

PHÂN ĐỊNH BIỂN VÀ HỢP TÁC CÙNG PHÁT TRIỂN: CƠ SỞ PHÁP LÝ, MỐI QUAN HỆ VÀ LIÊN HỆ THỰC TIỄN VIỆT NAM

*Trần Hữu Duy Minh**

Tóm tắt: *Phân định biển và hợp tác cùng phát triển là hai giải pháp chính mà các quốc gia có vùng biển chồng lấn có thể lựa chọn. Trong khi phân định biển thường phức tạp và kéo dài thì hợp tác cùng phát triển có thể là một bước thúc đẩy đàm phán phân định biển hoặc là một giải pháp lâu dài mà các bên có thể chấp nhận trong và sau khi phân định biển. Bài viết phân tích cơ sở pháp lý và mối quan hệ giữa phân định biển với hợp tác cùng phát triển, đồng thời liên hệ thực tiễn Việt Nam.*

Abstract: *Maritime boundary delimitation and joint development cooperation are two main solutions chosen by States having overlapping maritime claims. Since maritime boundary delimitation is very lengthy and complicated, joint development cooperation may be a step to speed up the negotiation of maritime boundary delimitation or a good solution accepted by related parties in the process of and after maritime boundary delimitation. Therefore, this paper analyses the legal grounds and relation between maritime boundary delimitation and joint development cooperation. It also uses Vietnamese practice to illustrate relevant issues.*

1. Cơ sở pháp lý cho việc phân định biển theo Công ước Luật Biển năm 1982

Theo Công ước Luật Biển năm 1982 (UNCLOS), cơ sở pháp lý cho việc phân định biển bao gồm: Điều 15 về phân định lãnh hải, khoản 1 Điều 74 về phân định vùng đặc quyền kinh tế và khoản 1 Điều 83 về phân định thềm lục địa. Điều 15 yêu cầu các quốc gia áp dụng phương pháp đường trung tuyến/hoàn cảnh đặc biệt để phân định nếu không đạt được thoả thuận. Khoản 1 Điều 74 và khoản 1 Điều 83 về cơ bản quy định tương tự nhau, theo đó, các quốc gia sẽ tiến hành phân định biển bằng một thoả thuận trên cơ sở luật pháp quốc tế nhằm đạt được một giải pháp công bằng. Hai điều khoản trên không quy định cụ thể phương pháp, mà chỉ đặt ra một yêu cầu duy nhất là việc phân định biển phải công bằng.

Các đường phân định biển thường được xác lập theo một trong hai cách sau: Thoả thuận thông qua đàm phán hoặc phán quyết phân định biển của các cơ quan tài phán. Cũng lưu ý rằng, trong cùng một trường hợp nhưng kết quả phân định biển có thể khác nhau tùy thuộc vào cách thức các quốc gia lựa chọn. Lý do là các quốc gia và cơ quan tài phán có quan điểm khác nhau về yếu tố được coi là quan trọng khi vạch đường phân định. Đối với các quốc gia có thể là yếu tố địa lý, lịch sử, chính trị, kinh tế, an ninh và bất kỳ yếu tố nào khác mang lại quyền lợi tốt nhất cho mình¹. Trong khi đó, không phải yếu tố nào cũng được các cơ quan tài phán cho là hợp lý và phù hợp để

* Khoa Luật Quốc tế, Học viện Ngoại giao.

¹ Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations (DOALOS), *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries*, United Nations: New York, 2000, tr. 25.

xem xét khi tiến hành phân định. Các cơ quan tài phán chú trọng đến yếu tố địa lý, địa hình của bờ biển và khu vực biển cần phân định cũng như tỷ lệ tương xứng giữa chiều dài đường bờ biển và diện tích phân chia cho từng bên. Ví dụ như về yếu tố kinh tế, các cơ quan tài phán không quan tâm đến sự phân bố tài nguyên khoáng sản, dầu khí hay tài nguyên hải sản trong vùng biển phân chia cho hai bên, trừ trường hợp việc phân chia vùng biển không có tài nguyên cho một bên gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống của cộng đồng cư dân ven biển khu vực đó². Do đó, các quốc gia cần xem xét cân trọng trước khi quyết định đưa tranh chấp phân định biển ra giải quyết ở cơ quan tài phán quốc tế.

