã tham gia đàm phán và ký kết UNCLOS 1982 từ rất sớm, trải qua hơn 40 năm kể từ khi UNCLOS ra đời, Việt Nam luôn tiếp tục là thành viên tích cực, trách nhiệm và cầu thị trong cam kết và nỗ lực thực thi công ước nói chung, và trong vấn đề bảo tồn NLSVB nói riêng.¹⁹ Dưới góc độ quản lý nhà nước, bảo tồn NLSVB được xem là một trong những nhiệm vụ trọng tâm nhằm thúc đẩy trách nhiệm của quốc gia trong việc thực thi UNCLOS 1982 và làm cơ sở để mở rộng, tăng cường hợp tác quốc tế trong vấn đề này.²⁰ Để thực thi cam kết bảo tồn NLSVB được quy định tại UNCLOS 1982, Việt Nam đã thực hiện nhiều biện pháp cụ thể bao gồm:

Thứ nhất, Việt Nam đã ban hành các văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lý quan trọng để thực thi trách nhiệm bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển theo UNCLOS 1982.

Với nền tảng cơ sở pháp lý của UNCLOS 1982 về bảo tồn NLSVB, việc nội luật hóa các quy định điều ước quốc tế vào quy định pháp luật quốc gia là điều cần thiết không phải nhằm khẳng định hiệu lực pháp lý của điều ước quốc tế mà nhằm hướng đến mục đích thực hiện điều ước quốc tế.²¹

¹⁸ Đặng Ngọc Thanh, Nguyễn Huy Yết (2009), *Bảo tồn đa dạng sinh học biển Việt Nam*, NXB Khoa học Tự nhiên và Công nghệ, 2009, tr. 80.

¹⁹ Thanh Hiền (2022), “40 năm UNCLOS 1982: Việt Nam tiếp tục là thành viên tích cực, trách nhiệm và cầu thị”, <https://tuoitre.vn/40-nam-unclos-1982-viet-nam-tiep-tuc-la-thanh-vien-tich-cuc-trach-nhiem-va-cau-thi-20221208191042946.htm>, truy cập ngày 26/10/2024.

²⁰ Bùi Xuân Phái (2023), *Chức năng quản lý môi trường của nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững ở Việt Nam*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2023, tr. 185

²¹ Nguyễn Thị Thuận (2014), “Nguyên tắc nội luật hóa các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 04 (312), tr. 78, 79.

Luật Biển Việt Nam năm 2012 (Luật Biển Việt Nam) là văn bản pháp luật được xem là bước tiến quan trọng trong việc chuyển hóa các quy định của UNCLOS 1982 vào hệ thống pháp luật trong nước, tạo thuận lợi cho việc quản lý thống nhất về biển và phát triển kinh tế biển Việt Nam.²² Luật Biển Việt Nam được xem là cơ sở pháp lý toàn diện, đóng vai trò là một luật khung về các vấn đề biển của Việt Nam, trong đó bao gồm vấn đề bảo tồn NLSVB thông qua các điều khoản cụ thể.²³ Tuy nhiên, không thể kỳ vọng Luật Biển Việt Nam quy định đầy đủ và cụ thể về các vấn đề bảo tồn NLSVB, vì đây chỉ là một luật khung đề ra các nguyên tắc chung, khung pháp lý cơ bản để làm cơ sở cho các luật chuyên ngành và các văn bản pháp luật tiếp theo.²⁴

Để cụ thể hóa các vấn đề liên quan đến bảo tồn NLSVB, Luật Tài nguyên và môi trường biển, hải đảo 2015 ra đời đã góp phần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý quan trọng trong việc phòng ngừa, xử lý đối với các hành vi gây ảnh hưởng tiêu cực đối với NLSVB. Luật này quy định các hành vi bị nghiêm cấm trong đó bao gồm các hành vi hủy hoại hệ sinh thái biển và khai thác tài nguyên biển, hải đảo trái quy định pháp luật.²⁵ Việc quy định các hành vi bị nghiêm cấm thực hiện trên vùng biển và hải đảo Việt Nam sẽ góp phần ngăn chặn các hành vi có nguy cơ gây thiệt hại đến môi trường biển và hải đảo; xâm phạm hệ sinh thái biển, hải đảo cũng như các hoạt động giữ vững an toàn, an ninh, chủ quyền quốc gia trên biển, hải đảo Việt Nam.²⁶

Để thực thi các cam kết về bảo tồn NLSVB trong quá trình khai thác, Luật Thủy sản 2017 hướng đến việc khai thác nguồn lợi thủy sản phải trên nguyên tắc phát triển bền vững, phải căn cứ vào trữ lượng nguồn lợi thủy sản, gắn với bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn lợi thủy sản, không làm cạn kiệt nguồn lợi thủy sản, không ảnh hưởng đến đa dạng sinh học. Quy định này góp phần tạo điều kiện quản lý các hoạt

²² Hoàng Việt (2023), “40 năm phát triển Công ước Luật Biển của Liên hợp quốc và sự tham gia tích cực của Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 01 + 02 (473 + 474), tr. 26

²³ Điểm a khoản 1 Điều 16; Điểm k khoản 3 Điều 23; Điểm d, khoản 1 Điều 24; Điểm c khoản 2 Điều 44 Luật Biển Việt Nam.

²⁴ Nguyễn Hồng Thao (2013), “Luật Biển Việt Nam 2012: khung pháp lý quan trọng bảo vệ, quản lý, sử dụng và hợp tác, hội nhập biển”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02 + 03 (234 + 235), tr. 33.

²⁵ Khoản 1 và 5 Điều 8 Luật Tài nguyên và môi trường biển, hải đảo 2015.

²⁶ Quỳnh Vũ (2015), “Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 - Cơ sở pháp lý bảo vệ tài nguyên, môi trường và phát triển bền vững biển, đảo Việt Nam”, <https://danchuphapluat.vn/luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-va-hai-dao-nam-2015-co-so-phap-ly-bao-ve-tai-nguyen-moi-truong-va-phat-trien-ben-vung-bien-dao-viet-nam>, truy cập ngày 27/10/2024.

động hợp tác đánh bắt thủy sản tại vùng đặc quyền kinh tế theo Điều 62 UNCLOS 1982.²⁷

Đặc biệt, Luật này đặt trọng tâm vào việc ngăn chặn khai thác bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU),²⁸ coi đây là hành vi bị nghiêm cấm được thể hiện tại Điều 7, Điều 60 Luật Thủy sản 2017.²⁹ Các biện pháp bao gồm cấp phép khai thác, kiểm soát đóng mới tàu cá, và hợp tác quốc tế trong quản lý tài nguyên biển theo Công ước Luật Biển 1982 và các tổ chức nghề cá khu vực.³⁰ Ngoài ra, Luật còn thúc đẩy cơ chế đồng quản lý, cho phép cộng đồng địa phương tham gia bảo vệ nguồn lợi thủy sản, tạo cơ sở pháp lý để xã hội hóa công tác này. Tuy nhiên, việc triển khai vẫn gặp thách thức như kiểm soát vi phạm vùng biển xa, nâng cao nhận thức của ngư dân và áp dụng các biện pháp nghiêm túc để đối phó với tình trạng bị áp dụng “thẻ vàng” IUU từ EU.³¹ Tổng thể, Luật Thủy sản 2017 thể hiện quyết tâm mạnh mẽ của Việt Nam trong bảo vệ hệ sinh thái biển, đảm bảo phát triển thủy sản theo hướng bền vững và có trách nhiệm.

Thứ hai, xây dựng các khu bảo tồn biển là mục tiêu chiến lược nhằm bảo đảm cân bằng sinh thái, đa dạng sinh học, phát triển kinh tế biển.

Khái niệm khu bảo tồn biển (KBTB) được đề cập tại khoản 6 Điều 3 Luật Thủy sản 2017 với mục đích bảo tồn đa dạng sinh học và các loài quý hiếm, duy trì tài nguyên cho khai thác thủy sản bền vững và đây cũng là nơi thực hiện các hoạt động dịch vụ du lịch của địa phương.³² Để đẩy mạnh công tác xây dựng và mở rộng các KBTB, Nghị quyết số 36-NQ/TW, ngày 22/10/2018 về phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 xác định

²⁷ Nguyễn Hồng Thao (2018), “Luật Thủy sản năm 2017 và việc đấu tranh phòng chống đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo, không theo quy định (IUU)”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 03 + 04 (355 + 356), tr. 59.

²⁸ Khai thác IUU (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing) là một thách thức lớn đối với phát triển bền vững và bảo tồn tài nguyên biển tại Việt Nam. Từ năm 2017, việc Ủy ban châu Âu (EC) áp dụng “thẻ vàng” đối với hải sản Việt Nam đã đặt ra yêu cầu cấp bách trong việc chống khai thác IUU nhằm bảo đảm uy tín và sự phát triển của ngành thủy sản.

²⁹ Nguyễn Hồng Thao (2018), *tlđd* (22), tr. 60.

³⁰ Điều 8 Luật Thủy sản 2017.

³¹ Bích Hồng (2017), “Luật Thủy sản (sửa đổi): Đã luật hóa những cam kết của Việt Nam về IUU”, <https://baotintuc.vn/thoi-su/luat-thuy-san-sua-doi-da-luat-hoa-nhung-cam-ket-cua-viet-nam-ve-iuu-20171122130613805.htm>, truy cập ngày 6/12/2024

³² Võ Sĩ Tuấn (2022), *Nghiên cứu về đa dạng sinh học và bảo tồn biển Việt Nam - Kết quả nổi bật trong 30 năm qua và kỳ vọng tương lai*, Kỷ yếu Hội nghị Quốc tế “Biển Đông 2022”, NXB Khoa học Tự nhiên và Công nghệ, Hà Nội, tr. 20.

phải bảo tồn, phát triển và quản lý các KBTB bảo đảm cân bằng sinh thái, đa dạng sinh học, phát triển kinh tế biển là xu thế chủ đạo, mục tiêu chiến lược của quốc gia.³³

Hiện nay, theo Quyết định số 742/QĐ-TTg ngày 26/5/2010, Việt Nam đặt mục tiêu xây dựng 16 KBTB nhằm bảo vệ được các hệ sinh thái, các loài SVB có giá trị kinh tế, khoa học cao. Đồng thời góp phần phát triển kinh tế xã hội, cải thiện sinh kế cho cộng đồng dân cư ven biển.³⁴

Thứ ba, Việt Nam luôn tích cực tham gia vào các văn kiện của UNCLOS 1982 về bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển.

Bên cạnh UNCLOS 1982, liên quan đến các nội dung về bảo tồn NLSVB đã có ba văn kiện được bổ sung bao gồm: Hiệp định về thực hiện phần XI UNCLOS 1982 bổ sung các quy định cụ thể về quản lý và khai thác Vùng; Hiệp định về đàn cá di cư (UNFSA); và gần đây nhất là Hiệp định về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (BBNJ). Trong đó, Hiệp định BBNJ được xem là thắng lợi lịch sử của tương lai nhân loại trong việc bảo tồn những NLSVB và đa dạng sinh học tại các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia.³⁵ Việt Nam là quốc gia luôn nỗ lực trong việc tham gia đàm phán, ký kết các Văn kiện này và từng bước xây dựng hệ thống văn bản pháp luật phù hợp với các nội dung đã cam kết. Qua đó tạo cơ hội đấu tranh duy trì tính hiệu quả của UNCLOS và sự nhất quán của các văn bản khác phù hợp với UNCLOS 1982.

3. Thực trạng và bất cập thực thi UNCLOS 1982 trong bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển tại Việt Nam

Bảo tồn NLSVB đã trở thành một vấn đề cấp bách trong bối cảnh biến đổi khí hậu và áp lực gia tăng từ hoạt động khai thác tài nguyên. UNCLOS 1982 được thiết lập như một khuôn khổ pháp lý nhằm bảo vệ và quản lý các nguồn tài nguyên biển một cách bền vững.

³³ Tâm Thời (2023), “Quản lý hiệu quả các khu bảo tồn biển”, <https://nhandan.vn/quan-ly-hieu-qua-cac-khu-bao-ton-bien-post747477.html>, truy cập ngày 29/10/2024.

³⁴ Trần Thị Minh Hằng, Phạm Hòa Thành, Đỗ Hà Anh, Võ Hồng Ngọc (2020), “Đánh giá hoạt động quản lý bảo tồn đa dạng sinh học tại khu bảo tồn biển Hòn Cau, Bình Thuận”, *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*, số 30, tr. 81.

³⁵ Nguyễn Hồng Thao (2023), “Đằng sau chiến thắng lịch sử cho đa dạng sinh học biển”, <https://tuoitre.vn/dang-sau-chien-thang-lich-su-cho-da-dang-sinh-hoc-bien-20230621072251837.htm>, truy cập ngày 29/10/2024.

Có thể thấy rằng hệ thống KBTB ở Việt Nam đang dần được hình thành và mở rộng trên phạm vi cả nước, góp phần đáp ứng ngày càng hiệu quả mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học và hệ sinh thái biển.³⁶

Công tác thực thi pháp luật tại các KBTB cũng đang được quan tâm và đẩy mạnh, đạt được nhiều hiệu quả tích cực trong việc từng bước đẩy lùi các vi phạm pháp luật liên quan đến quản lý KBTB. Tuy nhiên, bên cạnh những nỗ lực đó, thực tế vẫn cho thấy việc thực thi các quy định của UNCLOS 1982 còn gặp phải nhiều thách thức và bất cập.

Thứ nhất, các văn bản pháp luật Việt Nam vẫn còn hạn chế trong phạm vi điều chỉnh khi chỉ quy định về việc khai thác, sử dụng và quản lý nguồn lợi sinh vật biển nằm ở các vùng nằm trong quyền tài phán quốc gia.

Mặc dù Luật Biển Việt Nam là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc xây dựng khung pháp lý chung và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo là luật chuyên ngành điều chỉnh đối với hoạt động bảo tồn NLSVB, tuy nhiên, Điều 1 Luật Biển Việt Nam chỉ quy định phạm vi điều chỉnh ở các vùng nằm trong quyền tài phán quốc gia. Trong khi đó, thực tiễn hoạt động trên biển hiện nay đã vươn ra phạm vi rộng hơn đó là biển cả và đáy đại dương.³⁷

Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 mặc dù đã có những quy định liên quan đến bảo vệ các NLSVB, tuy nhiên luật này chỉ giới hạn tại một số vùng trọng điểm cụ thể là khu vực vùng bờ và vùng hải đảo.³⁸ Ngoài ra, Luật này cũng còn thiếu chế tài xử lý vi phạm trong khai thác, sử dụng tài nguyên biển, Do sự phân tán, tách rời tài nguyên nước, luật thủy sản nên các nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước hay thủy sản rất khó để áp dụng đối với các vấn đề phát sinh từ quản lý tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.³⁹

³⁶ Tạ Đình Thi (2024), “Bảo tồn các hệ sinh thái biển và ven biển”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, số 9/2024, tr.27.

³⁷ Lê Thị Xuân Phương, Trần Thị Kim Nguyên (2024), “Hiệp định thực thi Công ước Luật Biển năm 1982 về lĩnh vực bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia - Một bước tiến mới của luật biển quốc tế”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 01 (173), tr. 112.

³⁸ Chương IV và Chương V Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015.

³⁹ Hồ Hương (2023), “Cần khắc phục những khoảng trống trong pháp luật về tài nguyên nước và môi trường biển, hải đảo”, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=77336>, truy cập ngày 29/10/2024

Thêm vào đó, Việt Nam đã tham gia ký kết Hiệp định BBNJ, phạm vi bảo tồn NLSVB đã được mở rộng ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia nên vì thế, việc các văn bản pháp luật hiện hành chỉ quy định trong phạm vi các vùng thuộc quyền tài phán quốc gia là chưa đầy đủ theo Hiệp định này.

Thứ hai, về công tác quản lý khu bảo tồn biển tại Việt Nam chưa thực sự chặt chẽ.

Một trong những thách thức nghiêm trọng nhất mà các KBTB phải đối mặt là tình trạng khai thác quá mức và không bền vững, kết hợp với ô nhiễm từ cả đất liền và biển.⁴⁰ Thêm vào đó, việc xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ cho các hoạt động du lịch, đặc biệt tại các đảo nằm trong vùng lõi, đang tạo ra áp lực lớn đối với hệ sinh thái biển.⁴¹

Việc khai thác tài nguyên biển không bền vững đã gây ra tác động tiêu cực đến các hệ sinh thái biển và ven biển của nước ta. Nhu cầu gia tăng trong các ngành kinh tế, bao gồm cả du lịch và chế biến thủy sản, đang khiến cho lượng khai thác ngày càng tăng cao để đáp ứng tiêu thụ trong nước và xuất khẩu. Việc khai thác quá mức sẽ làm suy giảm nghiêm trọng NLSVB tại các vùng biển và ven bờ. Đặc biệt, với thị trường nhập khẩu từ các nước lớn như Trung Quốc và nhiều quốc gia khác, áp lực lên các hệ sinh thái ngày càng gia tăng, đe dọa tính bền vững của môi trường biển.⁴²

Việc khai thác tài nguyên biển không bền vững đang làm suy giảm nghiêm trọng NLSVB, trong khi đó, công tác kiểm soát và giám sát vẫn chưa đủ chặt chẽ. Hoạt động khai thác và xuất khẩu cá sống diễn ra tràn lan, thậm chí ngay trong các KBTB, nơi vốn được thiết lập để bảo vệ đa dạng sinh học.⁴³ Phạm vi vấn đề trên không giới hạn ở cá mà còn lan sang các loài hải đặc sản như hải sâm, tôm hùm, và cá cảnh

⁴⁰ Phạm Thị Mai Thảo, Vũ Trí Trọng, Vũ Thị Mai, Mai Hương Lam (2023), “Sự hiện diện của rác thải nhựa tại hệ sinh thái cửa sông và rừng ngập mặn thuộc khu bảo tồn biển Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa”, *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*, số 45, tr.110.

⁴¹ Bùi Phụ (2022), “Bình Thuận: Đề nghị xử lý công trình xây dựng trái phép trên Khu bảo tồn biển Hòn Cau”, <https://danviet.vn/de-nghi-xu-ly-cong-trinh-xay-dung-trai-phép-tren-khu-bao-ton-bien-hon-cau-o-binh-thuan-20220502170938208.htm>, truy cập ngày 06/12/2024.

⁴² Nguyễn Chu Hồi ch.b (2020), “*Tài nguyên, môi trường và chủ quyền quốc gia biển, đảo Việt Nam*”, Sách chuyên khảo, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, tr. 273-274.

⁴³ Quốc Hải (2024), “Xử lý 23 trường hợp khai thác trái phép trong Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm”, <https://baoquangnam.vn/xu-ly-23-truong-hop-khai-thac-trai-phép-trong-khu-bao-ton-bien-cu-lao-cham-3132990.html>, truy cập ngày 06/12/2024.

rạn san hô để phục vụ xuất khẩu, dẫn đến suy giảm đáng kể số lượng và chất lượng các loài SVB.^{44,45}

Một minh chứng điển hình là KBTB Phú Quốc: mặc dù được thành lập nhằm bảo vệ môi trường và đa dạng sinh học biển, khu vực này vẫn đang đối mặt với tình trạng khai thác và lấn chiếm.⁴⁶ Những công trình xây dựng trái phép tiếp tục mở rộng, thu hẹp diện tích bảo tồn và gây tác động tiêu cực đến hệ sinh thái tự nhiên. Một số nhà đầu tư đã lợi dụng các lỗ hổng trong công tác quản lý để phát triển du lịch, ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường sống của các loài sinh vật, khiến mục tiêu bảo vệ đa dạng sinh học của khu bảo tồn bị xâm phạm nghiêm trọng.

