

LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN CỦA LUẬT BIỂN QUỐC TẾ và tác động đối với Việt Nam

CN PHẠM THỊ HỒNG NGÂN

Học viện Chính trị khu vực III

Lịch sử hình thành và phát triển của Luật Biển quốc tế là một quá trình lâu dài, phức tạp, đan xen giữa hợp tác, đấu tranh giữa các quốc gia trên thế giới với các chế độ chính trị - xã hội, trình độ phát triển kinh tế, góc nhìn luật pháp khác nhau. Trong tiến trình ấy, sự ra đời của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (viết tắt là UNCLOS 1982) được xem là một trong những thành tựu về lập pháp nổi bật trong lĩnh vực luật biển của thế kỷ XX, là cơ sở pháp lý quan trọng điều chỉnh mọi hoạt động liên quan tới biển và đại dương quốc tế. Theo đó, UNCLOS 1982 đã tác động sâu sắc đến sự phát triển pháp luật về biển của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam.

1. Quá trình hình thành Luật Biển quốc tế

Luật Biển quốc tế "là một ngành luật độc lập thuộc hệ thống Luật Quốc tế, bao gồm tổng thể các nguyên tắc, quy phạm Luật Quốc tế, được các quốc gia và các chủ thể khác của Luật Quốc tế thỏa thuận xây dựng trên cơ sở tự nguyện, bình đẳng, nhằm điều chỉnh những quan hệ phát sinh giữa các chủ thể đó trong các hoạt động quản lý, sử dụng, khai thác và bảo vệ môi trường biển"¹. Về bản chất, Luật Biển quốc tế phản ánh tương quan lực lượng và lợi ích của các quốc gia trong quan hệ với nhau về biển.

Trước thế kỷ XX, Luật Biển quốc tế chủ yếu bao gồm các quy phạm mang tính tập quán với sự đấu tranh và điều hòa giữa hai nguyên tắc lớn là tự do biển cả và thiết lập chủ quyền quốc gia trên biển. Bước sang thế kỷ XX, trước đòi hỏi về việc xác định cụ thể những vùng biển thuộc chủ quyền quốc gia, quá trình pháp

điển hóa luật biển đã được diễn ra thông qua bốn Hội nghị lớn vào các năm 1930, 1958, 1960 và 1973. Sau Hội nghị pháp điển hóa Luật Quốc tế vào năm 1930 tại La Haye (Hà Lan), Hội nghị lần thứ nhất của Liên hợp quốc về Luật Biển vào năm 1958 tại Genève (Thụy Sĩ) và Hội nghị lần thứ hai của Liên hợp quốc về Luật Biển vào năm 1960 tại Genève (Thụy Sĩ), những điều ước quốc tế đa phương đầu tiên về biển đã được thông qua, bao gồm bốn Công ước: (1) Công ước về lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải; (2) Công ước về biển cả; (3) Công ước về đánh cá và bảo tồn các tài nguyên sinh vật của biển cả; (4) Công ước về thềm lục địa. Tuy nhiên, các hội nghị này đã thất bại trong việc thống nhất chiều rộng lãnh hải, chưa xây dựng được khái niệm khoa học về thềm lục địa và hạn chế hơn nữa là không thể hiện được lợi ích của các nước vừa và nhỏ. Trong thời gian diễn ra Hội nghị lần thứ hai của Liên hợp quốc về Luật Biển vào năm 1960 tại Genève (Thụy Sĩ), Arvid Pardo, một đại sứ, luật gia người Malta đã khởi xướng đề nghị Liên hợp quốc bảo trợ một Hội nghị quốc tế soạn thảo Công ước Luật Biển. Đề nghị này ngay lập tức nhận được nhiều sự hưởng ứng, tuy nhiên, để hàng trăm quốc gia với quá nhiều lợi ích riêng đạt được chung một thỏa thuận là điều không hề đơn giản.

Tháng 12 - 1973, Hội nghị lần thứ ba của Liên hợp quốc về Luật Biển chính thức được triệu tập tại New York (Mỹ). Bên cạnh yêu cầu giải quyết những vấn đề đặt ra tại các hội nghị trước, hội nghị lần này diễn ra còn do sự tác động của hai nhân tố: Một là do nhân tố chính trị, sau thập kỷ phi thực dân hóa, nhiều