2. Cơ sở pháp lý cho việc hợp tác cùng phát triển theo Công ước Luật Biển năm 1982

Cơ sở pháp lý cho việc hợp tác cùng phát triển khi chưa phân định được vùng biển chồng lấn bao gồm: Khoản 3 Điều 74 đối với vùng đặc quyền kinh tế và khoản 3 Điều 83 đối với thềm lục địa. Tuy nhiên, không có quy định tương tự đối với vùng lãnh hải. Theo khoản 3 Điều 74 và khoản 3 Điều 83, trong giai đoạn chưa phân định biển các quốc gia phải nỗ lực hết sức mình để đạt được một dàn xếp tạm thời có tính thực tiễn và không làm phương hại hay cản trở việc đạt được thoả thuận phân định cuối cùng³. Nói cách khác, “các dàn xếp tạm thời có tính thực tiễn” là giải pháp tối ưu mà

Công ước yêu cầu các quốc gia phải nỗ lực đạt được trong khi chưa thể thoả thuận về một đường phân định phân chia vùng biển chồng lấn. Lưu ý rằng, đây là nghĩa vụ nỗ lực, do đó không bắt buộc phải thực sự đạt được bất kỳ dàn xếp tạm thời nào⁴.

Các dàn xếp tạm thời có thể có những hình thức khác nhau tuỳ thuộc vào thoả thuận cụ thể của các bên liên quan. Việc hợp tác cùng phát triển là hình thức phổ biến nhất của hoạt động “dàn xếp tạm thời có tính thực tiễn” theo quy định của khoản 3 Điều 74 và khoản 3 Điều 83 nêu trên. Thuật ngữ “hợp tác cùng phát triển” được sử dụng trong bài viết này với nội hàm để chỉ các hoạt động hợp tác của các quốc gia liên quan trên vùng biển chồng lấn trong nhiều lĩnh vực liên quan và không liên quan đến khai thác tài nguyên thiên nhiên. Do đó thuật ngữ này có nội hàm rộng hơn so với các thuật ngữ “phát triển chung” (joint development), “khai thác chung” (joint exploitation) hay “sử dụng chung” (joint utilization) chỉ chú trọng đến lĩnh vực khai thác tài nguyên, chủ yếu là tài nguyên dầu khí.

Hợp tác cùng phát triển bao gồm tất cả các hoạt động liên quan đến mọi quyền chủ quyền và quyền tài phán mà các quốc gia liên quan cùng có trên vùng biển chồng lấn. Căn cứ vào Điều 56 và Điều 77, các quốc gia có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa chồng lấn có thể hợp tác đa dạng trên rất nhiều lĩnh vực. Ví dụ như trong vùng chồng lấn đặc quyền kinh tế, các quốc gia liên quan đều có các quyền chủ quyền và quyền tài phán trên nhiều lĩnh vực như hợp tác trong thăm dò, khai thác, quản lý, bảo tồn

² Tanaka Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2012, tr. 208 – 209.

³ Xem Trần Hữu Duy Minh, *Nghĩa vụ của các quốc gia trong vùng biển chồng lấn thềm lục địa và đặc quyền kinh tế theo Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5 (325), 2015, tr. 80.

⁴ *Vụ Phân định biển ở Đại Tây Dương* (Ghana vs Bờ Biển Ngà), Phán quyết ngày 23/9/2017, Viện đặc biệt thuộc Tòa án Luật Biển quốc tế, đoạn 627.

tài nguyên thiên nhiên, xây dựng, vận hành công trình nhân tạo, bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, thậm chí có thể hợp tác trong việc xem xét hướng đi của ống ngầm của quốc gia khác trên đáy biển vùng chồng lấn.

Trong hình thức hợp tác cùng phát triển cũng có nhiều biến thể khác nhau về đối tượng hợp tác (như dầu khí, hải sản, tuần tra - kiểm soát, an ninh, tìm kiếm cứu nạn, nghiên cứu khoa học biển...) và mô hình khác nhau (ủy ban liên hợp, thành lập liên doanh, giao khoán cho một bên thực hiện, tuần tra chung...). Ngoài ra, dàn xếp tạm thời cũng có thể dưới hình thức là một thoả thuận xác định đường phân chia tạm thời. Đây là việc các quốc gia thoả thuận với nhau về một đường tạm thời phân chia khu vực hoạt động giữa hai nước nhằm tránh va chạm, xung đột không cần thiết. Đường này có thể ngầm định theo lịch sử quản lý trên thực địa hoặc có thể xác định bằng thoả thuận.