Nguyên nhân cốt lõi của tình trạng này là sự lỏng lẻo trong công tác quản lý và giám sát. Mặc dù các cơ quan chức năng chịu trách nhiệm bảo vệ các KBTB, nhưng nguồn lực và quyết tâm thực thi pháp luật vẫn còn hạn chế. Do đó, nhiều công trình trái phép tiếp tục được xây dựng mà không gặp phải biện pháp xử lý, cho thấy hệ thống quản lý còn thiếu tính đồng bộ và hiệu quả. Bên cạnh đó, việc tuyên truyền và nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của khu bảo tồn cũng chưa được chú trọng. Người dân và doanh nghiệp thiếu hiểu biết về giá trị của các KBTB dẫn đến sự thờ ơ trong việc tuân thủ quy định, từ đó làm ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của khu vực, đe dọa trực tiếp đến sự tồn tại của các loài SVB quý hiếm.

Mặt khác, hiệu quả quản lý KBTB còn hạn chế do khung pháp lý chưa đầy đủ và chưa phù hợp. Áp lực giữa việc bảo tồn và phát triển ngày càng gia tăng, trong khi cộng đồng cư dân sống trong và xung quanh các khu bảo tồn còn gặp nhiều khó khăn về kinh tế, với mức sống thấp và dân trí chưa cao.⁴⁷ Hơn nữa, chưa có chính sách chuyển đổi nghề nghiệp hiệu quả cho những người dân sống trong và ven các

⁴⁴ Trọng Trung (2024), “Khai thác tôm hùm trái phép trong Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm”, <https://culaochammpa.com.vn/khai-thac-tom-hum-trai-phep-trong-khu-bao-ton-bien-cu-lao-cham/>, truy cập ngày 06/12/2024.

⁴⁵ Hữu Long (2022), “Thực hư chuyện đánh bắt trái phép, phá hoại rạn san hô Hòn Mun”, <https://laodong.vn/xa-hoi/thuc-hu-chuyen-danh-bat-trai-phep-pha-hoai-ran-san-ho-hon-mun-1054587.laodong.vn>, truy cập ngày 06/12/2024.

⁴⁶ Sơn Lâm, Tiến Trình, Chí Công (2022), “Khu bảo tồn biển Phú Quốc: Tràn lan công trình trái phép”, <https://tuoitre.vn/khu-bao-ton-bien-phu-quooc-tran-lan-cong-trinh-trai-phep-20220810224313609.htm>, *Báo Tuổi trẻ*, truy cập ngày 20/10/2024.

⁴⁷ Vũ Văn Anh, Công Huy (2023), “Nhiều khu bảo tồn biển của Việt Nam vẫn còn nằm trên giấy”, *Báo Pháp luật*, <https://baophapluat.vn/nhieu-khu-bao-ton-bien-cua-viet-nam-van-con-nam-tren-giay-post494893.html>, truy cập ngày 20/10/2024.

khu bảo tồn, điều này khiến họ tiếp tục phụ thuộc vào các hoạt động khai thác thủy sản không bền vững.⁴⁸

Bất cập trong công tác quản lý đang tạo ra một môi trường nguy hiểm cho các NLSVB, yêu cầu một cái nhìn sâu sắc hơn về cách quản lý và bảo vệ khu bảo tồn. Nếu tình trạng này không được khắc phục kịp thời thì hệ sinh thái biển có nguy cơ bị đe dọa dẫn đến suy giảm giá trị du lịch và các nguồn lợi kinh tế tiềm năng của Phú Quốc nói riêng, Việt Nam nói chung.

Ngoài ra, cách tiếp cận về KBTB của Việt Nam là dựa vào khoanh vùng địa lý, qua đó hình thành các KBTB cấp tỉnh, liên tỉnh hoặc quốc gia, điều này giúp đơn giản cho việc quản lý hành chính. Tuy nhiên, vì đặc điểm địa lý của Việt Nam với bờ biển dài và diện tích vùng biển rộng nên việc khoanh vùng địa lý sẽ không thực sự đạt hiệu quả trong bảo vệ đặc thù sinh học, vùng sinh thái quan trọng cho vòng đời các loài SVB có đặc tính di cư, các loài đặc hữu.⁴⁹

Thứ ba, việc xử phạt vi phạm trong bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển còn chưa phù hợp.

Mặc dù có một số vụ việc đã được xử lý hình sự liên quan đến khai thác thủy sản, nhưng số lượng này vẫn còn rất ít và phần lớn các vi phạm chỉ dừng lại ở mức xử lý hành chính.⁵⁰ Vấn đề này phản ánh một thực tế đáng lo ngại về tính nghiêm minh và hiệu lực của hệ thống pháp luật hiện hành trong việc bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Hệ thống xử phạt chưa thực sự nghiêm khắc và không đủ sức răn đe, dẫn đến việc nhiều tổ chức và cá nhân tiếp tục vi phạm các quy định về khai thác thủy sản.

Việc chế tài xử phạt nhẹ là một yếu tố quan trọng, khiến cho các hành vi vi phạm trở nên hấp dẫn đối với những đối tượng có ý định khai thác trái phép. Chẳng hạn, việc sử dụng ngư cụ cấm hoặc không tuân thủ các điều kiện khai thác trên các vùng biển đã trở thành những

⁴⁸ Minh Trường (2023), “Nhiều tỉnh chưa quan tâm đúng mức các Khu Bảo tồn Biển, Vườn Quốc gia”, <https://plo.vn/nhiều-tỉnh-chưa-quan-tâm-đúng-mức-các-khu-bảo-ton-bien-vuon-quoc-gia-post768267.html>, truy cập ngày 6/12/2024.

⁴⁹ Dư Văn Toán, Hoàng Đình Chiêu (2021), “Thiết lập vùng EBSA - Cách tiếp cận mới trong bảo tồn biển Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Địa lý nhân văn*, số 02 (33), tr. 4.

⁵⁰ Nguyễn Ngọc Thúy (2022), “Những khó khăn trong thực hiện pháp luật và các giải pháp nâng cao thi hành pháp luật về khai thác bền vững nguồn lợi thủy sản ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Công Thương*, số 20, tr.17-18.

hành vi phổ biến, cho thấy sự thiếu ý thức chấp hành pháp luật trong một bộ phận người dân.

Nghị định số 38/2024/NĐ-CP quy định mức phạt tiền tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản là 1 tỷ đồng đối với cá nhân và 2 tỷ đồng đối với tổ chức, quy định về bảo vệ môi trường sống của các loài thủy sản bị phạt tiền từ 5 - 200 triệu đồng tùy thuộc vào các hành vi vi phạm. Tuy nhiên, mức phạt này có thể chưa đủ sức răn đe đối với hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp hoặc vi phạm các quy định về bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Thứ nhất, lợi nhuận từ hoạt động khai thác thủy sản bất hợp pháp thường cao hơn mức phạt. Đặc biệt, việc khai thác các loài quý hiếm hoặc trong khu vực cấm mang lại nguồn thu lớn. Nếu lợi ích kinh tế thu được vượt xa mức phạt, các đối tượng vi phạm sẵn sàng chấp nhận rủi ro để tiếp tục hoạt động trái pháp luật. Thứ hai, việc phát hiện và xử lý vi phạm trong lĩnh vực thủy sản gặp nhiều khó khăn.⁵¹ Phạm vi hoạt động rộng lớn trên biển cùng điều kiện tự nhiên phức tạp khiến cơ quan chức năng khó theo dõi và phát hiện kịp thời. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều hành vi vi phạm không bị xử lý, làm giảm hiệu lực răn đe của pháp luật.

Gần đây, tình trạng khai thác san hô trái phép tại KBTB Quảng Ngãi đã gây ra nhiều lo ngại về việc thực thi UNCLOS 1982.⁵² Việc phát hiện các hoạt động này cho thấy sự thiếu sót trong công tác quản lý và giám sát của các cơ quan chức năng. Mức xử phạt không đủ mạnh mẽ và việc xử lý các vi phạm thường không kịp thời, dẫn đến sự tiếp tục diễn ra các hành vi khai thác trái phép. Cụ thể, cơ quan chức năng chỉ phạt một nhóm người khai thác san hô trái phép với mức phạt rất thấp, khiến cho nhiều đối tượng không ngần ngại tái phạm. Số tiền phạt chỉ dao động từ vài triệu đến chục triệu đồng, mà không thể so sánh được với giá trị của NLSVB bị tổn hại.

Giá trị của NLSVB được đo lường qua giá trị kinh tế đơn thuần và thông qua các yếu tố sinh thái, xã hội và văn hóa. Trước hết, NLSVB đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong hệ sinh thái biển. Chúng

⁵¹ Nguyễn Khắc Vượt (2021), “Chống khai thác thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định: Kinh nghiệm của Philippines và Thái Lan”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 23 (447), tr. 60.

⁵² Võ Hà (2022), “Quảng Ngãi: Phát hiện khai thác san hô trái phép tại Khu bảo tồn biển”, <https://baotainguyenmoitruong.vn/quang-ngai-phat-hien-khai-thac-san-ho-trai-phép-tai-khu-bao-ton-bien-342188.html>, *Báo Tài nguyên và Môi trường*, truy cập ngày 20/10/2024.

đồng thời cung cấp thức ăn và sinh kế cho hàng triệu ngư dân và là thành phần thiết yếu duy trì sự cân bằng sinh thái. Các loài thủy sản, như cá, tôm và các SVB khác, đóng góp vào chuỗi thức ăn và giúp duy trì sự đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái.

Hơn nữa, nhiều loài SVB có giá trị kinh tế cao trong khai thác thương mại và các lĩnh vực như du lịch sinh thái và nghiên cứu khoa học. Chẳng hạn như các tạo ra môi trường sống cho hàng ngàn loài cá, thu hút hàng triệu lượt khách du lịch mỗi năm, đóng góp lớn vào nền kinh tế địa phương và quốc gia. Trong bối cảnh đó, mức xử phạt chỉ từ vài triệu đến chục triệu đồng đối với các hành vi khai thác trái phép là còn quá nhẹ, thể hiện sự thiếu công bằng khi so sánh với giá trị thực tế của NLSVB bị tổn hại. Những mức phạt này không đủ sức răn đe, tạo điều kiện cho các hành vi vi phạm tiếp tục diễn ra mà không lo ngại về hậu quả pháp lý.

Sự thiếu nghiêm minh trong việc áp dụng hình phạt không đủ sức răn đe đồng thời còn tạo ra tiền lệ xấu, dẫn đến việc khai thác tài nguyên biển diễn ra tràn lan, đe dọa đa dạng sinh học cũng như sự bền vững của hệ sinh thái biển.

Thứ tư, bất cập trong việc thực hiện các quy định pháp luật liên quan đến khai thác IUU và tác động đối với quản lý bền vững.

Các hành vi khai thác IUU được quy định tại khoản 13, 14, 15 Nghị định 26/2019/NĐ-CP là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc phòng, chống khai thác IUU. Tuy nhiên, thực trạng khai thác IUU ở Việt Nam cho thấy những vấn đề đáng lo ngại, như tình trạng tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài vẫn phổ biến, đặc biệt tại Biển Đông, gây ra xung đột với các nước trong khu vực. Các phương pháp khai thác mang tính hủy hoại như sử dụng chất nổ, hóa chất hoặc điện vẫn tồn tại. Việc thiếu minh bạch trong báo cáo sản lượng khai thác làm suy giảm hiệu quả quản lý và bảo tồn nguồn lợi. Ngoài ra, tình trạng hoạt động không đăng ký, không được cấp phép, và vi phạm quy định về hạn ngạch, vùng cấm khai thác vẫn tiếp diễn.⁵³

⁵³ KTNT (2023), “Thủy sản Việt Nam gỡ thẻ vàng IUU: Quyết tâm mới, nỗ lực lớn”, https://thuvien.mard.gov.vn/tin-tuc/diem-bao/thuy-san-viet-nam-go-the-vang-iuu-quet-tam-moi-no-luc-lon-12399/?utm_source=chatgpt.com, truy cập ngày 6/12/2024.

Nguyên nhân dẫn đến khai thác IUU chủ yếu bao gồm áp lực kinh tế đè nặng lên ngư dân, sự yếu kém trong công tác quản lý và ý thức cộng đồng còn hạn chế.⁵⁴ Việc cạnh tranh khốc liệt trong ngành thủy sản, đặc biệt ở lĩnh vực xuất khẩu, khiến ngư dân vi phạm quy định để duy trì sinh kế. Hệ thống giám sát hoạt động khai thác còn chưa hiệu quả, trong khi nhận thức về hậu quả dài hạn của khai thác IUU vẫn chưa được phổ biến rộng rãi.

Hệ quả của khai thác IUU không chỉ tác động tiêu cực đến kinh tế và môi trường mà còn ảnh hưởng đến vị thế quốc tế của Việt Nam. Thẻ vàng từ EC làm suy giảm xuất khẩu thủy sản, ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn thu từ ngành này.⁵⁵ Sự suy giảm đa dạng sinh học và hệ sinh thái biển dẫn đến tình trạng cạn kiệt nguồn lợi thủy sản, trong khi uy tín quốc gia trên trường quốc tế bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

4. Khuyến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, cần rà soát, điều chỉnh các văn bản pháp luật liên quan đến bảo tồn NLSVB như Luật Biển Việt Nam, Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo,... theo hướng mở rộng phạm vi điều chỉnh không chỉ nằm trong các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia mà cần xem xét, quy định đối với các vùng biển nằm ngoài vùng tài phán quốc gia theo các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Thứ hai, các KBTB cần được giám sát chặt chẽ, đặc biệt trong việc ngăn chặn các hoạt động khai thác tài nguyên không bền vững. Các cơ quan quản lý cần đầu tư và nâng cao công nghệ giám sát để phát hiện kịp thời các hành vi khai thác trái phép. Cần tăng cường tuyên truyền về tầm quan trọng của các KBTB cho cộng đồng địa phương và các doanh nghiệp, nâng cao nhận thức của họ về các quy định pháp luật liên quan. Các chiến dịch giáo dục cần nhấn mạnh tầm quan trọng của khu bảo tồn trong việc duy trì sự bền vững của tài nguyên biển và sinh thái khu vực. Cộng đồng địa phương, đặc biệt những người sinh sống trong và ven khu bảo tồn, cần được đào tạo để thực hiện các hoạt động phát triển bền vững và thân thiện với môi

⁵⁴ Tâm An (2024), “Vi phạm khai thác IUU: Có tình trạng tiếp tay của lực lượng thực thi pháp luật”, <https://vietnamnet.vn/vi-pham-khai-thac-iuu-co-tinh-trang-tiep-tay-cua-luc-luong-thuc-thi-phap-luat-2317616.html>, truy cập ngày 6/12/2024.

⁵⁵ KTTT, tldd (52).

trường. Bên cạnh đó, để giảm bớt áp lực khai thác từ cộng đồng dân cư ven biển, cần triển khai các chương trình hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, khuyến khích các hộ dân tham gia vào các ngành nghề khác ngoài khai thác thủy sản nhằm ổn định hóa sinh kế và tạo điều kiện cho cư dân có thu nhập ổn định hơn mà không làm ảnh hưởng đến NLSVB. Ngoài ra, các KBTB cấp tỉnh, liên tỉnh và quốc gia cần có sự phối hợp chặt chẽ trong công tác quản lý, bảo tồn và thực thi pháp luật. Việc nâng cao năng lực cho các cán bộ quản lý KBTB, đầu tư vào công cụ giám sát hiện đại và hỗ trợ tài chính, sẽ giúp tăng cường hiệu quả bảo tồn.

Cần xem xét xây dựng các khu bảo tồn theo định hướng vùng biển đặc thù sinh học hoặc sinh thái (vùng EBSA) vì đây là cách tiếp cận quan trọng trong việc bảo vệ NLSVB đối với đặc thù của từng loài.

Thứ ba, điều chỉnh quy định pháp luật về mức phạt tiền theo hướng tăng mạnh, đảm bảo tính răn đe, triệt để đặc biệt đối với các vi phạm gây thiệt hại nghiêm trọng đến hệ sinh thái biển. Đối với các hành vi khai thác trái phép quy mô lớn hoặc gây hủy hoại SVB có giá trị cao, cần đưa ra mức phạt tỷ lệ thuận với giá trị thị trường của các sinh vật bị xâm hại. Ngoài ra, đối với các trường hợp gây thiệt hại hệ sinh thái biển như rạn san hô hoặc bãi cạn sinh thái, nên có các khoản phạt bổ sung để đảm bảo khắc phục hậu quả môi trường.

5. Kết luận

Tóm lại, bảo tồn SVB là vấn đề quan trọng đối với mọi quốc gia, bởi đây được xem là nguồn tài nguyên quý giá phục vụ đời sống và phát triển kinh tế, đóng vai trò thiết yếu trong việc duy trì cân bằng sinh thái và bảo vệ môi trường toàn cầu. Khai thác bền vững và quản lý hiệu quả nguồn lợi SVB là hướng tới đảm bảo lợi ích kinh tế hiện tại, quyền lợi cho các thế hệ tương lai. Chính vì thế, việc hoàn thiện các quy định pháp luật trong vấn đề bảo tồn nguồn TNSVB là thật sự cần thiết trong chiến lược phát triển bền vững của Việt Nam.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. United Nations Convention on the Law of the Sea 1982.
2. Agreement 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 (BBNJ Agreement) (2023).
3. The United Nations Fish Stocks Agreement (UNFSA) (1995).
4. Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (1994).
5. Luật Biển Việt Nam 2012.
6. Luật Thủy sản 2017.
7. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015.
8. Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thủy sản.
9. Nghị định số 38/2024/NĐ-CP ngày 05 tháng 4 năm 2024 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản.
10. Quyết định số 742/QĐ-TTg ngày 26 tháng 05 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển Việt Nam đến năm 2020.

II. Tài liệu tham khảo

1. Anita Dian Eka Kusuma, Akbar Kurnia Putra (2024), “The Role of UNCLOS 1982 in Maintaining and Protecting the International Marine Environment”, *Lampung Journal of International Law*, Volume 6 Number 1.

2. Bích Hồng (2017), “Luật Thủy sản (sửa đổi): Đã luật hóa những cam kết của Việt Nam về IUU”, <https://baotintuc.vn/thoi-su/luat-thuy-san-sua-doi-da-luat-hoa-nhung-cam-ket-cua-viet-nam-ve-iuu-20171122130613805.htm>, truy cập ngày 6/12/2024.
3. Bùi Xuân Phái (2023), *Chức năng quản lý môi trường của nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững ở Việt Nam*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2023.
4. Bùi Phụ (2022), “Bình Thuận: Đề nghị xử lý công trình xây dựng trái phép trên Khu bảo tồn biển Hòn Cau”, <https://danviet.vn/de-nghi-xu-ly-cong-trinh-xay-dung-trai-phep-tren-khu-bao-ton-bien-hon-cau-o-binh-thuan-20220502170938208.htm>, truy cập ngày 06/12/2024.
5. Chris Sandbrook (2015), “What is conservation?”, *Oryx*, Volume 49 Issue 4.
6. Dư Văn Toán, Hoàng Đình Chiêu (2021), “Thiết lập vùng EBSA - Cách tiếp cận mới trong bảo tồn biển Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Địa lý nhân văn*, số 02 (33).
7. Đặng Ngọc Thanh, Nguyễn Huy Yết (2009), *Bảo tồn đa dạng sinh học biển Việt Nam*, NXB Khoa học Tự nhiên và Công nghệ.
8. KTNT (2023), “Thủy sản Việt Nam gỡ thẻ vàng IUU: Quyết tâm mới, nỗ lực lớn”, https://thuvien.mard.gov.vn/tin-tuc/diem-bao/thuy-san-viet-nam-go-the-vang-iuu-quiet-tam-moi-no-luc-lon-12399/?utm_source=chatgpt.com, truy cập ngày 6/12/2024.
9. Hoàng Việt (2023), “40 năm phát triển Công ước Luật Biển của Liên hợp quốc và sự tham gia tích cực của Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 01 + 02 (473 + 474).
10. Hồ Hương (2023), “Cần khắc phục những khoảng trống trong pháp luật về tài nguyên nước và môi trường biển, hải đảo”, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=77336>, truy cập ngày 29/10/2024.