quốc gia độc lập xuất hiện dẫn tới cuộc đấu tranh của các nước thế giới thứ ba đòi thay đổi trật tự pháp lý cũ trên biển; Hai là do nhân tố kỹ thuật, cách mạng khoa học kỹ thuật cho phép mở rộng khả năng khai thác các tài nguyên khoáng sản ở các độ sâu lớn của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển². Trải qua 9 năm đàm phán (1973 - 1982), 11 khóa họp với sự tham gia của hàng trăm quốc gia và nhiều tổ chức quốc tế, Hội nghị đã đóng góp quan trọng vào tiến trình pháp điển hóa Luật Biển quốc tế. Cộng đồng quốc tế đã thừa nhận một nguyên tắc mới do Đại sứ Malta đưa ra tại phiên họp thứ 22 Đại Hội đồng Liên hợp quốc vào ngày 17 - 8 - 1967, coi vùng biển nằm ngoài vùng tài phán quốc gia là di sản chung của nhân loại. Quan trọng nhất, Hội nghị đã thông qua dự thảo Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 vào ngày 30 - 4 - 1982 với 130 phiếu thuận, 04 phiếu chống, 17 phiếu trắng và 02 nước không tham gia bỏ phiếu. Văn bản cuối cùng được ký kết tại Montego Bay (Jamaica) vào ngày 10 - 12 - 1982. UNCLOS 1982 chính thức có hiệu lực từ ngày 16 tháng 11 năm 1994, một năm sau khi Guyana - nước thứ 60 ký Công ước.

“Với lòng mong muốn giải quyết, trên tinh thần hiểu biết và hợp tác với nhau, mọi vấn đề liên quan đến luật biển, và ý thức được tầm vóc lịch sử của Công ước là một cống hiến quan trọng vào việc giữ gìn hòa bình, công lý và tiến bộ cho tất cả các dân tộc trên thế giới”³, UNCLOS 1982 là một văn kiện pháp lý quốc tế tổng hợp, toàn diện với 17 phần, 320 điều và 9 phụ lục, chứa đựng các nguyên tắc và quy phạm pháp lý liên quan đến các nội dung sau: lãnh hải và vùng tiếp giáp; eo biển dùng cho hàng hải quốc tế; các quốc gia quần đảo; vùng đặc quyền kinh tế; thềm lục địa; biển cả; chế độ các đảo; quyền của các quốc gia không có biển đi ra biển và từ biển vào và tự do quá cảnh; vùng; bảo vệ và gìn giữ môi trường biển; nghiên cứu khoa học biển; phát triển và chuyên giao kỹ thuật biển; giải quyết các tranh chấp. Sau Hiến chương Liên hợp quốc, UNCLOS 1982 được đánh giá là văn kiện pháp lý quốc tế đa phương đồ sộ và quan trọng bậc nhất kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, đáp ứng được nguyện vọng và mong đợi của cộng đồng quốc tế về một trật tự pháp lý quốc tế mới đối với tất cả các vấn đề về biển và đại dương.

Không chỉ bao gồm các điều khoản mang tính điều ước, UNCLOS 1982 còn là văn bản pháp điển hóa các quy định mang tính tập quán, phản ánh sự nhất trí của các quốc gia đối với những vấn đề liên quan đến biển và nhằm xác lập trật tự pháp lý điều chỉnh các hoạt động khai thác và sử dụng biển. Có thể minh chứng bằng Vụ Ngư trường Anh - Na Uy ngày 18 tháng 12 năm 1951 về đường cơ sở thẳng: Trước Chiến tranh thế giới lần thứ nhất, tàu thuyền đánh cá của Anh thường vào vùng nước của Na Uy để đánh bắt cá và đã gây ra nhiều xô xát với dân địa phương. Theo đó, thay vì sử dụng phương pháp ngăn nước thủy triều thấp nhất, Na Uy sử dụng phương pháp đường cơ sở thẳng nối liền một số điểm thích hợp chọn dọc theo bờ biển để xác định đường cơ sở lãnh hải của mình. Phản đối phương pháp mà Na Uy đã dùng để hoạch định đường cơ sở lãnh hải, Anh quyết định kiện Na Uy lên Tòa án pháp lý quốc tế. Kết quả là Tòa án pháp lý quốc tế công nhận tính hợp lý của đường cơ sở thẳng Na Uy, áp dụng cho vùng bờ biển bị khoét sâu và lồi lõm, có các chuỗi đảo chạy qua, một khi đường này không chạy cách xa xu thế chung của bờ biển và hệ thống đường cơ sở thẳng của Na Uy đã nhận được sự công nhận mặc nhiên của Anh trong suốt thời gian dài. Với việc Na Uy thắng kiện, các tiêu chuẩn về đường cơ sở thẳng của Na Uy đã trở thành các tiêu chuẩn chung của luật pháp quốc tế và được điển chế hóa trong UNCLOS 1982.