Theo khoản 3 Điều 74 và khoản 3 Điều 83, việc xác định đường phân chia tạm thời và hợp tác cùng phát triển hay các hình thức dàn xếp tạm thời khác đều không ảnh hưởng đến việc phân định biển sau này. Nói cách khác, các bên không được viện dẫn bất kỳ thực tiễn hay hoạt động của mình theo dàn xếp tạm thời trong quá trình phân định biển sau này.

Hợp tác cùng phát triển cũng có thể được tiến hành sau khi phân định biển. Cơ sở pháp lý cho việc hợp tác cùng phát triển sau khi phân định biển là thoả thuận giữa các quốc gia, thông thường được ký kết bên cạnh thoả thuận phân định hoặc được ghi nhận trực tiếp trong thoả thuận phân định biển giữa các quốc gia. Các thoả thuận này đặt trên cơ sở tự do ý chí và nguyên tắc bình

đẳng chủ quyền của các quốc gia liên quan theo luật pháp quốc tế nói chung. UNCLOS cũng không ngăn cản các quốc gia ký kết các thoả thuận này trong chừng mực các thoả thuận phù hợp với Công ước và không ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác⁵. Khác với hợp tác cùng phát triển trong giai đoạn trước khi phân định biển, hợp tác cùng phát triển sau khi phân định biển không phải là một nghĩa vụ mà là một quyền tự do của các quốc gia liên quan.

3. Mối quan hệ giữa phân định biển, xác định đường phân chia tạm thời và hợp tác cùng phát triển

Để xử lý các vùng chồng lấn biển giữa các quốc gia có bờ biển đối diện hoặc liền kề, các quốc gia có thể lựa chọn một trong các giải pháp sau: Phân định biển và xác lập ranh giới phân chia vùng biển chồng lấn; xác định một đường phân chia tạm thời hoặc tiến hành hợp tác cùng phát triển⁶. Tùy tình hình thực tế, các quốc gia cũng có thể lựa chọn một trong các giải pháp hoặc kết hợp các giải pháp với nhau⁷. Ví dụ, các quốc gia có thể tiến hành phân định đối với một phần vùng chồng lấn để đàm phán, xác lập đường phân chia tạm thời khu vực kiểm soát, thực thi quyền tài phán ở một số phần còn lại và/hoặc khoanh vùng một khu vực hoặc một số các lĩnh vực hợp tác cùng phát triển ở những khu vực chưa thể phân định.

Giải pháp tốt nhất cho các quốc gia liên quan là có thể phân định và xác định rõ ràng đường ranh giới trên biển. Việc xác định rõ ràng đường phân định biển sẽ có vai trò rất

⁵ Khoản 2 Điều 311 Công ước Luật Biển 1982.

⁶ David Anderson CMG, *Methods of resolving maritime boundary disputes*, bài trình bày tại the Meeting of the International Law Discussion Group at Chatham House, ngày 14/2/2006, xem tại <https://www.chathamhouse.org>.

⁷ Như trên.

lớn trong việc giảm nguy cơ xung đột an ninh và chính trị giữa các quốc gia. Có thể nói, các tranh chấp biên giới lãnh thổ, bao gồm cả tranh chấp biển, có nguy cơ đe dọa rất cao đến quan hệ giữa các quốc gia. Do đó, việc phân định rõ ràng các vùng biển sẽ loại trừ nguy cơ này. Hơn nữa, việc phân định biển sẽ mang lại sự chắc chắn, rõ ràng về mặt pháp lý, qua đó thúc đẩy hoạt động kinh tế. Các công ty dầu khí sẽ an tâm khi đầu tư; ngư dân có định hướng, kế hoạch phát triển nghề cá khi họ biết rõ vùng biển được phép đánh bắt và trữ lượng cá ở khu vực đó. Phân định biển là giải pháp tốt nhất nhưng trong nhiều trường hợp không phải là giải pháp khả thi nhất.