11. Hữu Long (2022), “Thực hư chuyện đánh bắt trái phép, phá hoại rạn san hô Hòn Mun”, <https://laodong.vn/xa-hoi/thuc-hu-chuyen-danh-bat-trai-phep-pha-hoai-ran-san-ho-hon-mun-1054587.ldo>, truy cập ngày 06/12/2024.
12. Lê Thị Xuân Phương, Trần Thị Kim Nguyên (2024), “Hiệp định thực thi Công ước Luật Biển năm 1982 về lĩnh vực bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia - Một bước tiến mới của luật biển quốc tế”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 01 (173).
13. Nguyễn Chu Hồi ch.b (2020), *Tài nguyên, môi trường và chủ quyền quốc gia biển, đảo Việt Nam*, Sách chuyên khảo, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
14. Nguyễn Khắc Vượt (2021), “Chống khai thác thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định: Kinh nghiệm của Philippines và Thái Lan”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 23 (447), tr. 60.
15. Nguyễn Hồng Thao (2023), “Đằng sau chiến thắng lịch sử cho đa dạng sinh học biển”, <https://tuoitre.vn/dang-sau-chien-thang-lich-su-cho-da-dang-sinh-hoc-bien-20230621072251837.htm>, truy cập ngày 29/10/2024.
16. Nguyễn Hồng Thao (2019), “Công ước của LHQ về luật biển và 25 năm thực thi tại Việt Nam”, <https://nghiencuuquocte.org/2019/12/15/cong-uoc-cua-lien-hop-quoc-ve-luat-bien>, truy cập ngày 15/10/2024
17. Nguyễn Hồng Thao (2018), “Luật Thủy sản năm 2017 và việc đấu tranh phòng chống đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo, không theo quy định (IUU)”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 03 + 04 (355 + 356).
18. Nguyễn Hồng Thao (2013), “Luật Biển Việt Nam 2012: khung pháp lý quan trọng bảo vệ, quản lý, sử dụng và hợp tác, hội nhập biển”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02 + 03 (234 + 235).

19. Nguyễn Thị Lan Anh (2022), “Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982: Bốn mươi năm vì hòa bình, phát triển bền vững biển và đại dương”, *Tạp chí Cộng sản*, số 999 10/2022.
20. Nguyễn Thị Lan Hương (2023), “Hiệp định BBNJ - bước tiến mới của luật pháp quốc tế và triển vọng trong tương lai (Phần II)”, <https://baoquoc.vn/hiep-dinh-bbnj-buoc-tien-moi-cua-luat-phap-quoc-te-va-trien-vong-trong-tuong-lai-phan-ii-252154.html>, *Báo Quốc tế*, truy cập ngày 15/10/2024.
21. Nguyễn Thị Thuận (2014), “Nguyên tắc nội luật hóa các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 04 (312).
22. Nguyễn Ngọc Thúy (2022), “Những khó khăn trong thực hiện pháp luật và các giải pháp nâng cao thi hành pháp luật về khai thác bền vững nguồn lợi thủy sản ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Công thương*, số 20.
23. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
24. Minh Trường (2023), “Nhiều tỉnh chưa quan tâm đúng mức các Khu Bảo tồn Biển, Vườn Quốc gia”, <https://plo.vn/nhieu-tinh-chua-quan-tam-dung-muc-cac-khu-bao-ton-bien-vuon-quoc-gia-post768267.html>, truy cập ngày 6/12/2024.
25. Phạm Thị Mai Thảo, Vũ Trí Trọng, Vũ Thị Mai, Mai Hương Lam (2023), “Sự hiện diện của rác thải nhựa tại hệ sinh thái cửa sông và rừng ngập mặn thuộc khu bảo tồn biển Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa”, *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*, số 45.
26. Phương Hà (2023), “Hiệp ước về biển cả - Phát triển lịch sử của công ước luật biển”, <https://scov.gov.vn/cong-tac-doi-ngoai/ngoi-giao-chinh-tri/-hiep-uoc-ve-bien-ca-phat-trien-lich-su-cua-cong-uoc-luat-bien.html>, truy cập ngày 15/10/2024.

27. Quỳnh Vũ (2015), “Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 - Cơ sở pháp lý bảo vệ tài nguyên, môi trường và phát triển bền vững biển, đảo Việt Nam”, <https://danchuphapluat.vn/luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-va-hai-dao-nam-2015-co-so-phap-ly-bao-ve-tai-nguyen-moi-truong-va-phat-trien-ben-vung-bien-dao-viet-nam>, truy cập ngày 27/10/2024.
28. Quốc Hải (2024), “Xử lý 23 trường hợp khai thác trái phép trong Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm”, <https://baoquangnam.vn/xu-ly-23-truong-hop-khai-thac-trai-phep-trong-khu-bao-ton-bien-cu-lao-cham-3132990.html>, truy cập ngày 06/12/2024.
29. Rosemary Rayfuse (2012), “Precaution and the Protection of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 773.
30. Simone Borg (2014), “The Conservation of Marine Living Resources under International Law: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and Beyond”, <https://academic.oup.com/book/56260/chapterabstract/=false>, truy cập ngày 15/10/2024.
31. Sơn Lâm, Tiến Trình, Chí Công (2022), “Khu bảo tồn biển Phú Quốc: Trần lan công trình trái phép”, <https://tuoitre.vn/khu-bao-ton-bien-phu-quoc-tran-lan-cong-trinh-trai-phep-20220810224313609.htm>, *Báo Tuổi trẻ*, truy cập ngày 20/10/2024.
32. Tạ Đình Thi (2024), “Bảo tồn các hệ sinh thái biển và ven biển”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, số 9/2024.
33. Tâm Thời (2023), “Quản lý hiệu quả các khu bảo tồn biển”, <https://nhandan.vn/quan-ly-hieu-qua-cac-khu-bao-ton-bien-post747477.html>, truy cập ngày 29/10/2024.
34. Tâm An (2024), “Vi phạm khai thác IUU: Có tình trạng tiếp tay của lực lượng thực thi pháp luật”, <https://vietnamnet.vn/vi-pham-khai-thac-iuu-co-tinh-trang-tiep-tay-cua-luc-luong-thuc-thi-phap-luat-2317616.html>, truy cập ngày 06/12/2024.

35. Technical Consultation (2008), “International guidelines for the management of deep-sea fisheries in the high seas”, <https://app/uploads/2020/06/SPRFMO6-SWG-INF01-FAO-.pdf>, truy cập ngày 15/10/2014
36. Thanh Hiền (2022), “40 năm UNCLOS 1982: Việt Nam tiếp tục là thành viên tích cực, trách nhiệm và cầu thị”, <https://tuoitre.vn/40-nam-unclos-1982-viet-nam-tiep-tuc-la-thanh-vien-tich-cuc-trach-nhiem-va-cau-thi-20221208191042946.htm>, truy cập ngày 26/10/2024.
37. Trần Thị Minh Hằng, Phạm Hòa Thành, Đỗ Hà Anh, Võ Hồng Ngọc (2020), “Đánh giá hoạt động quản lý bảo tồn đa dạng sinh học tại khu bảo tồn biển Hòn Cau, Bình Thuận”, *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*, số 30.
38. Trọng Trung (2024), “Khai thác tôm hùm trái phép trong Khu bảo tồn biển Cù Lao Chàm”, <https://culaochammpa.com.vn/khai-thac-tom-hum-trai-phep-trong-khu-bao-ton-bien-cu-lao-cham/>, truy cập ngày 06/12/2024.
39. Võ Sĩ Tuấn (2022), *Nghiên cứu về đa dạng sinh học và bảo tồn biển Việt Nam - Kết quả nổi bật trong 30 năm qua và kỳ vọng tương lai*, Kỷ yếu Hội nghị Quốc tế “Biển Đông 2022”, NXB Khoa học Tự nhiên và Công nghệ, Hà Nội.
40. Vũ Vân Anh, Công Huy (2023), “Nhiều khu bảo tồn biển của Việt Nam vẫn còn nằm trên giấy”, *Báo Pháp luật*, <https://baophapluat.vn/nhieu-khu-bao-ton-bien-cua-viet-nam-van-con-nam-tren-giay-post494893.html>, truy cập ngày 20/10/2024.
41. Võ Hà (2022), “Quảng Ngãi: Phát hiện khai thác san hô trái phép tại Khu bảo tồn biển”, <https://baotainguyenmoitruong.vn/quang-ngai-phat-hien-khai-thac-san-ho-trai-phep-tai-khu-bao-ton-bien-342188.html>, *Báo Tài nguyên và Môi trường*, truy cập ngày 20/10/2024.

HỌC THUYẾT VỀ QUYỀN ĐI QUA KHÔNG GÂY HẠI TRONG LÃNH HẢI CỦA TÀU QUÂN SỰ THEO CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN 1982, QUAN ĐIỂM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA THÀNH VIÊN VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

ThS. Trần Thị Thu Ngân¹

Tóm tắt:

Học thuyết về quyền đi qua không gây hại là một trong những học thuyết quan trọng trong luật biển, phản ánh sự cân bằng giữa lợi ích của các quốc gia ven biển và nguyên tắc tự do hàng hải. Học thuyết về quyền đi qua không gây hại cho phép các tàu, bao gồm cả tàu quân sự đi qua vùng biển lãnh hải của một quốc gia mà không bị cản trở, với điều kiện hành trình này “không gây hại”. Theo Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 (UNCLOS 1982) học thuyết về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự không được thể hiện rõ ràng. Vì vậy sau khi Công ước có hiệu lực, một số quốc gia thành viên đã bày tỏ quan điểm không ủng hộ đối với học thuyết này nhằm bảo vệ toàn vẹn lãnh thổ của mình, trong khi đó, một số quốc gia thành viên khác có quan điểm ủng hộ học thuyết với tinh thần tự do hàng hải. Bài viết này sẽ phân tích học thuyết về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự theo UNCLOS 1982, đồng thời phân tích các thách thức và cơ hội liên quan. Nghiên cứu cũng sẽ liên hệ, dẫn chiếu đến quy định (và thực tiễn) về học thuyết này trong pháp luật của một số quốc gia thành viên, từ đó đưa ra những giá trị tham khảo sâu sắc cho Việt Nam, một quốc gia thành viên của UNCLOS từ năm 1994.

Từ khóa: học thuyết, quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải, tàu quân sự, UNCLOS 1982, quốc gia thành viên, Việt Nam

¹ Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

1. Đặt vấn đề

Luật biển là một lĩnh vực quan trọng trong luật quốc tế, điều chỉnh mọi hoạt động diễn ra trên biển và đại dương. Thông qua các hiệp định và Công ước, luật biển không chỉ bảo vệ quyền lợi của các nước mà còn đảm bảo sự bền vững cho các hệ sinh thái biển, góp phần thúc đẩy hòa bình và hợp tác giữa các quốc gia.²

Vấn kiện quan trọng nhất về luật biển là Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS), được ký kết vào ngày 10 tháng 12 năm 1982 và chính thức có hiệu lực từ ngày 16 tháng 11 năm 1994.³ UNCLOS nhấn mạnh rằng “các vấn đề liên quan đến đại dương có sự kết nối chặt chẽ và cần được xem xét một cách tổng thể”. Mục tiêu của Công ước là tạo ra “một hệ thống pháp lý cho biển và đại dương, hỗ trợ cho việc giao thương quốc tế”, đồng thời “khuyến khích việc sử dụng hòa bình, công bằng và hiệu quả các nguồn tài nguyên biển, bảo tồn sự sống của chúng, và thực hiện các nghiên cứu, bảo vệ và bảo tồn môi trường biển”.⁴ Có thể thấy, Công ước không chỉ tập trung vào quyền lợi của từng quốc gia mà còn hướng tới việc đảm bảo sự phát triển bền vững cho hệ sinh thái biển, nhằm thúc đẩy sự hợp tác giữa các quốc gia và giảm thiểu xung đột trong các vấn đề liên quan đến biển đông. Chính vì những lý do này, trong những năm qua, tầm quan trọng và giá trị pháp lý của UNCLOS 1982 đã được khẳng định thông qua việc nhiều quốc gia, bao gồm cả Việt Nam, tuân thủ và thực thi một cách nghiêm túc và có trách nhiệm.⁵

Bên cạnh đó, UNCLOS còn điều chỉnh về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự, nhằm cân bằng giữa lợi ích và chủ quyền của các quốc gia ven biển. Tuy nhiên, quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải không được thể hiện rõ, các điều khoản về quyền đi qua không gây hại trong UNCLOS vẫn còn tồn tại một số hạn chế và dẫn tới nhiều tranh luận.⁶ Có thể thấy, việc thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự là một vấn

² Adithya Anil Variat (2022), “UNCLOS at 40: Climate Change and Rethinking the Law of Sea's Responses to Sea Level Rise and Marine Pollution”, *South Asian Journal of Environmental Law and Policy*, 1(2), 51.

³ Ngo Huu Phuoc (2021), “Compulsory Dispute Settlement Entailing Binding Decisions under the UNCLOS: Its Applicability to the Case of Vietnam”, *Journal of East Asia and International Law*, 14(1), 36.

⁴ Adithya Anil Variat, *tlđđ* (2), 52.

⁵ Ngô Hữu Phước (2020), *Luật Biển*, NXB Chính trị Quốc gia, 9.

⁶ Ton Anh Duc (2016), “Innocent Passage of Warships: Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, 1(2), 210.

đề phức tạp, đặc biệt đối với các quốc gia ven biển như Việt Nam. Mặc dù UNCLOS đã đưa ra các quy định chung, nhưng tình hình thực tế và bối cảnh quốc tế có thể đòi hỏi các quốc gia phải có cách tiếp cận linh hoạt và khéo léo, đặc biệt khi liên quan đến tàu quân sự và các vấn đề an ninh quốc gia. Để áp dụng hiệu quả quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự, Việt Nam có thể tham khảo và học hỏi các quy định pháp lý của các quốc gia khác có hoàn cảnh tương tự, qua đó xây dựng một chính sách cân bằng giữa bảo vệ chủ quyền lãnh thổ và duy trì mối quan hệ hòa bình, hữu nghị với các quốc gia khác.

2. Quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự theo UNCLOS 1982

Bước vào thế kỷ 17, khi quan hệ sản xuất tư bản phát triển cùng với việc khám phá các lục địa mới, đã dẫn đến sự bùng nổ của thương mại hàng hải. Trong bối cảnh này, đã xảy ra xung đột giữa các học thuyết về tự do sử dụng biển và quyền kiểm soát biển của các quốc gia.⁷ Điều này đã thúc đẩy việc thiết lập chế độ pháp lý của các bộ phận thuộc vùng biển bao gồm lãnh hải, cũng như các quy định về Biển Đông.⁸ Để đạt được sự thỏa hiệp, các quốc gia ven biển được quyền kiểm soát một khu vực nước nhất định gần bờ biển của họ. Tuy nhiên, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc giao thoa thương mại, quyền hàng hải vẫn được duy trì trong khu vực lãnh hải này. Kết quả là, học thuyết về quyền đi qua không gây hại đã được hình thành và sau đó trở thành một phần thiết yếu trong chế độ lãnh hải.⁹ Học thuyết về quyền đi qua không gây hại được coi là một sự thỏa hiệp giữa hai quan điểm trên. Sau nhiều thập kỷ tranh luận, quyền này đã được ghi nhận tại mục 3 Phần 2 UNCLOS nhằm đảm bảo rằng cả hai bên đều có lợi ích trong việc sử dụng và quản lý biển một cách hợp lý.¹⁰

Điều 18 UNCLOS 1982 quy định về thuật ngữ “đi qua” là đi ở trong lãnh hải, nhằm mục đích đi ngang qua nhưng không đi vào nội thủy, không đậu lại trong một vũng tàu hoặc một công trình cảng ở bên ngoài nội thủy; hoặc đi vào hoặc rời khỏi nội thủy, hoặc đậu lại hay

⁷ Proshanto K. Mukherjee, Maximo Q. Mejia, Jr và Jingjing Xu, *Maritime Law in Motion*, WMU Studies in Maritime Affairs, 227.

⁸ Ngô Hữu Phước, *tlđd* (5), 146.

⁹ Zou Keyuan (1998), “Innocent Passage for Warships: The Chinese Doctrine and Practice”, *Ocean Development and International Law*, 29(3), 1998, 196.

¹⁰ Yu Jia (2021), “Rethink about the Right of Innocent Passage of Warships”, *Marine Law and Policy* 106, 1, 39.

rời khỏi một vùng tàu hay một công trình cảng trong nội thủy và cả hai trường hợp đi qua này đều phải liên tục và nhanh chóng.¹¹ Việc đi qua là không gây hại, chừng nào nó không làm phương hại đến hòa bình, trật tự hay an ninh của quốc gia ven biển. Việc đi qua không gây hại cần phải được thực hiện theo đúng với các quy định của Công ước và các quy tắc khác của pháp luật quốc tế. Việc đi qua của một tàu thuyền nước ngoài bị coi như phương hại đến hòa bình, trật tự hay an ninh của quốc gia ven biển, nếu như ở trong lãnh hải, tàu thuyền này tiến hành một trong bất kỳ hoạt động được quy định tại khoản 2 Điều 19 UNCLOS 1982.¹²

Tuy nhiên trong khuôn khổ quy định của UNCLOS không có điều khoản nào quy định cụ thể về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự mà chỉ đặt ra nghĩa vụ đối với tàu ngầm và phương tiện đi ngầm trong lãnh hải tại Điều 20: “Ở trong lãnh hải, tàu ngầm và các phương tiện đi ngầm khác buộc phải đi nổi và phải treo cờ quốc tịch” và tàu thuyền nước ngoài có động cơ chạy bằng năng lượng hạt nhân và tàu thuyền chuyên chở các chất phóng xạ hay các chất vốn nguy hiểm hoặc độc hại tại Điều 23: “Các tàu thuyền nước ngoài có động cơ chạy bằng năng lượng hạt nhân cũng như các tàu thuyền chuyên chở các chất phóng xạ hay các chất khác vốn nguy hiểm hay độc hại, khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải, buộc phải mang đầy đủ các tài liệu và áp dụng những biện pháp phòng ngừa đặc biệt theo quy định của các điều ước quốc tế đối với loại tàu thuyền đó”.¹³

Bên cạnh đó, Điều 29 UNCLOS định nghĩa “tàu chiến” là mọi tàu thuyền thuộc lực lượng vũ trang của một quốc gia và mang dấu hiệu bên ngoài đặc trưng của các tàu thuyền quân sự thuộc quốc tịch nước đó; do một sĩ quan hải quân phục vụ quốc gia đó chỉ huy, người chỉ huy này có tên trong danh sách các sĩ quan hay trong một tài liệu tương đương; và đoàn thủy thủ phải tuân theo các điều lệnh kỷ luật quân sự. Thực tế hiện nay, các cường quốc hàng hải yêu cầu quyền đi qua không gây hại cho tàu quân sự, trong khi các quốc gia khác, đặc biệt là các nước đang phát triển, nhấn mạnh rằng việc bảo đảm an ninh ven biển của họ đòi hỏi phải đặt ra các điều kiện đối với việc tàu quân

¹¹ Điều 18, 29 Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

¹² Điều 19 Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

¹³ Điều 20, 23 Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

sự đi qua lãnh hải. Họ yêu cầu hoặc là sự cấp phép trước, hoặc ít nhất là thông báo trước về việc đi qua. Các nước đang phát triển đã có nhiều nỗ lực để thêm các quy định về yêu cầu thông báo hoặc cấp phép trước. Tuy nhiên, không có quy định nào được đưa ra một cách rõ ràng hoặc cho phép hoặc từ chối quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải.¹⁴ Điều 17 Công ước quy định rằng tàu thuyền của tất cả các quốc gia đều có quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải.¹⁵ Trong đó, Điều 19 của UNCLOS liệt kê các tình huống có thể gây đe dọa cho quốc gia ven biển. Một số nhà bình luận cho rằng, mặc dù Điều 19 được liệt kê rõ ràng, định nghĩa về hành vi đi qua không gây hại vẫn trao cho các quốc gia ven biển quá nhiều quyền để xác định “thiệt hại” một cách chủ quan.¹⁶ Một trong những ví dụ về hành vi đi qua của các tàu quân sự có thể dễ dàng bị coi là một mối đe dọa và có thể được viện dẫn là có hại theo điểm a khoản 2 Điều 19 UNCLOS. Bên cạnh đó, quy định cũng cho phép quốc gia ven biển xem xét các hành vi vi phạm “các nguyên tắc của pháp luật quốc tế đã được nêu trong Hiến chương Liên hợp quốc” khi đánh giá mức độ thiệt hại có thể xảy ra. Điều này có thể trao cho quốc gia ven biển quyền tự quyết không chính xác, vì nhiều nguyên tắc trong Hiến chương được xây dựng ở mức độ tổng quát và có tính tùy ý cao.