Từ sự xuất hiện của UNCLOS 1982, cơ quan quyền lực quốc tế về đáy đại dương được thành lập vào năm 1994, thực hiện chức năng tổ chức và kiểm soát các hoạt động dưới biển sâu ngoài vùng thuộc quyền tài phán quốc gia, nhằm điều hành việc khai thác và bảo tồn tài nguyên biển. Tòa án Luật Biển quốc tế cũng được thành lập vào năm 1996, có quyền lực giải quyết các tranh chấp liên quan đến biển phát sinh từ việc giải thích và áp dụng Công ước.

Như vậy, với tầm quan trọng và những giá trị to lớn mà UNCLOS 1982 mang lại, một lần nữa có thể khẳng định đây thực sự là bản *Hiến pháp đại dương* và là một trong những thành tựu về lập pháp nổi bật trong lĩnh vực luật biển nói riêng và luật quốc tế nói chung của thế kỷ XX. Quá trình hình thành Luật Biển quốc tế với trọng tâm là sự ra đời của UNCLOS 1982 đã có những tác động tích cực đến sự phát triển của Luật Biển Việt Nam.



Hội thảo Quốc tế về Luật Biển quốc tế được tổ chức tại Đà Nẵng (Ảnh: TL)

2. Tác động đối với Việt Nam

Sau khi đất nước thống nhất (1975), Việt Nam đã chủ động ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm tăng cường công tác quản lý biển, phù hợp với xu thế chung của Luật Biển quốc tế nhưng chưa đầy đủ, toàn diện, chưa thích hợp để xử lý các mối quan hệ ngày càng phát triển, các hoạt động kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh trên biển.

Trong quá trình đàm phán, xây dựng UNCLOS 1982, Việt Nam là thành viên tích cực tham gia vào quá trình xây dựng và là một trong những nước đầu tiên ký kết, tiến hành các thủ tục phê chuẩn văn bản pháp luật quốc tế quan trọng này. Ngày 23 - 6 - 1994, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành Nghị quyết về việc phê chuẩn UNCLOS 1982. Nghị quyết nêu rõ: “Bằng việc phê chuẩn UNCLOS 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”⁵. Ngày 14 - 7 - 1994, Việt Nam đã nộp văn kiện phê chuẩn cho Tổng thư ký Liên hợp quốc. Ngày 16 - 11 - 1994, UNCLOS 1982 chính thức có hiệu lực đối với Việt Nam.

Là một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế nói chung và của UNCLOS 1982 nói riêng, Việt Nam đã từng bước hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về công tác quản lý và sử dụng biển. Với quan điểm nhất quán là quản lý, khai thác đi đôi với bảo vệ vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền,

quyền tài phán quốc gia trên biển, Đảng ta đã ban hành nhiều nghị quyết quan trọng, tạo tiền đề cho việc hoạch định chính sách của Nhà nước về biển, đảo. Đặc biệt, có “Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020” được ban hành tại Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09 - 02 - 2007 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa X và “Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045” tại Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 - 10 - 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII.

Trên cơ sở quy định của UNCLOS 1982, pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế có liên quan, Việt Nam đã nghiên cứu, soạn thảo và ban hành nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành về biển như Luật Dầu khí sửa đổi các năm 2008 và 2005 (sửa đổi Luật Dầu khí năm 1993) quy định về hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác dầu khí trong các vùng biển Việt Nam và công tác quản lý hoạt động dầu khí; Bộ Luật Hàng hải Việt Nam năm 2015 (thay thế Bộ Luật Hàng hải Việt Nam năm 2005) điều chỉnh các hoạt động giao thông hàng hải trên biển, chế độ ra vào các cảng biển Việt Nam; Luật Thủy sản năm 2017 (thay thế Luật Thủy sản năm 2003) quy định các biện pháp bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, nuôi trồng thủy sản, khai thác thủy sản trong vùng biển Việt Nam và khai thác thủy sản ngoài vùng biển Việt Nam, chống khai thác thủy sản bất hợp pháp; Luật Cảnh sát biển Việt Nam năm 2018 quy định về chức năng, nhiệm vụ của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam...

Đáp ứng yêu cầu phải có một đạo luật riêng về biển sau khi Việt Nam trở thành thành viên của UNCLOS 1982, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Biển Việt Nam vào ngày 21 tháng 6 năm 2012 và chính thức có hiệu lực vào ngày 01 - 01 - 2013. Luật Biển Việt Nam bao gồm 7 chương, 55 điều quy định nguyên tắc quản lý và sử dụng biển; phạm vi và quy chế các vùng nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa; quy chế các đảo, quần đảo; các hoạt động trong các vùng biển Việt Nam; hợp tác quốc tế về biển; các hoạt động tìm kiếm, cứu nạn và cứu hộ, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển; nghiên cứu khoa học biển; phát triển kinh tế biển; tuần tra

kiểm soát trên biển. Đây là một mốc rất quan trọng trong sự phát triển của hệ thống pháp luật nói chung, luật biển nói riêng của Việt Nam. Lần đầu tiên Việt Nam có một văn bản luật quy định đầy đủ chế độ pháp lý của các vùng biển, đảo thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của Việt Nam theo đúng tinh thần UNCLOS 1982. Đồng thời, qua đó Việt Nam đã chuyển đi thông điệp Việt Nam tôn trọng và tuân thủ luật pháp quốc tế, nhất là UNCLOS 1982, phấn đấu vì hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển của khu vực và trên thế giới.