Phân định biển thường rất phức tạp và các cuộc đàm phán sẽ đòi hỏi nhiều thời gian. Trong khi chưa đạt được kết quả phân định cuối cùng, nguy cơ bất ổn an ninh và chính trị vẫn tồn tại, các xung đột, va chạm trên biển vẫn xảy ra kìm hãm các hoạt động kinh tế, gây thiệt hại cho các quốc gia liên quan. Trong ba giải pháp trên, việc xác định đường phân chia tạm thời và hợp tác cùng phát triển có thể giúp các bên tăng cường hợp tác, tránh xung đột hay va chạm trong vùng biển chồng lấn. Hai giải pháp này có thể tạo cơ sở cho các cuộc đàm phán tiếp theo hướng đến một đường phân định biển cuối cùng giữa các quốc gia liên quan. Trong đó, hợp tác cùng phát triển có thể được tiến hành trước hoặc sau khi phân định biển.

Tác giả cho rằng, trong khu vực chồng lấn các quốc gia nên kết hợp cả phân định biển và hợp tác cùng phát triển để thúc đẩy việc đàm phán, hỗ trợ sớm đạt được giải pháp lâu dài và ổn định hoạt động trên vùng biển xung quanh đường phân định sau này.

3.1. Hợp tác cùng phát triển trước hoặc đồng thời với phân định biển

Như đã phân tích, UNCLOS quy định nghĩa vụ cho các quốc gia phải nỗ lực đạt được các dàn xếp tạm thời có tính chất thực tiễn trong giai đoạn chưa thể phân định biển. Trên thực tế hình thức thông thường nhất của các dàn xếp tạm thời là hợp tác cùng phát triển giữa các quốc gia liên quan. Như vậy, hợp tác cùng phát triển là một trong các cách thức phổ biến để thực thi nghĩa vụ theo quy định của Công ước trong giai đoạn tiền phân định.

Hợp tác cùng phát triển sẽ có vai trò và tác động hỗ trợ lớn cho quá trình đàm phán phân định biển. Thông qua quá trình hợp tác, các quốc gia liên quan sẽ có thể cùng nhau khảo sát, tiến hành dự án chung, khai thác chung nguồn tài nguyên hoặc hợp tác quản lý vùng biển. Việc hợp tác giúp các quốc gia có thông tin đáng tin cậy về nguồn tài nguyên của vùng biển chồng lấn, tạo cơ sở phân chia hợp lý tài nguyên trong các cuộc đàm phán phân định biển sau này. Có học giả cho rằng, việc xác lập các khu vực phát triển chung có vai trò giống như một chất xúc tác để các bên đạt được thỏa thuận phân định cuối cùng, ví dụ như trao cho các bên một số quyền trong khu vực chồng lấn, tránh được nguy cơ sau khi phân định biển, các quốc gia nhận thấy phần lớn hoặc tất cả các nguồn tài nguyên trong khu vực chồng lấn lại nằm phía bên kia đường phân định⁸.

Lịch sử luật biển quốc tế hiện đại và quy định của UNCLOS cho thấy, việc xác lập vùng thêm lục địa và đặc quyền kinh tế nhằm mục đích kinh tế là chủ yếu⁹. Các

⁸ Clive H. Schofield, *Blurring the lines: Maritime joint development and the cooperative management of ocean resources*, *Issues Legal Scholarship*, 8 (1), 2009, Article 3, tr. 5.

⁹ Tanaka Yoshifumi, *sđđ*, tr. 124, 132.

quốc gia ven biển có quyền chủ quyền đối với việc thăm dò, khai thác, quản lý và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, sinh vật và phi sinh vật trong hai vùng biển trên¹⁰. Các đặc quyền về kinh tế, đặc biệt là dầu khí và hải sản, là mối quan tâm số một của các quốc gia ven biển khi đàm phán và soạn thảo quy chế của vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

Mặc dù trong các án lệ về phân định biển của tòa án và trọng tài quốc tế, các yếu tố kinh tế, tài nguyên không đóng vai trò quan trọng hay thậm chí không được xem xét đến¹¹. Yếu tố kinh tế, tài nguyên có lẽ là yếu tố mà các quốc gia quan tâm nhất khi tiến hành phân định biển. Việc có một vùng biển lớn nhưng nghèo tài nguyên không phải là kết quả mà các quốc gia mong muốn. Nếu việc phân định biển được tiến hành thông qua đàm phán, các quốc gia có thể chú ý nhiều đến nguồn lợi tài nguyên mà mình mong muốn và yếu tố này sẽ có tác động đến việc liệu các bên có đạt được thỏa thuận hay không.