Chính sự thiếu vắng các quy định trực tiếp về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong Công ước năm 1982 đã làm cho quyền này không được thể hiện rõ ràng và dẫn đến những cách diễn giải và áp dụng khác nhau trong quy định về pháp luật từng quốc gia. Điều này sẽ được phân tích ở mục tiếp theo.

3. Quan điểm của giới luật học về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự

Kể từ khi Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 có hiệu lực, đã xuất hiện nhiều quan điểm khác nhau về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự.

¹⁴ Zou Keyuan, tldd (9), 198.

¹⁵ Điều 17 Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

¹⁶ Karin M. Burke và Deborah A. DeLeo (1983), “Innocent Passage and Transit Passage in the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Yale Journal of World Public*, 9(2), 395.

i. Quan điểm thứ nhất cho rằng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự không bị hạn chế và quốc gia ven biển không được phép yêu cầu tàu quân sự nước ngoài phải thông báo hay xin phép trước khi vào lãnh hải của quốc gia đó.

Những người ủng hộ quan điểm này đưa ra lập luận rằng các tàu quân sự có quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải mà không cần thông báo hay xin phép trước theo Điều 17 của Công ước 1982 quy định: “Với điều kiện phải chấp hành Công ước, tàu thuyền của tất cả các quốc gia, có biển hay không có biển, đều được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải”.¹⁷ Điều này nêu rõ rằng các tàu của mọi quốc gia đều được hưởng quyền đi qua không gây hại, cần lưu ý rằng quyền này thuộc phần “Các quy tắc áp dụng cho tất cả các loại tàu thuyền”¹⁸ (Rules applicable to all ships). Bên cạnh đó, Công ước không có quy chế pháp lý riêng biệt nào dành riêng cho tàu quân sự đi qua không gây hại trong lãnh hải, do đó tàu quân sự sẽ được hưởng các quyền và nghĩa vụ giống như các loại tàu khác.

ii. Quan điểm thứ hai khi nói về quyền này cho rằng cần xem xét đến quyền lực của quốc gia ven biển và các quốc gia này có quyền áp đặt các thủ tục khác đối với tàu quân sự khi vào lãnh hải của quốc gia đó.

Ngược lại với quan điểm thứ nhất, quan điểm này cho rằng Công ước cho phép các quốc gia ven biển áp dụng các yêu cầu đối với việc đi qua không gây hại của tàu quân sự. Lập luận này dựa vào các quy định liên quan đến quyền đi qua không gây hại, quyền bảo vệ của nhà nước ven biển và quy định về việc không tuân thủ của tàu chiến. Khoản 1 Điều 25 UNCLOS quy định rằng quốc gia ven biển có thể thi hành các biện pháp cần thiết trong lãnh hải của mình để ngăn cản mọi việc đi qua có gây hại. Khoản 3 Điều 25 cho phép quốc gia ven biển đình chỉ thực hiện việc đi qua không gây 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.¹⁹ Những người ủng hộ quan điểm này nhấn mạnh sự khác biệt trong cách diễn đạt giữa “tất cả các tàu thuyền” (all ships) và chỉ “tàu thuyền” (ships) khi quy định về quyền đi qua

¹⁷ Điều 17 Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

¹⁸ Tiểu mục A, Mục 3, Phần 2 UNCLOS quy định: “Các quy tắc áp dụng cho tất cả các loại tàu thuyền”.

¹⁹ Điều 25 Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

không gây hại, cho thấy rằng hai thuật ngữ này có thể ngụ ý sự loại trừ cho tàu quân sự.²⁰

iii. Quan điểm thứ ba cho rằng UNCLOS 1982 không có bất kỳ điều khoản nào quy định rõ việc tàu quân sự nước ngoài khi vào trong lãnh hải của một quốc gia ven biển có phải xin phép hay không nên trong trường hợp này các quốc gia sẽ áp dụng tập quán quốc tế. Điều này có thể dẫn đến các thực tiễn và diễn giải đa dạng của từng quốc gia.²¹

Tóm lại, các cuộc thảo luận về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự cho thấy sự khác biệt lớn trong cách diễn giải pháp lý và thực tiễn áp dụng của từng quốc gia, dẫn đến các tranh cãi liên tục trong luật biển quốc tế. Mặc dù Điều 24 của Công ước nhấn mạnh rằng quốc gia ven biển “không được cản trở quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài” và không được “áp đặt cho các tàu thuyền nước ngoài những nghĩa vụ dẫn đến việc cản trở hay hạn chế việc thực hiện quyền đi qua không gây hại của các tàu thuyền này,” song thực tế về quyền hạn của quốc gia ven biển trong việc quy định và áp dụng chính sách đối với tàu quân sự vẫn còn nhiều điều không rõ ràng. Sự thiếu rõ ràng này càng trở nên nghiêm trọng hơn do Công ước không giải quyết cụ thể vấn đề về yêu cầu thông báo trước. Những quy định không rõ ràng này có thể gây khó khăn cho các quốc gia ven biển, đặc biệt là những quốc gia mà khả năng quân sự của họ dựa vào việc khai thác hiệu quả các vùng biển.²²

4. Cách tiếp cận của một số quốc gia thành viên với quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự

4.1. Một số quốc gia không ủng hộ quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự

Mặc dù không có bất kỳ quốc gia nào phủ nhận quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải, tuy nhiên hiện nay có khoảng 40 quốc gia không ủng hộ học thuyết về quyền này.²³

²⁰ Churchill RR và Lowe AV (1999), *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 3.

²¹ Lời nói đầu của Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982.

²² Karin M. Burke và Deborah A., tldd (16) 399.

²³ Trần Hữu Duy Minh, “UNCLOS: Lãnh hải (Territorial Sea)”, <https://iuscogens-vie.org/2017/04/19/17/> (truy cập ngày 25 tháng 10 năm 2024).

Trước đây Liên Xô và các quốc gia thuộc khối phía Đông khác đã lập luận rằng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải không phải là một quyền cơ bản, mà chỉ được xem như một đặc quyền. Họ cho rằng các yêu cầu về thông báo và ủy quyền có thể được áp dụng đối với tàu quân sự khi di chuyển qua vùng biển của quốc gia ven biển. Những yêu cầu này có thể gây khó khăn cho việc thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải một cách hiệu quả. Bên cạnh đó, ở Liên Xô, mọi tàu thuộc sở hữu nhà nước đều được xem là tàu quân sự, cho phép chính phủ viện dẫn quyền miễn trừ và các biện pháp phòng vệ đối với tất cả tàu quân sự cùng với thủy thủ đoàn và hành khách.²⁴

Bên cạnh đó, vào ngày 23 tháng 6 năm 1985, khi phê chuẩn UNCLOS, Sudan đã đưa ra một tuyên bố liên quan đến Điều 21 của UNCLOS, đề cập đến các luật và quy định của quốc gia ven biển về việc đi qua không gây hại. Cụ thể, Sudan nhấn mạnh rằng việc một số quốc gia rút lại các đề xuất sửa đổi không làm ảnh hưởng đến quyền của quốc gia ven biển trong việc áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ an ninh, theo Điều 19 về nghĩa của việc đi qua không gây hại và Điều 25 về quyền bảo vệ của quốc gia ven biển. Tóm lại, Sudan đang khẳng định quyền lợi của mình trong việc bảo vệ chủ quyền và an ninh trong vùng biển của mình, đồng thời làm rõ những quyền lợi mà họ có theo UNCLOS trong bối cảnh quy định về việc đi qua vô hại.²⁵

Ngoài ra, Trung Quốc mặc dù là quốc gia có sức mạnh hải quân, có khả năng kiểm soát tốt trên các vùng biển, song quốc gia này vẫn yêu cầu tàu quân sự nước ngoài khi vào lãnh hải của mình phải xin phép, cụ thể: “Tàu nước ngoài phục vụ mục đích quân sự phải có sự đồng ý của Chính phủ Cộng hòa Nhân dân (CHND) Trung Hoa khi tiến vào lãnh hải của CHND Trung Hoa”.²⁶ Chính phủ Trung Quốc có quyền thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn chặn và chấm dứt việc đi qua không gây hại trong lãnh hải của mình. Các trường hợp tàu nước ngoài vi phạm luật và quy định của Trung Quốc sẽ được các cơ quan liên quan của Trung Quốc xử lý theo pháp luật.²⁷ Chính phủ Trung Quốc có thể yêu cầu các tàu nước ngoài đi qua lãnh hải sử dụng

²⁴ Karin M. Burke và Deborah A., tldd (16) 398.

²⁵ Zhao Jianwen (2005), “On the Interpretative Declarations by the State Parties to United Nations Convention on the Law of the Sea concerning the Issue of Innocent Passage of Warships through the Territorial Sea”, 2, *China Oceans Law Review* 14.

²⁶ Điều 6, Luật về lãnh hải và thềm lục địa 1958 của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

²⁷ Điều 8 Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải 1992 của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

các luồng biển được chỉ định hoặc di chuyển theo các sơ đồ phân tách giao thông được quy định nhằm duy trì an toàn hàng hải hoặc đáp ứng các nhu cầu đặc biệt khác. Các quy định cụ thể sẽ được Chính phủ Trung Quốc hoặc các cơ quan có thẩm quyền ban hành.²⁸ Trong trường hợp tàu nước ngoài sử dụng cho mục đích quân sự hoặc tàu chính phủ nước ngoài không phục vụ thương mại vi phạm luật hoặc quy định của Trung Quốc khi đi qua lãnh hải, các cơ quan có thẩm quyền của Trung Quốc có quyền yêu cầu tàu đó rời khỏi lãnh hải ngay lập tức, và quốc gia mang cờ sẽ phải chịu trách nhiệm quốc tế về bất kỳ thiệt hại hoặc mất mát nào do tàu gây ra.²⁹ Theo một học giả Trung Quốc, có 45 quốc gia áp dụng các hạn chế đối với việc tàu chiến đi qua lãnh hải, nhưng con số này có thể không chính xác ở thời điểm hiện tại. Tuy nhiên, điều quan trọng là thực tiễn chứ không phải số lượng quốc gia.³⁰

Ngoài ra, pháp luật của một số quốc gia như Croatia, Đan Mạch, Ai Cập, Ấn Độ, Hàn Quốc, Libi,... cũng yêu cầu tàu quân sự nước ngoài phải thông báo trước khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của các quốc gia này.³¹ Ấn Độ yêu cầu tàu quân sự phải đi qua các lối đi biển được chỉ định trong khi Đan Mạch lại hạn chế số lượng tàu quân sự của một quốc gia được phép cùng lúc đi qua lãnh hải của mình.³²

Có thể thấy rằng mặc dù phần lớn cộng đồng quốc tế ngầm hiểu cho phép tàu quân sự nước ngoài hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải, một số quốc gia, bao gồm Trung Quốc, vẫn yêu cầu sự đồng ý hoặc thông báo trước.³³

4.2. Một số quốc gia ủng hộ quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự

Ở giai đoạn sau này, Liên Xô đã bắt đầu chuyển sang ủng hộ quyền đi qua không gây hại không bị hạn chế, có lẽ do sự phát triển

²⁸ Điều 9 Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải 1992 của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

²⁹ Điều 10 Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải 1992 của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

³⁰ Hyun-Soo Kim (1994), “The 1992 Chinese Territorial Sea Law in the Light of UN Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, 43, 901.

³¹ Ngô Hữu Phước, *tlđđ* (5), 162.

³² Zhao Jianwen, *tlđđ* (25), 292.

³³ National Institute for South China Sea Studies, “Freedom of Navigation in the South China Sea: a Chinese perspective”, https://en.nanhai.org.cn/index.php/Index/Research/paper_c/id/140.html (truy cập ngày 25 tháng 10 năm 2024).

của họ thành một cường quốc hải quân lớn.³⁴ Bên cạnh đó, Hoa Kỳ và các cường quốc hàng hải như Đức, Hà Lan, khẳng định tàu chiến được hưởng quyền qua lại không gây hại như mọi loại tàu khác trong lãnh hải mà không phải xin phép hay thông báo trước các quốc gia ven biển.³⁵

Năm 1989, sau vụ va chạm giữa hai tàu chiến của Hải quân Hoa Kỳ và Liên Xô trên Biển Đen, hai cường quốc này đã đưa ra tuyên bố chung để làm rõ quy định về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải. Tuyên bố nhấn mạnh rằng tất cả tàu, bao gồm cả tàu quân sự, đều có quyền đi qua trong lãnh hải mà không cần phải thông báo trước hay xin phép, bất kể chúng đang chở hàng hóa hay vũ khí. Sự kiện này xảy ra sau khi USS Yorktown và USS Caron xâm nhập vào lãnh hải Liên Xô, dẫn đến một sự cố đáng tiếc.³⁶ Tuyên bố chung không chỉ nhằm làm giảm căng thẳng giữa hai nước mà còn thể hiện một quan điểm thống nhất về cách thức áp dụng luật pháp quốc tế liên quan đến học thuyết về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trên biển, nhằm tránh những sự cố tương tự trong tương lai.

Trong Vụ Kênh Corfu giữa Anh và Albania, Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ) đã làm rõ nguyên tắc về quyền đi qua không gây hại qua các eo biển quốc tế. Tòa xác định rằng trong thời bình, các quốc gia có quyền điều động tàu chiến của mình qua lại những eo biển phục vụ cho hàng hải quốc tế mà không cần phải báo trước. Đồng thời, quốc gia ven biển không được phép cản trở quyền này, miễn là việc qua lại không gây ảnh hưởng đến hòa bình, an ninh, chủ quyền và các quyền tài phán khác của họ. Dù phán quyết được đưa ra trước khi UNCLOS 1982 có hiệu lực và Kênh Corfu nằm trong khu vực chong lán với lãnh hải của Albania, nhưng quan điểm của Tòa vẫn cung cấp một cơ sở pháp lý quan trọng cho học thuyết về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải. Điều này thể hiện cách thức mà luật pháp quốc tế bảo vệ quyền tự do hàng hải trong bối cảnh các quốc gia tương tác với nhau.³⁷

³⁴ Karin M. Burke và Deborah A., tldd (16) 398.

³⁵ Zhao Jianwen, tldd (25), 298-299.

³⁶ Los Angeles Times, “2 Soviet Vessels Bump U.S. Navy Warships in Black Sea”, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1988-02-13-mn-10863-story.html> (truy cập 25 tháng 10 năm 2024).

³⁷ Corfic ChanneZ case, Judgment of April gth, 1949 : I.C. J. Reports 1949, P. 4.

Bên cạnh đó, Pháp đã ký UNCLOS vào ngày 10 tháng 12 năm 1982 và phê chuẩn vào ngày 11 tháng 4 năm 1996. Tuyên bố của Pháp khi phê chuẩn UNCLOS không đề cập trực tiếp đến quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải. Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định số 85/185 ngày 6 tháng 2 năm 1985 về việc Điều chỉnh việc đi qua của tàu nước ngoài trong vùng biển lãnh thổ của Pháp, Điều 1 quy định rằng tất cả tàu nước ngoài đều được hưởng quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của Pháp. Nghị định này, không phân biệt giữa tàu quân sự và tàu thương mại.³⁸

5. Quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự theo pháp luật Việt Nam

5.1. Quy định về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự theo pháp luật Việt Nam

Quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam được thể hiện trong Luật Biên giới quốc gia 2003. Điều 18 quy định: “Tàu thuyền nước ngoài khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam phải tuân theo quy định của pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; tàu ngầm và các phương tiện đi ngầm khác phải đi nổi và treo cờ quốc tịch”.³⁹

Trước khi Luật Biên Việt Nam có hiệu lực, việc cho phép tàu quân sự nước ngoài vào vùng biển Việt Nam được quy định rất chặt chẽ. Nghị định 30-CP năm 1980 yêu cầu các tàu quân sự phải xin phép trước 30 ngày thông qua đường ngoại giao và thông báo trước 48 giờ cho Bộ Giao thông Vận tải trước khi vào vùng tiếp giáp lãnh hải.⁴⁰ Điều này ngụ ý rằng, để vào vùng lãnh hải, tàu quân sự nước ngoài phải thực hiện quy trình xin phép và thông báo từ rất sớm.⁴¹ Tính đến thời điểm trước khi Luật Biên Việt Nam năm 2012 có hiệu lực, Việt Nam vẫn yêu cầu tàu quân sự của quốc gia khác khi đi vào lãnh hải phải thông báo, xin phép trước. Những quy định này có thể phản ánh

³⁸ Nghị định số 85/185 ngày 6 tháng 2 năm 1985 về việc Điều chỉnh việc đi qua của tàu nước ngoài trong vùng biển lãnh thổ của Pháp.

³⁹ Điều 18 Luật của Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam số 06/2003/Qh11 ngày 17 tháng 6 năm 2003 về Luật Biên giới Quốc gia.

⁴⁰ Nghị định 30-CP của Hội đồng Chính phủ ngày 19/1/1980 về Quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước CHXHCN Việt Nam.

⁴¹ Điều 5 Nghị định 30-CP của Hội đồng Chính phủ ngày 19/1/1980 về Quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước CHXHCN Việt Nam.

thực trạng sức mạnh hải quân của Việt Nam thời điểm đó còn hạn chế, dẫn đến việc khó khăn trong việc kiểm soát các tàu thuyền nước ngoài, đặc biệt là tàu quân sự. Cần thiết phải có các biện pháp bảo vệ chủ quyền và an ninh lãnh hải, nên Việt Nam đã áp dụng quy định này để đảm bảo có thể theo dõi và quản lý tốt hơn các hoạt động trên biển. Tuy nhiên, Luật Biển Việt Nam, có hiệu lực từ 1/1/2013, đã thay đổi quy định này. Theo khoản 2 Điều 12, tàu quân sự nước ngoài chỉ cần thông báo trước cho cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam khi thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải.⁴² Điều này có nghĩa là tàu quân sự không cần phải xin phép, mà chỉ cần thông báo trước khi tiến vào lãnh hải của Việt Nam.