Quá trình tổ chức thi hành Luật Biển Việt Nam trong nhiều năm qua cho thấy: để luật thực sự phát huy hiệu lực, hiệu quả vẫn còn một số vấn đề cần được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với thực tế. Không thể kỳ vọng Luật Biển Việt Nam quy định đầy đủ, chi tiết tất cả khía cạnh liên quan mà nó chỉ nêu ra các nguyên tắc chung, khung pháp lý cơ bản, tạo cơ sở cho các văn bản luật chuyên ngành tiếp theo xây dựng các quy định cụ thể. Đặc biệt, trong xu thế phát triển tất yếu của khoa học - công nghệ hiện đại, việc tham gia nghiên cứu, khai thác tài nguyên ở “Vùng” và “Biển cả” sẽ ngày càng đa dạng hơn. Thực tế đó đòi hỏi phải có những quy định bổ sung cho Luật Biển Việt Nam để bảo vệ các quyền và lợi ích của Nhà nước và công dân Việt Nam trong quan hệ quốc tế ở vùng biển nằm ngoài vùng biển và thềm lục địa thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia.

Trong quá trình thực thi Luật Biển Việt Nam, hệ thống pháp luật về biển của Việt Nam sẽ được đánh giá lại, loại bỏ các mâu thuẫn, chông chéo trong các văn bản pháp luật. Khoản 1, Điều 2, Luật Biển Việt Nam quy định: “Trường hợp có sự khác nhau giữa quy định của Luật này với quy định của luật khác về chủ quyền, chế độ pháp lý của vùng biển Việt Nam thì áp dụng quy định của Luật này”⁶. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực thi Luật Biển Việt Nam, bên cạnh việc tạo môi trường thuận lợi để Luật Biển Việt Nam thực sự đi vào cuộc sống, cần kết hợp giáo dục, phổ biến pháp luật với những hình thức phù hợp cho từng đối tượng cụ thể. Đặc biệt, phải bảo đảm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả cao trong khi thực thi nhiệm vụ quản lý biển. Điều 7,

Luật Biển Việt Nam quy định: “(1) Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về biển trong phạm vi cả nước; (2) Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố ven biển trực thuộc trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về biển”⁷. Vì thế, điều cần thiết và quan trọng hơn là việc thiết lập ra một hệ thống tổ chức, lực lượng quản lý biển đầy đủ, đồng bộ, có quyền năng và có cơ chế chỉ huy, điều phối ăn khớp, nhịp nhàng từ trung ương đến địa phương, điều chỉnh và phân chia phạm vi quản lý của các cơ quan quản lý tổng hợp các cấp.

Liên quan đến các vấn đề trên Biển Đông, quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa; trên tinh thần thượng tôn pháp luật, Việt Nam kiên trì quan điểm tôn trọng và tuân thủ đầy đủ các quy định của UNCLOS 1982, tôn trọng các tiến trình ngoại giao và pháp lý, không có những hành động diễn giải sai trái hay cố tình hạ thấp ý nghĩa, vai trò của UNCLOS 1982. Luật Biển Việt Nam năm 2012 cũng khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo: Hoàng Sa và Trường Sa theo nguyên tắc “Nhà nước giải quyết các tranh chấp liên quan đến biển, đảo với các nước khác bằng các biện pháp hòa bình, phù hợp với UNCLOS 1982, pháp luật và thực tiễn quốc tế”⁸.

1. Nguyễn Thị Kim Ngân - Chu Mạnh Hùng (Đồng chủ biên): *Giáo trình Luật quốc tế*, Nxb Giáo dục Việt Nam, 2010, tr. 181, 182.

2. Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb CAND, H, 1997, tr. 22, 23.

3. *Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Cong-uoc-Lien-hop-quoc-ve-Luat-bien-10-12-1982-86219.aspx>.

4. Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb CAND, H, 1997, tr. 19, 20.

5. *Nghị quyết về việc phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Nghi-quyet-phe-chuan-cong-uoc-cua-Lien-hop-quoc-Luat-bien-nam-1982-41532.aspx>.

6, 7. *Luật Biển Việt Nam*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Luat-bien-Viet-Nam-2012-143494.aspx>.

8. *Luật Biển Việt Nam*, 2012, Khoản 3, Điều 4.