Các dự án hợp tác cùng phát triển có thể bảo đảm sự thống nhất và nhận thức chung giữa các quốc gia về nguồn tài nguyên và các lợi ích kinh tế khác, tăng sự hiểu biết về lợi ích của nhau trong vùng biển chồng lấn, tạo cơ sở cho việc đạt được thỏa thuận mà các bên có thể cùng chấp nhận, mang lại lợi ích công bằng và hợp lý cho mọi bên.

Ngoài ra, hợp tác cùng phát triển cũng giúp các quốc gia quản lý tài nguyên thiên nhiên hiệu quả hơn, đặc biệt là tài nguyên sinh vật. Các đàn cá thường di chuyển đến và đi, do đó nếu không có hợp tác trong quản lý nghề cá thì có thể dẫn đến việc đánh bắt cá quá mức hoặc theo cách thức không

bền vững, nghiêm trọng hơn là hủy diệt nguồn cá, phá hủy hệ sinh thái trong vùng biển chồng lấn, dẫn đến thiệt hại lâu dài cho các quốc gia liên quan. Trong các lĩnh vực không liên quan đến tài nguyên thiên nhiên, hợp tác cùng phát triển sẽ giúp giữ ổn định và trật tự trên vùng biển chồng lấn, ngăn chặn hoạt động tội phạm và các hoạt động bất hợp pháp lợi dụng sự xung đột trong thẩm quyền thực thi pháp luật của các quốc gia liên quan. Hợp tác cùng phát triển ở đây có thể dưới hình thức tuần tra chung của các lực lượng thực thi pháp luật trên biển (như kiểm ngư, cảnh sát biển...) hay cơ chế quản lý nghề cá chung. Như vậy, các quốc gia giữ ổn định được vùng biển, quản lý tốt hoạt động trên biển và bảo đảm tính bền vững, lâu dài của nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Trong một số trường hợp, hợp tác cùng phát triển trước phân định có thể mang tính chất lâu dài và các quốc gia có thể không cần thiết phải phân định biển – đây được xem giải pháp thay thế phổ biến nhất trong thực tiễn hiện nay¹². Điều này có thể do khu vực chồng lấn quá nhỏ hay các bên đã đạt được lợi ích hợp lý từ thỏa thuận hợp tác cùng phát triển. Ví dụ như trong Vịnh Thái Lan, Việt Nam và Malaysia đã, đang tiến hành hợp tác cùng phát triển rất thành công và lâu dài trong một khu vực chồng lấn khá hẹp. Khu vực chồng lấn giữa Việt Nam và Malaysia chỉ rộng khoảng 2.800 km², bằng khoảng 85% diện tích của Thủ đô Hà Nội. Việt Nam và Malaysia ký Biên bản ghi nhớ (MOU) vào năm 1992 xác lập cơ sở tiến hành dự án hợp tác cùng khai thác dầu khí giữa PetroVietnam và Petronas. Trong năm 1997, dự án khai thác được thùng dầu đầu

¹⁰ Điều 56 và 77 UNCLOS.

¹¹ Tanaka Yoshifumi, *sđđ*, tr. 208.

¹² Clive H. Schofield, *sđđ*, tr. 5.

tiên¹³, năm 2014 dự án khai thác được khoảng 29 triệu thùng dầu mỗi ngày¹⁴. Sự thành công của dự án đã thúc đẩy hai nước tiếp tục kéo dài MOU năm 1992 thêm 10 năm nữa, đến năm 2027 và có thể sẽ tiếp tục sau đó¹⁵.