Sự thay đổi này phần nào đã phản ánh sự điều chỉnh trong cách tiếp cận của Việt Nam đối với các hoạt động của tàu quân sự nước ngoài theo hướng hài hòa hơn với quy định quốc tế, đồng thời vẫn bảo vệ quyền lợi và chủ quyền quốc gia.

5.2. Một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

Trên tinh thần hài hòa hóa pháp luật quốc gia với pháp luật quốc tế, Việt Nam cần ban hành quy định chi tiết hơn về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải. Các quy định này có thể bao gồm: (i) Thông báo lộ trình: Yêu cầu tàu quân sự phải thông báo trước về lộ trình và mục đích của chuyến đi. Điều này sẽ giúp các cơ quan chức năng quản lý và giám sát tốt hơn; (ii) Biện pháp an ninh: Các quy định cần đưa ra rõ ràng về các biện pháp đảm bảo không gây tổn hại đến an ninh quốc gia, chẳng hạn như yêu cầu cung cấp thông tin xác minh về tàu và thủy thủ đoàn; (iii) Bảo vệ môi trường: Cần thiết lập yêu cầu về việc bảo vệ môi trường, bao gồm việc hạn chế xả thải và đảm bảo rằng hoạt động của tàu không gây ảnh hưởng xấu đến hệ sinh thái biển. Việc cụ thể hóa những quy định này không chỉ giúp bảo vệ lợi ích quốc gia mà còn tạo điều kiện cho các quốc gia khác thực hiện đúng luật pháp quốc tế một cách hợp lý.

Thứ hai, cần có một định nghĩa rõ ràng và chi tiết về “tàu quân sự”. Định nghĩa này không chỉ bao gồm các tàu chiến truyền thống mà

⁴² Điều 12 Luật Biển Việt Nam 2012.

còn cần mở rộng để bao gồm cả các tàu hỗ trợ, tàu nghiên cứu, và các tàu khác có khả năng thực hiện các hoạt động quân sự.

Thứ ba, việc tăng cường hợp tác quốc tế là cần thiết để Việt Nam có thể xây dựng một khuôn khổ pháp lý vững chắc hơn. Cụ thể, Việt Nam nên ký kết các hiệp định song phương và đa phương. Tham gia vào các hiệp định với các quốc gia khác, bao gồm cả các đối tác chiến lược như Nhật Bản, Úc, Hoa Kỳ, Ấn Độ và Liên minh Châu Âu. Điều này sẽ giúp tạo ra cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc quản lý và bảo vệ quyền lợi quốc gia trong vùng biển. Bên cạnh đó, cần tăng cường hợp tác chặt chẽ với các quốc gia ASEAN để duy trì hòa bình và ổn định trong Biển Đông. Sự phối hợp này không chỉ giúp tăng cường an ninh khu vực mà còn khẳng định lập trường chung về các vấn đề biển. Ngoài ra, tăng cường trao đổi thông tin và kinh nghiệm về quản lý biển và bảo vệ môi trường với các quốc gia trong khu vực và ngoài khu vực. Điều này sẽ giúp cải thiện năng lực và hiệu quả trong việc ứng phó với các thách thức. Thông qua những nỗ lực này, Việt Nam có thể củng cố vị thế của mình trên trường quốc tế và bảo vệ hiệu quả lợi ích quốc gia trong bối cảnh Biển Đông đang có nhiều biến động.

Bên cạnh những nỗ lực về hoàn thiện pháp luật, Việt Nam cần phải nâng cao năng lực quản lý và bảo vệ lãnh hải. Việc đặt ra các yêu cầu đối với các tàu quân sự phải trang bị hệ thống nhận dạng tự động khi đi trong lãnh hải là rất cần thiết. Điều này sẽ giúp cơ quan chức năng theo dõi và quản lý tốt hơn các hoạt động trên biển. Bên cạnh đó, cần đầu tư vào các cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động giám sát và kiểm soát trên biển, chẳng hạn như các trạm radar, hệ thống cảm biến và các phương tiện giám sát khác nhằm nâng cao khả năng phát hiện và xử lý kịp thời các tình huống xảy ra trong khu vực này.

Khi xem xét các thực tiễn của các quốc gia, dễ dàng nhận thấy có nhiều cách tiếp cận khác nhau về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự, cả về thời gian lẫn không gian. Các quốc gia khác nhau có thể có những quan điểm khác nhau đối với quyền này, và ngay cả một quốc gia cũng có thể thay đổi quan điểm theo thời gian. Về cơ bản, có thể thấy các quy định hiện hành của Việt Nam về quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu quân sự là khá tương thích với UNCLOS 1982. Tuy nhiên, cần xem xét vào tình hình thực tế và học hỏi các quy định pháp luật của các quốc gia có điểm tương đồng để áp dụng hiệu quả quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải của tàu

quân sự nhằm bảo vệ toàn vẹn lãnh thổ cũng như phát triển và duy trì tốt mối quan hệ với các quốc gia khác.

6. Kết luận

Ngày nay, biển được coi là tài nguyên chung được sử dụng cho tất cả các quốc gia và không thuộc sở hữu riêng của bất kỳ quốc gia nào, nhưng lịch sử gần đây của luật biển vẫn phản ánh những xung đột giữa các quốc gia. Một số quốc gia tìm cách đảm bảo tự do hàng hải và khai thác tài nguyên, trong khi những quốc gia khác lại muốn kiểm soát độc quyền các vùng biển lân cận. Quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải là một quyền rất quan trọng, góp phần thúc đẩy tự do thương mại giữa các quốc gia. Tuy nhiên, với sự phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật và sự gia tăng các hoạt động quân sự trên biển, cách thức tiếp cận về quyền đi qua không gây hại của tàu quân sự trong lãnh hải vẫn gây ra nhiều lo ngại cho các quốc gia. Mỗi quốc gia có thể có những quy định khác nhau về quyền này, phản ánh cách tiếp cận và quan điểm riêng của họ về an ninh và chủ quyền. Do đó, việc xây dựng các quy định nội luật rõ ràng và minh bạch là rất cần thiết để giảm thiểu hiểu lầm và xung đột có thể xảy ra trong tương lai. Điều này không chỉ giúp đảm bảo an ninh quốc gia mà còn tạo ra một môi trường hàng hải ổn định, thuận lợi cho sự phát triển kinh tế và hợp tác quốc tế. Là một quốc gia ven biển, Việt Nam đặc biệt quan tâm đến luật biển và các quy định có liên quan. Bên cạnh đó, nằm ở vị trí trung tâm, Việt Nam là một bên tham gia quan trọng trong chính trị Đông Nam Á. Việt Nam, như nhiều quốc gia khác, đang nỗ lực xây dựng các chính sách nhằm quản lý và phát triển bền vững tài nguyên đại dương. Việc này không chỉ giúp bảo vệ môi trường biển mà còn thúc đẩy hoạt động kinh tế và bảo đảm an ninh biển, đồng thời phù hợp với các quy định quốc tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982.
2. Luật về lãnh hải và thềm lục địa của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1958.
3. Luật lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1992.
4. Luật của Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam số 06/2003/Qh11 ngày 17 tháng 6 năm 2003 về Luật Biên giới Quốc gia.
5. Luật Biển Việt Nam năm 2012.
6. Nghị định số 85/185 ngày 6 tháng 2 năm 1985 về việc Điều chỉnh việc đi qua của tàu nước ngoài trong vùng biển lãnh thổ của Pháp.

II. Tài liệu tham khảo

2.1 Tài liệu tham khảo tiếng Việt

7. Ngô Hữu Phước (2020), *Luật Biển*, NXB Chính trị Quốc gia, 9.
8. Trần Hữu Duy Minh, “UNCLOS: Lãnh hải (Territorial Sea)”, <https://iuscogens-vie.org/2017/04/19/17/> (truy cập ngày 25 tháng 10 năm 2024).

2.2 Tài liệu tham khảo tiếng Anh

9. Agyebeng WK (2006), “Theory in search of practice: the right of innocent passage in the territoria sea”, *Cornell Int Law J*, 39(2), 371–399.
10. Adithya Anil Variat (2022), “UNCLOS at 40: Climate Change and Rethinking the Law of Sea's Responses to Sea Level Rise and Marine Pollution”, *South Asian Journal of Environmental Law and Policy*, 1(2), 51.

11. Budislav Vukas (2004), *The Law of the Sea: Selected Writings*, Martinus Nijhoff Publishers, 136 -137.
12. Churchill RR và Lowe AV (1999), *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 3.
13. Hyun-Soo Kim (1994), “The 1992 Chinese Territorial Sea Law in the Light of UN Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, 43, 901.
14. Johnson DHN (1961), “Law of the Sea”, *International and Comparative Law Quarterly*, 10, 587.
15. Chen Zhenguo (1985), “On the Right of Innocent Passage of Territorial Sea”, *Politics and Law*, 1, 31-34.
16. Karin M. Burke và Deborah A. DeLeo (1983), “Innocent Passage and Transit Passage in the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Yale Journal of World Public*, 9(2), 395.
17. Li Hongyun (1998), “On the Right of Innocent Passage of Foreign Warships through the Territorial Sea”, *Chinese and Foreign jurisprudence*, 4, 88-92.
18. Loeffelbein B (1979), “The Law of the Sea”, *Worldview*, 22, 31.
19. Los Angeles Times, “2 Soviet Vessels Bump U.S. Navy Warships in Black Sea”, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1988-02-13-mn-10863-story.html> (truy cập 25 tháng 10 năm 2024).
20. Ngo Huu Phuoc (2021), “Compulsory Dispute Settlement Entailing Binding Decisions under the UNCLOS: Its Applicability to the Case of Vietnam”, *Journal of East Asia and International Law*, 14(1), 36.
21. Malcolm D. Evans ed. (2003), *International Law*, Oxford/New York: Oxford University Press, 634-63.
22. Proshanto K. Mukherjee, Maximo Q. Mejia Jr và Jingjing Xu, *Maritime Law in Motion*, WMU Studies in Maritime Affairs, 8.

23. Richard R. Baxter (1964), *The Law of International Waterways*, Cambridge: Harvard University, 205.
24. Shao Jin (1989), “General Rules of International Law concerning the innocent passage of foreign warships through the territorial sea”, *Chinese Annual of International Law*, 12.
25. Ton Anh Duc (2016), “Innocent Passage of Warships: Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, 1(2), 210.
26. Tanaka Y (2019), *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press 3rd edition.
27. Zhao Jianwen (2005), “On the Interpretative Declarations by the State Parties to United Nations Convention on the Law of the Sea concerning the Issue of Innocent Passage of Warships through the Territorial Sea”, 2, *China Oceans Law Review* 14.
28. Zou Keyuan (1998), “Innocent Passage for Warships: The Chinese Doctrine and Practice”, *Ocean Development and International Law*, 29(3), 1998, 196.
29. Yu Jia (2021), “Rethink about the Right of Innocent Passage of Warships”, *Marine Law and Policy* 106, 1, 39.

THĂM DÒ, KHAI THÁC TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN THEO QUY ĐỊNH CỦA UNLCOS VÀ VẤN ĐỀ THỰC THI CỦA VIỆT NAM

*TS. Nguyễn Thị Hồng Yến¹
Đinh Trọng Hiệp²*

Tóm tắt:

Thăm dò, khai thác tài nguyên biển có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội và thực thi chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia ven biển như Việt Nam. Được xem như bản hiến pháp về biển và đại dương của thế giới nên thật dễ hiểu khi Công ước Luật Biển năm 1982 đã dành khá nhiều dung lượng để nói về vấn đề thăm dò, khai thác tài nguyên biển trong các vùng biển. Tuy nhiên, thực tiễn thực thi quyền này tại các quốc gia cũng cho thấy những xung đột, bất đồng liên quan đến việc xác định ranh giới giữa việc thực thi và xâm phạm quyền thăm dò, khai thác tài nguyên biển vẫn đang là những thách thức mà UNCLOS phải đối diện trong tiến trình thúc đẩy các giải pháp hòa bình, ổn định, cùng phát triển bền vững giữa các quốc gia trong sử dụng biển và khai thác tài nguyên biển. Nhằm làm rõ các vấn đề pháp lý và thực tiễn liên quan đến thực hiện việc thăm dò, khai thác tài nguyên trên biển, bài viết sau đây tập trung làm rõ một số khía cạnh sau: (i) Đánh giá những tác động của hoạt động khai thác tài nguyên biển đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia và Việt Nam; (ii) Phân tích các quy định của UNCLOS và các văn kiện quốc tế khác liên quan đến hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên biển; (iii) vấn đề thực thi các cam kết thăm dò, khai thác tài nguyên biển của Việt Nam; (iv) những thách thức trong thi hành quyền thăm dò, khai thác tài nguyên nhằm đạt được sự phát triển biển bền vững tại Việt Nam; (v) thực tiễn thăm dò, khai thác tài nguyên biển của Việt Nam và các bên trong Biển Đông; (vi) một số đề xuất nhằm đảm bảo thực

¹ Trường Đại học Luật Hà Nội

² Utrecht University School of Law

thi hiệu quả quyền thăm dò, khai thác tài nguyên biển của Việt Nam trong thời gian tới.

***Từ khóa:** khai thác tài nguyên biển, thực thi cam kết, UNCLOS, luật biển, chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán.*

1. Tác động của hoạt động khai thác tài nguyên biển đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của một số quốc gia ven Biển Đông

1.1. Trung Quốc

Sở hữu một nguồn tài nguyên biển phong phú và đường bờ biển kéo dài, Trung Quốc từ lâu đã nhận thức rõ được tầm quan trọng của hoạt động khai thác tài nguyên biển tới sự phát triển kinh tế - xã hội của nước này. Theo ước tính của Cục Hải dương Nhà nước Trung Quốc, hoạt động đánh bắt cá chiếm tới 89,2% mục đích sử dụng biển của nền kinh tế lớn thứ hai thế giới.³ Những hoạt động khác liên quan đến ngành công nghiệp biển như khai thác khoáng sản, dầu khí chỉ chiếm 2% mục đích sử dụng biển.⁴ Tính đến năm 2017, tổng sản phẩm đại dương (GOP) của Trung Quốc đạt 1149,5 tỷ đô la, cao hơn gấp mười lần so với năm 2001.⁵ Ngoài ra, tỷ lệ GOP trong Tổng sản phẩm nội địa (GDP) của nước này cũng tăng đáng kể, từ 6,53% lên 9,16% trong giai đoạn 2001-2007, sau đó tăng lên 9,38% vào năm 2017.⁶ Mặt khác, ngành công nghiệp hàng hải của Trung Quốc không chỉ là một trong những trụ cột kinh tế quan trọng nhất, mà còn tạo ra hàng triệu cơ hội trên thị trường việc làm. Theo đó, số lượng người làm việc trong các ngành hàng hải và liên quan đến biển đã tăng lên 36,57 triệu người tính đến năm 2017, chiếm 4,17% tổng số việc làm của cả đất nước.⁷ Song song với sự phát triển này, Trung Quốc cũng đang tích cực dịch chuyển trọng tâm của ngành công nghiệp biển, từ những ngành chính như đánh bắt thủy hải sản sang các ngành có tính bền vững hơn như

³ Baiqiong Liu, Jing Wang, Min Xu, Zaifeng Wang, Lin Zhao (2020), Evaluation of the comprehensive benefit of various marine exploitation activities in China, *Marine Policy*, Volume 116, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103924>,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X1930315X>, truy cập ngày 15/10/2024.

⁴ Baiqiong Liu, Jing Wang, Min Xu, Zaifeng Wang, Lin Zhao (2020), Tlđđ

⁵ Yixuan Wang, Nuo Wang (2019), The Role of the Marine Industry in China's National Economy: An Input-Output Analysis, *Marine Policy*, Volume 99, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.10.019>, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18304226>, truy cập ngày 15/10/2024.

⁶ Yixuan Wang, Nuo Wang, Tlđđ

⁷ Yixuan Wang, Nuo Wang, Tlđđ

được phẩm sinh học biển, năng lượng biển và các ngành sử dụng nước biển khác.

1.2. Thực tiễn tại Indonesia

Là quốc gia quần đảo lớn nhất trên thế giới, Indonesia được bao quanh bởi một vùng nước rộng gần gấp bốn lần diện tích đất liền và được ban tặng nguồn tài nguyên biển khổng lồ. Nền kinh tế nước này vì vậy có mối liên hệ mật thiết với tài nguyên biển. Quốc gia này hiện cung cấp sản phẩm về biển lớn thứ hai thế giới chỉ sau Trung Quốc, và đáp ứng khoảng 25% nhu cầu đánh bắt thủy sản toàn cầu.⁸ Không chỉ phong phú về thủy hải sản, khu vực biển của Indonesia còn chứa tới 76% các loài san hô trên thế giới và 37% các loài cá rạn san hô trên thế giới, qua đó đóng góp rất lớn vào hoạt động nghiên cứu khoa học và y học biển của nước này.⁹ Do vậy, Chính phủ Indonesia hiện đang dành nhiều nguồn lực hỗ trợ cho ngành khai thác thủy hải sản của nước này. Khoản chi phí hỗ trợ cho ngành công nghiệp biển vào năm 2018 là 144 triệu USD và lên tới 771 triệu USD vào năm 2019, mặc dù những con số này vẫn còn tương đối hạn chế so với quy mô của ngành, trị giá khoảng 12,5 tỷ USD.¹⁰ Việc tập trung vào ngành khai thác thủy hải sản đã đóng góp không nhỏ vào GDP Indonesia. Vào năm 2014, GDP từ hoạt động đánh bắt thủy hải sản của nước này là 15,7 triệu USD. Con số này tăng lên gấp đôi vào năm 2023, ở mức 35 triệu USD.¹¹ Bên cạnh phát triển nguồn lợi từ thủy hải sản, Indonesia cũng đang tích cực đầu tư cho hoạt động khai thác khoáng sản biển. Vào đầu năm 2023, nước này đã duyệt chi 3 tỷ USD để phát triển mỏ khí đốt ngoài khơi Tuna.¹² Theo cơ quan chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động dầu khí của Indonesia SKK Migas, mỏ khí Tuna dự kiến sẽ đạt sản lượng tối đa là 3,25 triệu m³/ngày vào năm 2027, nhờ vậy sẽ đóng góp rất lớn vào nền công nghiệp biển của nước này.

⁸ Lucenteza Napitupulu, Smita Tanaya Sitanggang, Ines Ayostina, Indah Andesta, Ria Fitriana, Desti Ayunda, Armyanda Tussadiah, Komariah Ervita, Khesyia Abigail Makhas, Rizky Firmansyah and Rizky Haryanto (2022), *Trends in Marine Resources and Fisheries Management in Indonesia: A Review* World Resources Institute, <https://wri-indonesia.org/en/publications/trends-marine-resources-and-fisheries-management-indonesia-review>, truy cập ngày 16/10/2024.

⁹ Lucenteza Napitupulu..., Tlđđ

¹⁰ Supporting Marine Fishing Sustainably: A Review of Central and Provincial Government Support for Marine Fisheries in Indonesia.

¹¹ Indonesia: GDP from Fishing 2023, *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/1018526/indonesia-gdp-fishing/>, truy cập ngày 16/10/2024.

¹² Indonesia Approves \$3 Bln Development Plan, *Ocean Energy Resources*, 03/01/2023, <https://ocean-energyresources.com/2023/01/03/indonesia-approves-3-bln-development-plan/>, truy cập ngày 16/10/2024.

Ngoài nhằm phục vụ lợi ích về kinh tế, việc phát triển dự án khí đốt ngoài khơi này còn giúp củng cố chủ quyền hàng hải của Indonesia. Theo chủ tịch của SKK Migas, hải quân Indonesia cũng sẽ tham gia vào quá trình vận hành dự án, qua đó không chỉ đảm bảo yêu cầu về mặt kinh tế, mà còn khẳng định chủ quyền hợp pháp trên biển của Indonesia.¹³

1.3. Thực tiễn tại Việt Nam

Giống như hai quốc gia vừa đề cập, hoạt động khai thác tài nguyên biển của Việt Nam cũng là một trong những mũi nhọn của nền kinh tế nước ta. Theo ước tính, quy mô kinh tế biển và vùng ven biển Việt Nam bình quân hiện nay đạt khoảng 47 - 48% GDP cả nước, trong đó GDP của kinh tế “thuần biển” chiếm khoảng 20 - 22%.¹⁴

Những hoạt động khai thác tài nguyên biển chính tại Việt Nam có thể kể đến như đánh bắt và nuôi trồng thủy hải sản, khai thác dầu khí, khoáng sản biển. Theo đó, tính đến hết tháng 12 năm 2023, tổng sản lượng thủy sản tại nước ta đạt 9,269 triệu tấn, tăng 2% so với năm 2022. Trong đó, khai thác thủy sản đạt 3,861 triệu tấn, tương đương với năm 2022; nuôi trồng thủy sản đạt hơn 5,408 triệu tấn, tăng 3,5% so với năm 2022.¹⁵ Song song với việc đáp ứng nhu cầu tiêu thụ trong nước, nước ta cũng rất tích cực xuất khẩu thủy hải sản tới các thị trường trên thế giới. Theo Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu thủy sản (VASEP), kim ngạch xuất khẩu thủy sản của cả nước trong 6 tháng đầu năm 2024 ước đạt 875 triệu USD, tăng 14% so với cùng kỳ năm 2023.¹⁶ Trong đó, việc xuất khẩu tới những thị trường khó tính như Châu Âu cũng ghi nhận đà tăng, với mức tăng 40% trong tháng 6.

Liên quan tới hoạt động khai thác dầu mỏ, tính đến cuối năm 2021, trữ lượng dầu mỏ ước tính của Việt Nam là khoảng 4,4 tỷ thùng

¹³ Indonesia Approves \$3 Bln Development Plan, *Ocean Energy Resources*, 03/01/2023, <https://ocean-energyresources.com/2023/01/03/indonesia-approves-3-bln-development-plan/>, truy cập ngày 16/10/2024.

¹⁴ Xuân Lộc (2024), *Bước đột phá lớn cho kinh tế biển*, <https://dangcongsan.vn/bien-dao-viet-nam/buoc-dot-pha-lon-cho-kinh-te-bien-671537.html>, truy cập ngày 16/10/2024.

¹⁵ Tạp chí Tài chính online (2024), *Thực trạng và giải pháp phát triển kinh tế biển đảo Việt Nam năm 2030*, <https://tapchitaichinh.vn/thuc-trang-va-giai-phap-phat-trien-kinh-te-bien-dao-viet-nam-nam-2030.html>, truy cập ngày 16/10/2024.

¹⁶ VASEP (2024), *Năm 2024, nhiều loài cá biển và cá nước ngọt có nhu cầu tăng*, <https://vasep.com.vn/san-pham-xuat-khau/tin-tong-hop/xuat-nhap-khau/nam-2024-nhieu-loai-ca-bien-va-ca-nuoc-ngot-co-nhu-cau-tang-30887.html>, truy cập ngày 16/10/2024.

dầu, với sản lượng khai thác hàng năm đạt khoảng 13-14 triệu tấn.¹⁷ Theo thống kê sơ bộ của Tổng cục Hải quan, hoạt động xuất khẩu xăng dầu ra thế giới của Việt Nam trong năm 2023 đạt 2.377.887 tấn, trị giá khoảng 2,02 tỷ USD, tăng 13,2% về sản lượng và giảm 1,1% về trị giá. Hiện nay, Campuchia vẫn là thị trường xuất khẩu xăng dầu lớn nhất của Việt Nam, đạt 517.220 tấn trong năm 2023, với trị giá 438,06 triệu USD, chiếm hơn 21% tổng lượng và tổng kim ngạch xuất khẩu.¹⁸

2. Quy định của UNCLOS 1982 và các văn kiện quốc tế liên quan đến hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên biển

2.1. Hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên trong phạm vi thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển

a. Vùng nội thủy và lãnh hải

Là những bộ phận cấu thành nên lãnh thổ của một quốc gia, UNCLOS 1982 đã trao quyền cho các quốc gia ven biển tự chủ động quyết định chế độ quản lý vùng nội thủy và lãnh hải. Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên biển tại những khu vực này do vậy sẽ được xác định chủ yếu trong hệ thống pháp luật của từng quốc gia. Mặt khác, UNCLOS 1982 chỉ quy định một trường hợp đặc biệt liên quan đến quyền đi qua không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong vùng lãnh hải. Theo đó, tuy Công ước không có quy định cụ thể về định nghĩa của thuật ngữ “đi qua không gây hại”, khoản 2 Điều 19 của UNCLOS 1982 lại chỉ rõ những hành vi đi qua mà có thể bị coi là làm “phương hại đến hòa bình, trật tự hay an ninh của quốc gia ven biển”, trong đó bao gồm đánh bắt hải sản; và thực hiện hoạt động nghiên cứu hoặc đo đạc.¹⁹ Có thể nói, mặc dù cho phép các quốc gia ven biển có thể tự quy định quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên biển trong các vùng này, UNCLOS 1982 vẫn chủ động ngăn chặn những hành vi có ý đánh bắt hải sản và thăm dò tài nguyên của các quốc gia khác bằng việc coi những hành vi này là hành vi gây hại tới quốc gia ven biển.

¹⁷ Công ty Cổ phần Kinh doanh Khí miền Nam, *Khai thác, sử dụng dầu mỏ và khí thiên nhiên ở Việt Nam*, <https://pgs.com.vn/vi/khai-thac-su-dung-dau-mo-va-khi-thien-nhien-o-viet-nam>, truy cập ngày 16/10/2024.

¹⁸ Tổng cục Hải quan Việt Nam, <https://www.customs.gov.vn>, truy cập ngày 16/10/2024.

¹⁹ UNCLOS 1982_e.Pdf Điều 19, https://www.un.org/depts/los/conventionagreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, truy cập ngày 18/10/2024.

Điều này cũng được thể hiện tại Điều 21 khi Công ước quy định các văn bản luật của quốc gia ven biển liên quan đến việc đi qua không gây hại sẽ nhằm mục đích bảo tồn tài nguyên sinh vật biển hoặc ngăn ngừa sự vi phạm liên quan đến hoạt động đánh bắt. Đồng thời, Công ước cũng cho phép quốc gia ven biển có thể thực hiện mọi biện pháp cần thiết để ngăn chặn những hành vi này, qua đó nhằm đảm bảo được quyền và lợi ích chính đáng trong phạm vi thuộc chủ quyền của mình.²⁰

b. Vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa

Khác với vùng nội thủy và lãnh hải, quyền của quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa đã bị giới hạn hơn, cùng với đó là sự mở rộng về quyền của các quốc gia khác trong hai vùng này.

Trong vùng đặc quyền kinh tế, UNCLOS 1982 trao cho quốc gia ven biển quyền thuộc chủ quyền đối với tài nguyên sinh vật và tài nguyên phi sinh vật của vùng nước bên trên đáy biển, của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển.²¹ Cụ thể, đối với tài nguyên sinh vật biển, quốc gia ven biển có quyền tạo điều kiện thuận lợi cho việc khai thác tối ưu các tài nguyên sinh vật trong vùng này. Quốc gia ven biển cũng có quyền tự xác định khối lượng tài nguyên sinh vật có thể đánh bắt được, tự mình xác định khả năng khai thác, trên cơ sở đó, xác định lượng cá dư trong vùng đặc quyền kinh tế.²² Ngoài ra, Điều 62 của Công ước cũng cho phép quốc gia ven biển, trong trường hợp không khai thác hết lượng cá có thể đánh bắt, cho phép các quốc gia khác được tham gia khai thác lượng cá dư thừa tại vùng đặc quyền kinh tế thông qua các điều ước hoặc các thỏa thuận khác, đồng thời quy định những vấn đề điều chỉnh hoạt động khai thác của nước ngoài trong trường hợp này. Thêm vào đó, UNCLOS 1982 cũng định ra cho quốc gia ven biển quyền thi hành mọi biện pháp cần thiết, kể cả việc khám xét, kiểm tra, bắt giữ và khởi tố tư pháp để bảo đảm việc tôn trọng các luật và quy định trong vấn đề thăm dò, khai thác, bảo tồn cũng như quản lý tài nguyên sinh vật mà mình đã ban hành. Tuy nhiên, những biện pháp này không được bao gồm hình phạt tổng giam hoặc hình phạt thân thể,

²⁰ UNCLOS 1982, Điều 25.

²¹ UNCLOS 1982, Điều 56.

²² UNCLOS 1982, Điều 61, 62.

trừ khi các bên có thỏa thuận khác.²³ Tương tự như tài nguyên sinh vật biển, quốc gia ven biển có quyền thăm dò khai thác, bảo tồn và quản lý các tài nguyên phi sinh vật biển. Việc khai thác những tài nguyên này sẽ nhằm phục vụ mục đích thăm dò và khai thác vì mục đích kinh tế, ví dụ như sản xuất năng lượng từ nước, hải lưu và gió.

Ngoài quyền thuộc chủ quyền, Công ước còn trao cho quốc gia ven biển quyền tài phán liên quan đến hoạt động nghiên cứu khoa học biển và bảo vệ, gìn giữ môi trường biển.²⁴ Theo đó, quốc gia ven biển có thể ban hành các quy định, luật để ngăn ngừa hoạt động nghiên cứu khoa học biển trái phép hoặc những hành vi gây ô nhiễm môi trường của các nước khác. Những quy định này có thể bao gồm việc bắt giữ, khởi tố, yêu cầu bồi thường, hay những biện pháp đền bù thiệt hại khác.

Mặt khác, UNCLOS 1982 đã chủ động trao một số quyền nhất định cho các quốc gia khác trong vùng đặc quyền kinh tế, liên quan đến hoạt động đánh bắt cá. Theo đó, Công ước quy định hai trường hợp phát sinh quyền đánh bắt cá của quốc gia khác trong vùng đặc quyền kinh tế. Trường hợp thứ nhất là khi quốc gia ven biển dư thừa lượng cá trong khu vực này. Trường hợp thứ hai là khi mặc dù quốc gia ven biển có khả năng đánh bắt được hầu như toàn bộ khối lượng cá trong khu vực, quốc gia ven biển sẽ hợp tác với các quốc gia khác để chia sẻ khu vực đánh bắt cá cho các bên.²⁵ Tuy nhiên cũng cần phải nhấn mạnh rằng, sự thiện chí của quốc gia ven biển là yếu tố then chốt trong cả hai trường hợp trên. Trong trường hợp quốc gia ven biển không đồng ý hoặc không muốn tham gia bất kỳ thỏa thuận phân chia đánh bắt, quyền đánh bắt cá của các quốc gia khác cũng khó tồn tại trong khu vực này.

Trong vùng thềm lục địa, UNCLOS trao cho quốc gia ven biển quyền thuộc chủ quyền trong việc thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên tại thềm lục địa.²⁶ Tài nguyên thiên nhiên tại vùng thềm lục địa không chỉ có tài nguyên phi sinh vật mà còn cả tài nguyên sinh vật thuộc loại định cư tại đáy biển. Trong quá trình khai thác những

²³ UNCLOS 1982, Điều 56.

²⁴ UNCLOS 1982

²⁵ UNCLOS 1982, Điều 69, Điều 70.

²⁶ UNCLOS 1982, Điều 77.

tài nguyên như khoáng sản, dầu mỏ, khí tự nhiên, quốc gia ven biển có toàn quyền khoan hoặc đào hầm, bất kể độ sâu của vùng nước là bao nhiêu.²⁷ Tuy nhiên, trong trường hợp quốc gia ven biển khai thác tài nguyên tại vùng thềm lục địa mở rộng, quốc gia đó sẽ có nghĩa vụ đóng góp, bằng tiền hoặc bằng hiện vật thu được từ hoạt động này. Một điểm đặc biệt khác của vùng thềm lục địa là các quyền chủ quyền của quốc gia ven biển liên quan tới hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên thiên nhiên ở khu vực này mang tính đặc quyền. Nghĩa là nếu quốc gia ven biển này không thăm dò thềm lục địa hay không khai thác tài nguyên thiên nhiên của thềm lục địa thì không ai có quyền tiến hành các hoạt động này, nếu không có sự thỏa thuận rõ ràng của các quốc gia đó.²⁸ Đồng thời, các quyền chủ quyền của quốc gia ven biển đối với thềm lục địa tồn tại đương nhiên và ngay từ đầu. Những quyền này không phụ thuộc vào sự chiếm hữu thật sự hay danh nghĩa, cũng như vào bất kỳ tuyên bố rõ ràng nào.²⁹ Các quyền này không thể chuyển nhượng và không thể mất hiệu lực đối với quốc gia ven biển.

2.2. Hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên bên ngoài phạm vi quyền tài phán của quốc gia ven biển

a. Quy định của UNCLOS 1982

Tại vùng Biển quốc tế, mọi quốc gia, dù có biển hay không có biển, đều được hưởng quyền tự do biển cả. Điều này có nghĩa rằng các quốc gia đều có quyền tự do trong việc đánh bắt hải sản.³⁰ Mặc dù vậy, quốc gia khi thực hiện quyền tự do đánh bắt cá cần tuân thủ “các điều kiện theo quy định của Công ước và các quy định khác của luật quốc tế.”³¹ Một trong những điều kiện quan trọng có thể kể đến là nghĩa vụ bảo tồn tài nguyên sinh vật của biển cả. Theo đó, quốc gia có thể thực hiện nghĩa vụ này bằng việc định ra các biện pháp có thể cần thiết để áp dụng đối với các công dân của mình, đồng thời có thể hợp tác với các quốc gia khác trong việc đặt ra các biện pháp như vậy.³² Ngoài ra, mọi quốc gia trong khu vực này cũng có nghĩa vụ xem xét thích đáng

²⁷UNCLOS 1982, Điều 81, Điều 85.

²⁸UNCLOS 1982, Điều 77.

²⁹ UNCLOS 1982,

³⁰ Unclos_e.Pdf (n 17) Điều 87.

³¹ UNCLOS 1982,

³²UNCLOS 1982, Điều 117.

(obligation of due regard).³³ Nghĩa vụ này nhằm bảo đảm các quốc gia có thể thực hiện những quyền tự do biển cả mang lại lợi ích cho mình mà không xâm phạm nghiêm trọng vào lợi ích của các bên khác. Điều này có nghĩa rằng các quốc gia phải cân bằng lợi ích của mình với lợi ích của quốc gia khác và lợi ích của cộng đồng quốc tế.

Mặt khác, quy chế về hoạt động khai thác hay thăm dò tài nguyên tại khu vực Vùng đáy biển quốc tế được quy định có phần giới hạn hơn so với vùng Biển quốc tế. Trong khi vùng Biển quốc tế mở cho mọi quốc gia với các quyền tự do biển cả, bao gồm quyền tự do đánh bắt cá, thì Vùng đáy biển quốc tế không cho phép bất kỳ hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên đơn phương nào được phép thực hiện.³⁴ Mọi hoạt động khai thác tại khu vực Vùng theo đó sẽ nhằm phục vụ lợi ích của toàn thể loài người. Việc thăm dò, khai thác tài nguyên trong khu vực Vùng sẽ do Cơ quan Quyền lực Đáy biển Quốc tế (International Seabed Authority – ISA) đại diện quản lý. Thông qua bộ máy của mình, ISA sẽ bảo đảm việc phân chia công bằng, trên cơ sở không phân biệt đối xử, những lợi ích tài chính và lợi ích kinh tế khác thu được từ những hoạt động được tiến hành trong Vùng.

b. Thỏa thuận của Liên hợp quốc về đa dạng sinh học nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia (Thỏa thuận BBNJ)

Được coi là một văn bản bổ sung cho UNCLOS 1982, sự ra đời của Thỏa thuận BBNJ được kỳ vọng sẽ là công cụ hiệu quả để các quốc gia có thể bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở các khu vực nằm ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia. Nội dung của Thỏa thuận BBNJ bao gồm bốn trụ cột, tập trung xung quanh cơ chế quản lý, hợp tác trong quá trình các bên khai thác tài nguyên tại khu vực này.

Trụ cột thứ nhất của Thỏa thuận BBNJ quy định về vấn đề tài nguyên di truyền biển và thông tin chuỗi số về tài nguyên di truyền biển, bao gồm việc chia sẻ lợi ích một cách công bằng và bình đẳng.³⁵ Mục đích của việc quy định này là nhằm đảm bảo mọi hoạt động liên

³³ UNCLOS 1982, Điều 87.

³⁴ UNCLOS 1982, Điều 137.

³⁵ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

quan đến tài nguyên di truyền biển và thông tin chuỗi số về tài nguyên di truyền biển sẽ vì lợi ích của tất cả các quốc gia và vì lợi ích của toàn thể nhân loại. Theo đó, quy định về việc chia sẻ lợi ích bao gồm một số quyền của quốc gia liên quan đến việc truy cập kho dữ liệu mở, chuyển giao công nghệ và hợp tác khoa học, kỹ thuật.³⁶ Nội dung của Phần này cũng nhấn mạnh đến quyền lợi của những quốc gia đang phát triển, liên quan đến việc giúp đỡ kỹ thuật và quyền được trao cơ hội cho các nhà khoa học từ các nước đang phát triển để được tiếp cận và tham gia vào phát triển và vận hành các dự án.³⁷

Trụ cột tiếp theo của Thỏa thuận BBNJ tập trung vào các biện pháp quản lý theo khu vực. Theo đó, các quốc gia có thể đề xuất cho ban thư ký của Thỏa thuận những khu vực mà cần chịu sự quản lý đặc biệt.³⁸ Những khu vực này khi được chấp thuận sẽ nhận được sự bảo vệ, bảo tồn, phục hồi và duy trì đa dạng sinh học và hệ sinh thái, bao gồm cả việc tăng cường năng suất và khả năng phục hồi trước các tác nhân gây căng thẳng, ví dụ như biến đổi khí hậu, axit hóa đại dương hay ô nhiễm biển.³⁹ Một điểm cần lưu ý là việc thiết lập các khu vực chịu sự quản lý không được bao gồm bất kỳ một vùng nào nằm trong quyền tài phán quốc gia và không được là cơ sở cho việc thừa nhận hay từ chối bất kỳ yêu sách chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán, kể cả các tranh chấp liên quan đến chúng.⁴⁰

Mặc dù nghĩa vụ đánh giá tác động về môi trường đã được đề cập trong UNCLOS 1982, Thỏa thuận BBNJ vẫn dành riêng một phần nhằm làm rõ quy trình, điều kiện để tiến hành và báo cáo đánh giá tác động môi trường, qua đó bảo đảm các hoạt động được tiến hành phải ngăn ngừa và giảm thiểu được các tác hại đáng kể tới môi trường

³⁶ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

³⁷ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

³⁸ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

³⁹ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

⁴⁰ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024. Điều 18.

biển.⁴¹ Ngoài ra, bên cạnh việc quy định biện pháp đánh giá tác động môi trường chiến lược, Thỏa thuận cũng lần đầu tiên khuyến khích và ủng hộ việc xem xét đánh giá các tác động tích lũy lên môi trường.⁴²

Trụ cột cuối cùng của Thỏa thuận quy định về vấn đề xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển. Nội dung của Phần này đặc biệt nhắm tới các quốc gia đang phát triển, với công nghệ và nguồn tài chính còn hạn hẹp. Theo đó, Thỏa thuận quy định các bên, trong khả năng của mình và hợp tác với các bên khác, nhằm bảo đảm việc xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển cho các quốc gia đang phát triển.⁴³ Việc hỗ trợ này có tính đến hoàn cảnh đặc biệt của các quốc đảo nhỏ đang phát triển và các nước chậm phát triển, xác định thông qua việc đánh giá cho từng trường hợp cụ thể. Thêm vào đó, việc đánh giá này có thể tự đánh giá hoặc thông qua ủy ban xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển và cơ chế minh bạch thông tin.⁴⁴

3. Thực tiễn thực thi các cam kết trong hoạt động thăm dò, khai thác tài nguyên biển của Việt Nam

3.1. Sự hình thành và phát triển của các quy định về khai thác và quản lý tài nguyên biển tại Việt Nam

Việt Nam phê chuẩn UNCLOS 1982 vào năm 1994. Sự kiện này đánh dấu một bước tiến quan trọng và mang tính quyết định trong việc xác lập quyền lợi và nghĩa vụ của nước ta đối với tài nguyên biển. Mặt khác, việc tham gia UNCLOS 1982 cũng thể hiện nỗ lực của Việt Nam trong quá trình hội nhập với cộng đồng quốc tế cũng như vấn đề tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác nguồn lợi từ biển. Kể từ khi phê chuẩn Công ước này, Việt Nam đã

⁴¹Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

Phần IV

⁴² Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

Điều 38.