Một ví dụ khác là Hiệp định Vùng nước lịch sử giữa Việt Nam và Campuchia (1982). Hiệp định xác lập một vùng nước lịch sử chung giữa hai nước và thỏa thuận sẽ đàm phán phân định “vào thời gian thích hợp”¹⁶. Vùng nước tạm thời này rộng khoảng 9.500 km²¹⁷. Điều 3 của Hiệp định quy định quy chế tạm thời cho vùng nước lịch sử, theo đó:

“- Việc tuần tra, kiểm soát trong vùng nước lịch sử này do cả hai bên cùng tiến hành;

- Việc đánh bắt hải sản của nhân dân địa phương trong vùng này vẫn tiếp tục theo tập quán từ trước tới nay. Đối với việc khai thác các tài nguyên thiên nhiên trong khu vực đó, hai bên sẽ cùng nhau thỏa thuận”.

Như vậy, Việt Nam và Campuchia đã thỏa thuận hai vấn đề lớn nhằm tránh các va chạm và xung đột trong giai đoạn chưa phân định. Thứ nhất, hai bên thỏa thuận

việc quản lý, kiểm soát; các hoạt động thực thi pháp luật sẽ do cả hai bên cùng tiến hành. Năm 2002, Bộ Quốc phòng hai nước đã ký kết một thỏa thuận hợp tác trong hoạt động trên vùng biển này¹⁸. Sau đó hải quân hai nước cũng đã ký một bản quy tắc về tuần tra và liên lạc¹⁹. Cho đến năm 2015, hải quân hai nước đã tiến hành được 30 cuộc tuần tra chung²⁰. Thứ hai, hai bên cam kết bảo đảm quyền đánh bắt cá truyền thống của ngư dân hai nước. Đối với tài nguyên thiên nhiên khác, không thuộc phạm vi quyền đánh bắt cá truyền thống, sẽ được tiến hành theo thỏa thuận.

3.2. Hợp tác cùng phát triển sau khi phân định biển

Trong các trao đổi học thuật và hoạch định chính sách, có vẻ như vấn đề hợp tác cùng phát triển hiện nay chỉ được hiểu một cách khá hạn hẹp là giới hạn trong hợp tác cùng phát triển trước khi phân định biển. Tuy nhiên, hợp tác cùng phát triển không chỉ tiến hành trước và trong quá trình phân định biển, mà còn có thể tiến hành sau khi các đường ranh giới trên biển đã được xác lập nhằm bảo đảm việc khai thác tối ưu nguồn tài nguyên hoặc quản lý hiệu quả hoạt động trên biển. Các nguồn tài nguyên trên biển, sinh vật và phi sinh vật, đều có nhiều khả năng vắt ngang qua đường ranh giới mà các quốc gia vạch ra. Các mỏ dầu khí có thể vắt ngang đường ranh giới. Các đàn cá có thể di chuyển từ bên này sang bên kia đường ranh giới, hoặc có tập tính di cư giữa các vùng biển. Điều này dẫn đến khả năng việc một quốc gia tiến hành khai thác

¹³ Nguyen Hong Thao, *Managing Vietnam's Maritime Boundary Disputes*, ODIL, vol. 38, 2007, tr. 311.

¹⁴ Talisman Company, *Annual Information Form (for the year ended December 31, 2014)*, ngày 4/3/2015, tr. 6, xem tại http://www.talisman-energy.com/upload/ir_briefcase/189/01/annual-information-form---talisman-energy.pdf.

¹⁵ PetroVietnam, *Tổng Giám đốc Tập đoàn Nguyễn Vũ Trường Sơn làm việc tại Malaysia*, ngày 16/5/2016, xem tại http://www.pvn.vn/?portal=news&page=detail&category_id=95&id=8588.

¹⁶ Điều 1 và 2 Hiệp định Vùng nước lịch sử giữa Việt Nam và Campuchia năm 1982.

¹⁷ Somjade Kongrawd, *Thailand and Cambodia Maritime Disputes*, xem tại <http://www.navy.mi.th/judge/Files/Thailand%20Cambodia.pdf>, bản đồ 4, tr. 9.

¹⁸ Trần Công Trục, *Tìm hiểu vấn đề biển đảo giữa Việt Nam và Campuchia*, ngày 16/8/2015, xem tại <http://nghiencuuquocte.org/2015/08/16/van-de-bien-dao-viet-nam-campuchia/>.

¹⁹ Như trên.