⁴³Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

Điều 40, Điều 41.

⁴⁴ Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.

từng bước xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm điều chỉnh và quản lý hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên biển.

Liên quan đến hoạt động khai thác dầu khí trên biển, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí năm 2000 được ban hành đã sửa đổi và khắc phục được một số tồn tại của Luật Dầu khí năm 1993, thời điểm trước khi Việt Nam phê chuẩn UNCLOS 1982. Theo đó, Luật Dầu khí năm 1993 trước đây chỉ ghi nhận văn bản này cùng với những Hiệp định hợp tác giữa Việt Nam và các quốc gia khác là những nguồn luật điều chỉnh cụ thể của hoạt động khai thác dầu khí tại Việt Nam.⁴⁵ Quy định này một mặt đã tự giới hạn phạm vi quản lý nhà nước trong lĩnh vực khai thác dầu khí. Mặt khác, hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động khai thác dầu khí của Việt Nam trong thời gian này vẫn còn đang trong quá trình phát triển. Vì vậy, vấn đề này đã được bổ sung trong Luật Dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2000. Theo đó, *“trong trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác với quy định của Luật này, thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó.”*⁴⁶ Điều này không chỉ thể hiện tinh thần cởi mở và tiếp thu của Việt Nam, mà đồng thời cũng mở rộng phạm vi luật có thể được áp dụng tới UNCLOS 1982, qua đó giúp lĩnh vực thăm dò và khai thác dầu khí trên biển của nước ta được tiếp cận với môi trường khai thác dầu khí của thế giới cả về mặt pháp lý và thực tiễn.

Về lĩnh vực khai thác thủy sản, Luật Thủy sản của Việt Nam lần đầu được ban hành vào năm 2003. Theo đó, hoạt động khai thác thủy sản của Việt Nam sẽ gắn với nguyên tắc bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn lợi thủy sản, tính đa dạng sinh học và bảo vệ môi trường.⁴⁷ Đây không chỉ là một điểm tương đồng với quy định của UNCLOS 1982, mà còn thể hiện nỗ lực hòa nhập quốc tế và chủ động của nước ta trong việc bảo vệ đa dạng sinh học biển song song với việc phát triển kinh tế. Để thực hiện điều này, Luật Thủy sản 2003 quy định nhà nước sẽ có những chính sách hỗ trợ và khuyến khích cho các cá nhân và tổ chức đầu tư, nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ tiên

⁴⁵ Quốc hội Việt Nam (1993), *Luật Dầu khí 1993 18-L/CTN*, Điều 49, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Dau-khi-1993-18-L-CTN-38474.aspx>, truy cập ngày 21/10/2024.

⁴⁶ Quốc hội Việt Nam (1993), *Luật Dầu khí 1993 18-L/CTN*, Điều 49, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Dau-khi-1993-18-L-CTN-38474.aspx>, truy cập ngày 21/10/2024.

⁴⁷ Quốc hội Việt Nam (2003), *Luật Thủy sản 2003 Số 17/2003/QH11*, Điều 4, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Thuy-san-2003-17-2003-QH11-51687.aspx>, truy cập ngày 21/10/2024.

tiến nhằm bảo đảm phát triển thủy sản bền vững.⁴⁸ Đồng thời, văn bản này cũng quy định những hành vi bị cấm trong quá trình cá nhân, tổ chức khai thác thủy sản, bao gồm hành vi khai thác quá sản lượng, khai thác ở khu bảo tồn biển hay phá hủy hệ sinh thái.⁴⁹ Việc này nhằm tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý và xử lý vi phạm trong lĩnh vực này.

Bên cạnh đó, hoạt động quản lý khai thác tài nguyên biển nói chung trong khoảng thời gian này còn được điều chỉnh bởi Luật Biển Việt Nam năm 2012. Những quy định liên quan đến hoạt động quản lý và khai thác tài nguyên biển trong phạm vi chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam nhìn chung đều được xây dựng trên nền tảng của UNCLOS 1982.⁵⁰ Ngoài ra, nguyên tắc thăm dò và khai thác tài nguyên biển vẫn dựa trên yêu cầu tiên quyết về phát triển bền vững, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch quản lý biển.⁵¹ Luật Biển Việt Nam 2012 cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc hợp tác quốc tế về biển với các nước, các tổ chức quốc tế và khu vực về hoạt động nghiên cứu biển, khai thác bền vững tài nguyên biển và bảo vệ đa dạng sinh học biển.⁵²

Hiện nay, lĩnh vực khai thác và thăm dò tài nguyên biển được điều chỉnh bởi Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015. Đây có thể được coi là văn bản hợp nhất những kinh nghiệm và tiếp thu của Việt Nam trong quá trình xây dựng một hệ thống pháp luật điều chỉnh về vấn đề quản lý và khai thác tài nguyên biển. Theo đó, việc khai thác tài nguyên biển hiện sẽ căn cứ theo chiến lược khai thác, sử dụng biển bền vững.⁵³ Việc lập chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo sẽ được lập ở cấp độ quốc gia cho giai đoạn hai mươi năm, tầm nhìn ba mươi năm.⁵⁴ Nội dung của chiến lược khai thác sẽ tập trung vào tầm nhìn, định hướng và giải pháp để có thể khai thác và sử dụng tài nguyên biển một cách

⁴⁸ Ibid Điều 5.

⁴⁹ Ibid Điều 6.

⁵⁰ Quốc hội Việt Nam (2012), *Luật Biển Việt Nam 2012*, Điều 12, Điều 16, Điều 18, <https://luatvietnam.vn/hang-hai/luat-bien-viet-nam-2012-71746-d1.html>, truy cập ngày 21/10/2024.

⁵¹ Ibid Điều 4, Điều 5.

⁵² Ibid Điều 6.

⁵³ Quốc hội Việt Nam (2015), *Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo 2015*, Điều 9, <https://luatvietnam.vn/hang-hai/luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-hai-dao-2015-96366-d1.html>, truy cập ngày 21/10/2024.

⁵⁴ Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo 2015

bền vững. Một điểm mới đáng chú ý khác của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015 là phương thức quản lý tổng hợp. Mọi cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển đều sẽ có nghĩa vụ thuộc phạm vi quyền hạn của mình trong việc quản lý và khai thác tài nguyên biển.⁵⁵ Điều này sẽ giúp khắc phục các xung đột, mâu thuẫn trong quá trình quản lý theo ngành, theo lĩnh vực, qua đó thống nhất chủ trương quản lý từ Trung ương đến địa phương, đảm bảo phát triển bền vững biển và hải đảo.

3.2. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quản lý thăm dò và khai thác tài nguyên biển

Cùng với quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, Việt Nam cũng rất chủ động trong việc hợp tác quốc tế để nâng cao hiệu quả quản lý và năng lực khai thác bền vững tài nguyên biển.

Ở phạm vi hợp tác đa phương trong khu vực, một năm sau khi phê chuẩn UNCLOS 1982, Việt Nam chính thức tham gia vào Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Việc tham gia vào ASEAN đã mở đường cho nước ta thiết lập mối quan hệ đối tác với các bên trong khu vực trong mọi lĩnh vực, trong đó có kinh tế biển. Thông qua kênh hợp tác này, rất nhiều sáng kiến khu vực đã ra đời như Ủy ban ASEAN về Thực phẩm, Nông nghiệp và Lâm nghiệp (COFAF), Liên minh Tôm ASEAN (ASA), Nhóm tư vấn Thủy sản của Quan hệ đối tác chiến lược ASEAN-SEAFDEC (FCG/ASSP); hay Nhóm công tác chuyên gia về Thực hành nuôi trồng thủy sản tốt của ASEAN (EWG-GAQP).⁵⁶ Những chương trình này không chỉ thúc đẩy sự hợp tác trong lĩnh vực khai thác và quản lý tài nguyên biển mà còn nâng cao khả năng cạnh tranh của ngành thủy sản Việt Nam trên thị trường khu vực và quốc tế. Nhờ vậy, Việt Nam có cơ hội học hỏi từ kinh nghiệm và công nghệ của các nước thành viên khác, đồng thời cũng đóng góp vào việc phát triển các chính sách và quy định chung nhằm bảo vệ và duy trì sự bền vững của tài nguyên biển trong khu vực Đông Nam Á.

⁵⁵ Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo 2015, Điều 15.

⁵⁶ ASEAN, *Fisheries Cooperation*, <https://asean.org/our-communities/economic-community/enhanced-connectivity-and-sectoral-development/asean-food-agriculture-and-forestry/fisheries-cooperation/>, truy cập ngày 23/10/2024.

Mặt khác, với vị trí địa chính trị quan trọng ở cửa ngõ Biển Đông, việc tham gia vào các thỏa thuận song phương với những quốc gia hay tổ chức quốc tế khác cũng đóng vai trò quan trọng với Việt Nam trong việc hợp tác và phân chia khu vực quản lý, khai thác tài nguyên biển, đồng thời giảm thiểu nguy cơ xảy ra xung đột và cạnh tranh. Tính đến nay, một trong những thỏa thuận song phương quan trọng nhất mà Việt Nam đã ký kết là Hiệp định hợp tác nghề cá trong vịnh Bắc Bộ giữa Việt Nam và Trung Quốc ký kết ngày 25/12/2000. Nội dung chủ yếu của Hiệp định là xác lập vùng đánh bắt chung, vùng nước dàn xếp quá độ và vùng đệm cho tàu cá nhỏ cũng như các nguyên tắc cơ bản về hoạt động đánh cá diễn ra tại những khu vực này. Hiện nay, Hiệp định này giữa Việt Nam và Trung Quốc đã hết hiệu lực. Cơ quan chức năng hai nước sẽ quản lý hoạt động của tàu cá trong vịnh Bắc Bộ theo đường phân định vịnh Bắc Bộ được quy định tại Điều 2 Hiệp định giữa hai nước về phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của hai nước trong vịnh Bắc Bộ.⁵⁷

Một trong những khu vực chồng lấn phức tạp khác mà Việt Nam và các bên đã nỗ lực thỏa thuận để phân chia khu vực khai thác là tại vịnh Thái Lan. Theo đó, Chính phủ Việt Nam và Thái Lan vào năm 1997 đã ký Hiệp định về phân định ranh giới trên biển giữa hai nước trong vịnh Thái Lan.⁵⁸ Đối với Campuchia, Việt Nam và nước này hiện chỉ có Hiệp định về Vùng nước lịch sử giữa Việt Nam và Campuchia năm 1982 quy định về hoạt động đánh bắt cá chung tại khu vực vịnh Thái Lan. Cụ thể, Điều 3 của Hiệp định quy định: “*Việc đánh bắt hải sản của nhân dân địa phương trong vùng này vẫn tiếp tục theo tập quán làm ăn từ trước tới nay.*”⁵⁹ Ngoài ra, giữa Việt Nam và Malaysia cũng tồn tại vùng chồng lấn rộng 2.800 km², do vậy cả hai

⁵⁷ Bộ Ngoại giao Việt Nam (2004), *Hiệp định hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-dinh-hop-tac-nghe-ca-o-Vinh-Bac-Bo-giua-Viet-Nam-Cong-hoa-nhan-dan-Trung-Hoa-2004-17685.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.

⁵⁸ Chính phủ Việt Nam (1997), *Hiệp định giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ Vương quốc Thái Lan về phân định ranh giới trên biển giữa hai nước trong Vịnh Thái Lan*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Hiep-dinh-phan-dinh-ranh-gioi-tren-bien-giua-hai-nuoc-trong-vinh-Thai-Lan-115758.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.

⁵⁹ Chính phủ Việt Nam (1982), *Hiệp định về vùng nước lịch sử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Campuchia*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Hiep-dinh-vung-nuoc-lich-su-Viet-Nam-Campuchia-115569.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.

nước đều có nhu cầu đàm phán phân định ranh giới rõ ràng.⁶⁰ Trên tinh thần đó, hai bên đã ký kết văn bản hợp tác tại khu vực chung chồng lấn (MOU), qua đó thỏa thuận và thống nhất về vấn đề thăm dò và khai thác chung tài nguyên biển tại đây. Nhờ nỗ lực của hai nước, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và Công ty Dầu khí quốc gia Malaysia (Petronas) đã thực hiện hợp tác khai thác chung dầu khí tại khu vực chồng lấn này và đã có sản phẩm dầu khí từ năm 1997.⁶¹

Ngoài hoạt động phân chia khu vực đánh bắt thủy hải sản, Việt Nam cũng đã có thỏa thuận liên quan đến hoạt động tại những khu vực thềm lục địa bị chồng lấn. Theo đó, vùng biển tiếp giáp giữa Việt Nam và Indonesia trước đây tồn tại một vùng chồng lấn rộng khoảng 42.000 km².⁶² Từ năm 1979 đến năm 1991, cả hai nước đã tiến hành nhiều vòng đàm phán cấp chuyên viên và cấp chính phủ nhằm giải quyết các vấn đề có liên quan đến vùng biển chồng lấn. Sau 25 năm, Hiệp định phân định ranh giới thềm lục địa giữa Việt Nam và Indonesia đã được hai nước ký kết.⁶³ Hiệp định này không chỉ giúp giải quyết những xung đột về vấn đề chủ quyền trên biển của hai nước, mà còn tạo tiền đề giúp Việt Nam tiếp tục đấu tranh bảo vệ chủ quyền biển đảo thông qua biện pháp hòa bình.

4. Một số thách thức trong thi hành quyền thăm dò, khai thác tài nguyên nhằm đạt được mục tiêu phát triển bền vững tại Việt Nam

Nghị quyết số 36-NQ/TW, ngày 22-10-2018, của Hội nghị Trung ương 8 khóa XII, “*về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*” đã khẳng định vị trí, tầm quan trọng trong phát triển kinh tế biển, đồng thời xác định nhiệm vụ đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển,

⁶⁰ Thượng tá, TS. Nguyễn Thanh Minh (2023), *Quan điểm giải quyết vấn đề phân định biển của Việt Nam (Phần I)*, <https://ttdn.vn/bien-gioi-bien-dao/quan-diem-giai-quyet-van-de-phan-dinh-bien-cua-viet-nam-phan-i-93712>, truy cập ngày 23/10/2024..

⁶¹ P.V. (2023), Việt Nam hợp tác khai thác dầu khí bền vững ở khu vực Biển Đông, *Tạp chí điện tử Thông tin và Truyền thông*, <https://ictvietnam.vn/viet-nam-hop-tac-khai-thac-dau-khi-ben-vung-o-khu-vuc-bien-dong-57983.html>, truy cập ngày 23/10/2024.

⁶² P.V. (2023), Việt Nam hợp tác khai thác dầu khí bền vững ở khu vực Biển Đông, *Tạp chí điện tử Thông tin và Truyền thông*, <https://ictvietnam.vn/viet-nam-hop-tac-khai-thac-dau-khi-ben-vung-o-khu-vuc-bien-dong-57983.html>, truy cập ngày 23/10/2024.

⁶³ Chính phủ Việt Nam (2003), *Hiệp định giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa Indonesia về phân định ranh giới thềm lục địa*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Hiep-dinh-phan-dinh-ranh-gioi-them-luc-dia-giua-Viet-Nam-Indonesia-115570.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.

giàu từ biển.⁶⁴ Tuy nhiên, nước ta hiện vẫn đang phải đối mặt với một số khó khăn, thách thức trong quá trình hiện thực hoá được mục tiêu này. Cụ thể:

- *Tình trạng biến đổi khí hậu*

Khu vực Biển Đông đã và đang là một trong những nơi chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu. Theo nghiên cứu được thực hiện bởi Đại học British Columbia và Quỹ ADM, nếu nồng độ CO₂ trong khí quyển vào năm 2100 là 1370 ppm (tương ứng với kịch bản phát thải cao), hàng năm khu vực Biển Đông sẽ mất tới 6,4 triệu tấn sinh khối cá, cùng với thiệt hại mỗi năm là 11,4 tỷ USD doanh thu từ nghề cá.⁶⁵ Thậm chí với kịch bản tốt đẹp nhất, với nồng độ CO₂ trong khí quyển vào năm 2100 là 450 ppm và sản lượng đánh bắt giảm 50%, Biển Đông vẫn được dự đoán sẽ mất 6,5 tỷ USD hoặc 1,5 triệu tấn sinh khối.⁶⁶ Những thiệt hại này sẽ tác động không nhỏ tới mục tiêu phát triển bền vững của nền kinh tế biển của Việt Nam trong tương lai nếu không có những giải pháp ứng phó hiệu quả.

- *Tình trạng đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo và không theo quy định (IUU)*

Sự suy giảm của nguồn lợi thủy sản do biến đổi khí hậu không chỉ tác động tới sinh kế của hàng triệu ngư dân, đồng thời cũng tiềm ẩn nguy cơ làm trầm trọng hơn tình trạng đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo và không theo quy định trong khu vực. Kể từ khi ngành thủy sản của nước ta bị áp dụng biện pháp cảnh báo thẻ vàng từ Ủy ban châu Âu, tỷ trọng xuất khẩu thủy sản của Việt Nam sang thị trường này đã suy giảm qua từng năm. Theo thống kê của Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam, năm 2018 - năm đầu tiên sau khi bị cảnh báo “thẻ vàng”, tỷ trọng xuất khẩu thủy sản sang thị

⁶⁴ Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2018), *Nghị quyết Số 36-NQ/TW Ngày 22/10/2018*, Hội nghị Lần thứ Tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa XII) về Chiến lược Phát triển Bền vững Kinh tế Biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-36-nqtw-ngay-22102018-hoi-nghi-lan-thu-tam-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-ve-chien-luoc-phat-trien-ben-vung-kinh-te-bien-viet-nam-den-nam-2030-tam-nhin-den-nam-2045>, truy cập ngày 23/10/2024.

⁶⁵ Sophie le Clue (2021), *Impact of Climate Change & Overfishing on Fishstocks in East & South China Sea*, <https://chinawaterrisk.org/opinions/impact-of-climate-change-overfishing-on-fishstocks-in-east-south-china-sea/>, truy cập ngày 23/10/2024.

⁶⁶ Sophie le Clue (2021), *Impact of Climate Change & Overfishing on Fishstocks in East & South China Sea*, <https://chinawaterrisk.org/opinions/impact-of-climate-change-overfishing-on-fishstocks-in-east-south-china-sea/>, truy cập ngày 23/10/2024.

trường châu Âu chiếm 11,8%. Sang năm 2019, con số này giảm xuống còn 10,7% và còn 9,5% vào năm 2020. Đến năm 2022, tỷ trọng đã giảm còn 9,4%. Trong khi đó, trước khi bị cảnh báo thẻ vàng, giai đoạn 2015 – 2017, thị trường châu Âu chiếm tới 30 - 35% tỷ trọng xuất khẩu thủy sản của Việt Nam. Qua 4 đợt thanh tra, Ủy ban châu Âu dù ghi nhận một số kết quả tích cực trong công tác chống khai thác IUU của Việt Nam nhưng hiện vẫn chưa thực hiện việc gỡ thẻ vàng cho nước ta. Thực tế từ năm 2020 đến năm 2023, cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam đã xử lý trung bình trên hai nghìn vụ khai thác IUU mỗi năm, với số tiền hàng chục tỷ đồng.⁶⁷ Rõ ràng rằng khai thác IUU đã trở thành một trong những vấn đề nhức nhối của nền kinh tế biển nước ta. Hoạt động này không chỉ đe dọa nghiêm trọng tới hệ sinh thái biển, đồng thời cũng tác động tiêu cực tới nguồn thu từ hoạt động xuất khẩu thủy sản. Nếu không có biện pháp giải quyết triệt để tình trạng này, Việt Nam sẽ tiếp tục đối mặt với những thách thức lớn trong việc duy trì và phát triển kinh tế biển.

- *Tình hình tranh chấp trên Biển Đông*

Biển Đông luôn là một trong những khu vực có nhiều tranh chấp chủ quyền phức tạp và nhạy cảm nhất trên thế giới. Các quốc gia trong khu vực, bao gồm Trung Quốc, Việt Nam, Philippines, Malaysia, Brunei và Đài Loan, đều đặt ra những yêu sách chồng chéo về lãnh thổ và tài nguyên biển. Hiện trạng này không chỉ làm gia tăng căng thẳng trong quan hệ ngoại giao với các quốc gia khác mà còn ảnh hưởng đến sự ổn định của hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên biển của nước ta. Hiện nay, ngư dân Việt Nam vẫn thường xuyên phải đối mặt với sự đe dọa và gây hấn từ tàu thuyền nước ngoài khi đang thực hiện quyền khai thác tài nguyên trên biển. Điều đáng nói là những lực lượng này thường lợi dụng dưới danh nghĩa là các tàu khai thác hải sản, thăm dò tài nguyên để quấy nhiễu, tạo có để lực lượng vũ trang tiến hành can thiệp dưới chiêu bài “phản công tự vệ”. Những hành vi như vậy không chỉ ảnh hưởng đến quyền khai thác hợp pháp của ngư dân Việt Nam, mà còn tạo ra tâm lý lo sợ trong cộng đồng, khiến họ e ngại ra khơi. Hơn nữa, tình hình căng thẳng cũng sẽ làm suy giảm sự thu hút đầu tư từ các công ty trong và ngoài nước trong hoạt động khai

⁶⁷ Phạm Thị Thanh Bình, Vũ Nhật Quang (2024), *Hoạt động gỡ cảnh báo thẻ vàng IUU: Vấn đề đặt ra và giải pháp*, <https://tapchinganhang.gov.vn/hoat-dong-go-can-bao-the-vang-iuu-van-de-dat-ra-va-giai-phap-6659.html>, truy cập ngày 23/10/2024.

thác dầu khí và khoáng sản khác do môi trường đầu tư không ổn định tại khu vực.

Bên cạnh đó, tranh chấp trên Biển Đông còn kéo theo những căng thẳng chính trị và quân sự trong khu vực, ảnh hưởng đến an ninh hàng hải và tự do hàng không. Sự hiện diện quân sự từ các quốc gia liên quan có thể dẫn đến các cuộc xung đột tiềm tàng, đe dọa nghiêm trọng tới nỗ lực phát triển bền vững của Việt Nam. Có thể thấy, tình hình tranh chấp trên Biển Đông không chỉ là một thách thức lớn đối với quyền thăm dò và khai thác tài nguyên của Việt Nam mà còn ảnh hưởng sâu sắc đến sự phát triển bền vững của kinh tế biển. Sự phức tạp của những tranh chấp này đòi hỏi một cách tiếp cận thận trọng và chiến lược trong việc quản lý tài nguyên và xây dựng quan hệ hợp tác trong khu vực.

5. Một số đề xuất nhằm đảm bảo thực thi hiệu quả quyền thăm dò, khai thác tài nguyên biển của Việt Nam trong thời gian tới

Thứ nhất, tiếp tục rà soát hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm quản lý và thực thi quyền tài phán của quốc gia liên quan đến thăm dò, khai thác, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên biển nói chung, tài nguyên sinh vật nói riêng.

Thứ hai, đẩy mạnh việc thực thi hiệu quả quyền tài phán đối với hoạt động thăm dò, khai thác, bảo tồn tài nguyên sinh vật trong các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền của quốc gia; xử lý nghiêm khắc đối với các hành vi đánh bắt IUU.

Thứ ba, tiếp tục phát triển chính sách hợp tác quốc tế hiệu quả.

Trong bối cảnh Biển Đông đang đối mặt với nhiều thách thức về tranh chấp chủ quyền, khai thác tài nguyên, biến đổi khí hậu cũng như tình trạng khai thác IUU, việc phát triển các chính sách hợp tác quốc tế hiệu quả là điều vô cùng cần thiết. Việt Nam cần chủ động tham gia vào các diễn đàn khu vực và quốc tế để nâng cao tiếng nói và bảo vệ quyền lợi của mình. Ngoài ra, việc hợp tác với các quốc gia khác trong nghiên cứu và quản lý tài nguyên biển cũng sẽ tạo ra những cơ hội để chia sẻ kinh nghiệm, công nghệ và nguồn lực. Ví dụ, việc hợp tác trong các chương trình nghiên cứu về đa dạng sinh học hay biến đổi khí hậu có thể giúp Việt Nam có cái nhìn sâu sắc hơn về tình

hình tài nguyên biển và đưa ra những quyết định khai thác hợp lý hơn. Đồng thời, các thỏa thuận hợp tác về bảo vệ môi trường và quản lý tài nguyên biển cũng cần được thúc đẩy để xây dựng một môi trường hòa bình và ổn định trong khu vực.

Thứ tư, tăng cường năng lực quản lý và bảo vệ tài nguyên biển.

Để thực thi hiệu quả quyền thăm dò và khai thác tài nguyên biển, Việt Nam cần tập trung vào việc nâng cao năng lực quản lý và bảo vệ tài nguyên biển. Điều này đòi hỏi một hệ thống quản lý mạnh mẽ và đồng bộ từ cấp Trung ương đến địa phương. Ví dụ, nước ta nên cải thiện hệ thống giám sát và kiểm soát hoạt động khai thác, áp dụng công nghệ hiện đại như cảm biến, drone và hệ thống thông tin địa lý (GIS) trong việc theo dõi tàu thuyền và tình trạng các nguồn tài nguyên. Ngoài ra, việc đào tạo nguồn nhân lực có chuyên môn cao trong lĩnh vực quản lý tài nguyên biển cũng rất quan trọng. Các chương trình đào tạo cần được thiết kế để trang bị cho cán bộ quản lý kiến thức về bảo vệ môi trường, kỹ năng khai thác bền vững và cách ứng phó với biến đổi khí hậu hay từ các hành động gây hấn từ tàu thuyền nước ngoài.

Thứ năm, nâng cao nhận thức cộng đồng về khai thác và bảo vệ tài nguyên biển.

Một trong những yếu tố quan trọng khác để đảm bảo sự phát triển bền vững tài nguyên biển là nâng cao nhận thức cộng đồng xung quanh những vấn đề về hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên biển. Theo đó, nước ta nên tổ chức thường xuyên các buổi hội thảo, lớp học và hoạt động trải nghiệm, có thể hướng tới đối tượng là người dân, đặc biệt là các cộng đồng ven biển nhằm giúp người dân hiểu rõ hơn về những bối cảnh khai thác tài nguyên hiện tại, tác động của biến đổi khí hậu, khai thác không bền vững và bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Ngoài ra, việc phát triển các mô hình cộng đồng bền vững, nơi mà người dân cùng nhau quản lý và khai thác tài nguyên biển một cách có trách nhiệm, cũng cần được khuyến khích. Qua đó, không chỉ tạo ra lợi ích kinh tế cho người dân mà còn góp phần bảo vệ tài nguyên biển cho các thế hệ mai sau.

6. Kết luận

Sau ba mươi năm phê chuẩn UNCLOS 1982, Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong nỗ lực thực thi các quy định của Công ước này, đặc biệt trong lĩnh vực thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên. UNCLOS 1982 theo đó không chỉ cung cấp một khung pháp lý rõ ràng cho quyền và trách nhiệm liên quan của Việt Nam, mà còn tạo điều kiện cho nước ta khẳng định vị thế của mình trên Biển Đông. Tuy nhiên, Việt Nam hiện vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức, bao gồm biến đổi khí hậu, tình hình tranh chấp chủ quyền phức tạp và áp lực từ việc khai thác không bền vững. Những thách thức này đòi hỏi Việt Nam phải có những biện pháp quyết liệt và đồng bộ để quản lý tài nguyên biển một cách hiệu quả hơn. Việc nâng cao năng lực quản lý, phát triển chính sách hợp tác quốc tế và nâng cao nhận thức cộng đồng về bảo vệ tài nguyên biển sẽ là những yếu tố then chốt trong việc thực thi quyền thăm dò và khai thác tài nguyên theo quy định của UNCLOS. Có thể nói, hành trình thực thi UNCLOS 1982 là một quá trình liên tục, đòi hỏi sự chú ý và nỗ lực không ngừng từ cả chính phủ và cộng đồng. Những nỗ lực này sẽ không chỉ đảm bảo nguồn lợi từ biển mà còn góp phần vào sự thịnh vượng và an ninh lâu dài cho đất nước.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Baiqiong Liu, Jing Wang, Min Xu, Zaifeng Wang, Lin Zhao (2020), Evaluation of the comprehensive benefit of various marine exploitation activities in China, *Marine Policy*, Volume 116, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103924>, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X1930315X>, truy cập ngày 15/10/2024.
2. Yixuan Wang, Nuo Wang (2019), The Role of the Marine Industry in China's National Economy: An Input–Output Analysis, *Marine Policy*, Volume 99, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.10.019>, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18304226>, truy cập ngày 15/10/2024.

3. Lucentezza Napitupulu, Smita Tanaya Sitanggang, Ines Ayostina, Indah Andesta, Ria Fitriana, Desti Ayunda, Armyanda Tussadiah, Komariah Ervita, Khesyia Abigail Makhas, Rizky Firmansyah and Rizky Haryanto (2022), *Trends in Marine Resources and Fisheries Management in Indonesia: A Review* World Resources Institute, <https://wri-indonesia.org/en/publications/trends-marine-resources-and-fisheries-management-indonesia-review>, truy cập ngày 16/10/2024.
4. Supporting Marine Fishing Sustainably: A Review of Central and Provincial Government Support for Marine Fisheries in Indonesia.
5. Indonesia: GDP from Fishing 2023, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1018526/indonesia-gdp-fishing/>, truy cập ngày 16/10/2024.
6. Indonesia Approves \$3 Bln Development Plan, Ocean Energy Resources, 03/01/2023, <https://ocean-energyresources.com/2023/01/03/indonesia-approves-3-bln-development-plan/>, truy cập ngày 16/10/2024.
7. Xuân Lộc (2024), *Bước đột phá lớn cho kinh tế biển*, <https://dangcongsan.vn/bien-dao-viet-nam/buoc-dot-pha-lon-cho-kinh-te-bien-671537.html>, truy cập ngày 16/10/2024.
8. Tạp chí Tài chính online (2024), *Thực trạng và giải pháp phát triển kinh tế biển đảo Việt Nam năm 2030*, <https://tapchitaichinh.vn/thuc-trang-va-giai-phap-phat-trien-kinh-te-bien-dao-viet-nam-nam-2030.html>, truy cập ngày 16/10/2024..
9. VASEP (2024), *Năm 2024, nhiều loài cá biển và cá nước ngọt có nhu cầu tăng*, <https://vasep.com.vn/san-pham-xuat-khau/tin-tong-hop/xuat-nhap-khau/nam-2024-nhieu-loai-ca-bien-va-ca-nuoc-ngot-co-nhu-cau-tang-30887.html>, truy cập ngày 16/10/2024.
10. Công ty Cổ phần Kinh doanh Khí miền Nam, *Khai thác, sử dụng dầu mỏ và khí thiên nhiên ở Việt Nam*, <https://pgs.com.vn/vi/khai->

thac-su-dung-dau-mo-va-khi-thien-nhien-o-viet-nam, truy cập ngày 16/10/2024.

11. UNCLOS 1982_e.Pdf, Điều 19, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, truy cập ngày 18/10/2024.
12. Text of the BBNJ Agreement in English.Pdf, Phần II, <https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2024-08/Text%20of%20the%20Agreement%20in%20English.pdf>, truy cập ngày 20/10/2024.
13. Quốc hội Việt Nam (1993), *Luật Dầu khí 1993 18-L/CTN*, Điều 49, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Dau-khi-1993-18-L-CTN-38474.aspx>, truy cập ngày 21/10/2024.
14. Quốc hội Việt Nam (2000), *Luật Dầu khí 2000 Sửa đổi Số 19/2000/QH10*, Điều 1, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Dau-khi-2000-sua-doi-19-2000-QH10-46448.aspx>, truy cập ngày 21/10/2024.
15. Quốc hội Việt Nam (2003), *Luật Thủy sản 2003 Số 17/2003/QH11*, Điều 4, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Luat-Thuy-san-2003-17-2003-QH11-51687.aspx>, truy cập ngày 21/10/2024.
16. Quốc hội Việt Nam (2012), *Luật Biển Việt Nam 2012*, Điều 12, Điều 16, Điều 18, <https://luatvietnam.vn/hang-hai/luat-bien-viet-nam-2012-71746-d1.html>, truy cập ngày 21/10/2024.
17. Quốc hội Việt Nam (2015), *Luật Tài nguyên Môi trường Biển và Hải đảo 2015*, Điều 9, <https://luatvietnam.vn/hang-hai/luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-hai-dao-2015-96366-d1.html>, truy cập ngày 21/10/2024.
18. ASEAN, *Fisheries Cooperation* (ASEAN Main Portal), <https://asean.org/our-communities/economic-community/enhanced-connectivity-and-sectoral-development/asean-food->

agriculture-and-forestry/fisheries-cooperation/, truy cập ngày 23/10/2024.

19. Bộ Ngoại giao Việt Nam (2004), *Hiệp định hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-dinh-hop-tac-nghe-ca-o-Vinh-Bac-Bo-giua-Viet-Nam-Cong-hoa-nhan-dan-Trung-Hoa-2004-17685.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.
20. Chính phủ Việt Nam (1997), *Hiệp định giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ Vương quốc Thái Lan về phân định ranh giới trên biển giữa hai nước trong Vịnh Thái Lan*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Hiep-dinh-phan-dinh-ranh-gioi-tren-bien-giua-hai-nuoc-trong-vinh-Thai-Lan-115758.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.
21. Chính phủ Việt Nam (1982), *Hiệp định về vùng nước lịch sử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Campuchia*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Hiep-dinh-vung-nuoc-lich-su-Viet-Nam-Campuchia-115569.aspx>, truy cập ngày 23/10/2024.
22. Thượng tá, TS. Nguyễn Thanh Minh (2023), *Quan điểm giải quyết vấn đề phân định biển của Việt Nam (Phần I)*, <https://ttdn.vn/bien-gioi-bien-dao/quan-diem-giai-quyet-van-de-phan-dinh-bien-cua-viet-nam-phan-i-93712>, truy cập ngày 23/10/2024.
23. P.V. (2023), Việt Nam hợp tác khai thác dầu khí bền vững ở khu vực Biển Đông, *Tạp chí điện tử Thông tin và Truyền thông*, <https://ictvietnam.vn/viet-nam-hop-tac-khai-thac-dau-khi-ben-vung-o-khu-vuc-bien-dong-57983.html>, truy cập ngày 23/10/2024.
24. Chính phủ Việt Nam (2003), *Hiệp định giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa Indonesia về phân định ranh giới thềm lục địa*, [530](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-</div><div data-bbox=)

truong/Hiep-dinh-phan-dinh-ranh-gioi-them-luc-dia-giua-Viet-Nam-Indonesia-115570.aspx, truy cập ngày 23/10/2024.

25. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2018), *Nghị quyết Số 36-NQ/TW Ngày 22/10/2018, Hội nghị Lần thứ Tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa XII) về Chiến lược Phát triển Bền vững Kinh tế Biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/ngghi-quyet-so-36-nqtw-ngay-22102018-hoi-nghi-lan-thu-tam-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-ve-chien-luoc-phat-trien-ben-4810>, truy cập ngày 23/10/2024.
26. Sophie le Clue (2021), *Impact of Climate Change & Overfishing on Fishstocks in East & South China Sea*, <https://chinawaterrisk.org/opinions/impact-of-climate-change-overfishing-on-fishstocks-in-east-south-china-sea/>, truy cập ngày 23/10/2024.
27. Phạm Thị Thanh Bình, Vũ Nhật Quang (2024), *Hoạt động gỡ cảnh báo thẻ vàng IUU: Vấn đề đặt ra và giải pháp*, <https://tapchinganhang.gov.vn/hoat-dong-go-canb-bao-the-vang-iuu-van-de-dat-ra-va-giai-phap-6659.html>, truy cập ngày 23/10/2024.

**Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia
30 năm Công ước Liên Hợp Quốc về luật biển có hiệu lực
Từ cam kết đến hành động của Việt Nam**

**Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh
Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh - Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh**

NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Phòng 501, Nhà Điều hành ĐHQG-HCM, P. Linh Trung, TP Thủ Đức, TP.HCM.

ĐT: 028 62726361

E-mail: vnuhp@vnuhcm.edu.vn - Website: vnuhcmpress.edu.vn

Chịu trách nhiệm xuất bản và nội dung

PGS.TS NGUYỄN MINH TÂM

Biên tập

LÊ THỊ MINH HUỆ

Sửa bản in

THANH HÀ

Trình bày bìa

Trường Đại học Kinh tế - Luật

Đối tác liên kết

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - LUẬT (ĐHQG-HCM)

Xuất bản lần 1. Số lượng in: 100 cuốn, khổ 16 x 24 cm. Số XNĐKXB: 801-2025/CXBIPH/1-16/ĐHQGTPHCM. QĐXB số: 21/QĐ-NXB cấp ngày 12/3/2025. In tại: Công Ty TNHH Sản Xuất Thương Mại Xuất Nhập Khẩu Tân Minh Hoàng. Địa chỉ: 239/22/2E-2D-2C Tân Quý, phường Tân Quý, quận Tân Phú, TP. HCM. Nộp lưu chiểu: Năm 2025. ISBN: 978-632-608-106-0.

Bản quyền tác phẩm đã được bảo hộ bởi Luật Xuất bản và Luật Sở hữu trí tuệ Việt Nam. Nghiêm cấm mọi hình thức xuất bản, sao chụp, phát tán nội dung khi chưa có sự đồng ý của tác giả và Nhà xuất bản.

ĐỂ CÓ SÁCH HAY, CẦN CHUNG TAY BẢO VỆ TÁC QUYỀN!