²⁰ Như trên.

trước hoặc khai thác mạnh hơn quốc gia còn lại sẽ ảnh hưởng đến phần tài nguyên thuộc quốc gia kia. Giả sử một quốc gia khai thác dầu khí ở mỏ vắt ngang đường ranh giới chắc chắn sẽ làm suy giảm lượng dầu khí đáng kể thuộc quốc gia kia. Hoặc trong trường hợp các đàn cá di cư, việc quốc gia đánh bắt cạn kiệt hay phá hủy nơi sinh sản của đàn cá chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến nguồn cá của quốc gia kia. Do đó, vấn đề hợp tác cùng phát triển cũng được đặt ra sau khi phân định biển và tốt nhất cần ghi nhận tại thỏa thuận phân định biển nhằm tránh các tranh chấp về tài nguyên sau này.

Trong một số các thỏa thuận phân định biển, các quốc gia thường thêm vào điều khoản về nguồn trữ lượng chung hoặc điều khoản dự trữ về hợp tác cùng phát triển sau này. Các điều khoản này sẽ giải quyết vấn đề khai thác nguồn tài nguyên vắt ngang hay di chuyển ngang qua đường phân định. Ví dụ, Điều 4 Hiệp định Phân định thềm lục địa giữa Việt Nam và Indonesia năm 2003 quy định:

“Trong trường hợp có một cấu tạo mỏ dầu hoặc khí tự nhiên, hoặc mỏ khoáng sản khác dưới đáy biển nằm vắt ngang đường ranh giới nêu tại khoản 1 Điều 1, các Bên ký kết sẽ thông báo cho nhau mọi thông tin liên quan và thỏa thuận về cách thức khai thác hữu hiệu nhất các cấu tạo hoặc mỏ nói trên và về việc phân chia công bằng lợi ích thu được từ việc khai thác đó”.

Hiệp định Phân định biển trong Vịnh Thái Lan giữa Việt Nam và Thái Lan năm 1997 và Hiệp định Phân định Vịnh Bắc Bộ giữa Việt Nam và Trung Quốc năm 2000 cũng quy định giống nhau và tương tự vậy²¹.

²¹ Điều 4 Hiệp định Phân định biển trong Vịnh Thái Lan giữa Việt Nam và Thái Lan năm 1997; Điều 7 Hiệp định Phân định Vịnh Bắc Bộ giữa Việt Nam và Trung Quốc năm 2000.

Thêm nữa, việc hợp tác cùng phát triển sau khi phân định có thể giúp các quốc gia liên quan quản lý tốt hơn hoạt động trên biển. Việc phân định biển sẽ xác định rõ phạm vi giới hạn hoạt động thực thi pháp luật và quản lý của cơ quan chức năng của các quốc gia liên quan. Với đặc điểm rộng lớn và khó kiểm soát trên biển, nếu không có sự hợp tác giữa các quốc gia sẽ gây khó khăn cho việc quản lý của tất cả các bên. Chẳng hạn, việc hợp tác thực thi pháp luật và quản lý biển có thể ngăn chặn tình trạng tàu thuyền vi phạm trốn tránh, gây khó khăn cho sự kiểm soát và bắt giữ của cơ quan chức năng. Hơn nữa, việc hợp tác không chỉ giúp xử lý hiệu quả các vi phạm pháp luật, mà còn có thể tăng cường khả năng ngăn chặn các vi phạm xảy ra.

Ví dụ điển hình về việc hợp tác cùng phát triển sau khi phân định là trường hợp Việt Nam và Trung Quốc trong Vịnh Bắc Bộ. Hai nước đã tiến hành phân định biển và đồng thời đàm phán xác lập quy chế đánh bắt cá trong khu vực hai bên đường phân định biển. Hiệp định Phân định Vịnh Bắc Bộ và Hiệp định Hợp tác Nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ giữa hai nước được ký kết cùng vào ngày 25/12/2000 và cùng có hiệu lực vào ngày 30/6/2004. Có thể thấy, cả hai nước đã nhận thức rõ rằng, việc xác lập đường ranh giới trên biển là quan trọng nhưng chưa đủ để tạo lập một Vịnh Bắc Bộ hòa bình, hữu nghị và không có xung đột. Thông qua thỏa thuận về hợp tác nghề cá ở Vịnh Bắc Bộ, Việt Nam và Trung Quốc đã quản lý tốt hơn hoạt động đánh bắt cá và xử lý, ngăn chặn các hoạt động vi phạm các quy định về đánh bắt cá một cách hiệu quả, tránh xung đột và va chạm có thể xảy ra giữa ngư dân và cơ quan chức năng của hai nước.

(Xem tiếp trang 84)

lương theo hệ số, người làm được việc cũng như không làm được việc, cứ 3 năm lên lương một lần dẫn tới tình trạng nhân tài vừa làm vừa chơi, “chân trong, chân ngoài”, “chảy máu chất xám” khá phổ biến. Mặt khác, hiện tượng suy thoái biến chất của một số cán bộ, công chức đã dẫn đến hiện tượng cửa quyền, tham nhũng gây mất lòng tin ở dân. Do đó, cần tiến hành cải cách chế độ tiền lương phù hợp với sự thay đổi, phát triển về kinh tế - xã hội; đồng thời, nâng cao năng lực làm việc của cán bộ công chức.

Với chủ trương “Ôn cố nhi tri tân”, quay về quá khứ học hỏi ông cha là một trong những phương sách hay để cải thiện tình hình trên. Thời Minh Mệnh, để nuôi dưỡng lòng liêm khiết của quan lại phủ, huyện hay đội ngũ quan lại ở Nội vụ phủ, triều đình đặt ra một khoản đãi ngộ là “dưỡng liêm” bên cạnh lương bổng hàng năm. Chế độ dưỡng liêm này được áp dụng

không cao bằng, mà dựa vào vị trí, tính chất công việc. Điều này đã phần nào hạn chế sự tham nhũng của quan lại địa phương, những người gần dân nhất. Bên cạnh đó, nhà nước còn đặt ra quy định khảo khóa để khảo xét quan lại về đạo đức và chuyên môn làm cơ sở cho việc thăng giáng, thưởng phạt. Chính sách đó đã tạo nên động lực để quan lại chăm chỉ chính sự.

Như vậy, với bản phận là người thừa hành công vụ, quan lại cần tuân theo các quy tắc, định lệ mà nhà nước đặt ra, đồng thời cần tu chỉnh đạo đức nghề nghiệp. Việc coi trọng yếu tố đạo đức của quan lại dưới triều Vua Minh Mệnh là cơ sở đảm bảo cho nền hành chính hanh thông và trong sạch. Những quy định đó, đặc biệt là lệ hồi ty, phòng gian đảng hay tư tưởng trung quân vẫn có ý nghĩa lớn đối với việc quy định đạo đức công vụ của cán bộ công chức hiện nay.

(Tiếp theo trang 68 – Phân định biển và hợp tác...)

Ngoài ra, còn một số ví dụ khác về hợp tác cùng phát triển sau khi phân định biển như giữa Bahrain – Arabia Saudi (1958), Argentina – Uruguay (1973), Australia – Papua New Guinea, Iceland – Norway (đảo Jan Mayen), Đan Mạch – Anh²².

Kết luận

Phân định biển và hợp tác cùng phát triển là hai vấn đề có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Hợp tác cùng phát triển có thể triển khai trong giai đoạn tiền phân định biển phù hợp với nghĩa vụ quy định tại khoản 3 Điều 74 và khoản 3 Điều 83 của UNCLOS và góp phần tạo cơ sở nhận thức chung giữa các quốc gia, tiến tới phân định

biển thành công. Đồng thời, hợp tác cùng phát triển có thể được tiến hành sau khi phân định nhằm thăm dò, khai thác hiệu quả, công bằng các nguồn tài nguyên vất ngang đường phân định và góp phần hợp tác quản lý tốt hơn các hoạt động trên biển. Việt Nam đã có kinh nghiệm trong việc kết hợp giữa phân định biển và hợp tác cùng phát triển cả trong giai đoạn trước, trong và sau khi phân định biển với các nước. Đây là cơ sở thực tiễn cho việc kết hợp nghiên cứu và đàm phán về phân định biển và hợp tác cùng phát triển đối với các vùng biển chồng lấn còn lại giữa Việt Nam và các nước.

²² Clive H. Schofield, *sdd*, tr. 5 – 11.