

THÁCH THỨC CỦA CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN NĂM 1982 TRONG THẾ KỶ XXI

NGÔ HỮU PHƯỚC

Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế-Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh
Faculty of Economic Law, University of Economics and Law,
Vietnam National University Ho Chi Minh City
Email: phuocnh@uel.edu.vn

Tóm tắt

Kể từ ngày có hiệu lực (16/11/1994) đến nay, Công ước của Liên hợp quốc về luật biển năm 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) đã khẳng định vai trò là “Hiến pháp về biển và đại dương”, khuôn khổ pháp lý quan trọng nhất để cộng đồng quốc tế quản trị biển và đại dương vì mục đích hòa bình và phát triển bền vững. Tuy nhiên, bước sang thế kỷ XX, UNCLOS đã bộc lộ những “khiếm khuyết” nhất định do chưa bao quát đầy đủ các vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn. Tác giả bài viết này sẽ nghiên cứu và làm sáng tỏ ba thách thức cấp thiết đối với việc hoàn thiện UNCLOS gồm: (i) biến đổi khí hậu; (ii) an ninh hàng hải và (iii) bảo vệ quyền con người trên biển.

Từ khóa: UNCLOS, thách thức, biến đổi khí hậu, an ninh hàng hải, quyền con người

Abstract

Since its entry into force on 16 November 1994, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) has affirmed its role as the “Constitution for the oceans”, the most important legal framework for the international community to govern the seas and oceans for the purposes of peace and sustainable development. However, entering the 21st century, UNCLOS has revealed certain shortcomings, as it does not fully address newly emerging challenges from practice. Against this backdrop, the author of this paper examines three pressing challenges to the improvement of UNCLOS: (i) climate change; (ii) maritime security; and (iii) the protection of human rights at sea.

Keywords: UNCLOS, Challenge, climate change, maritime security, human rights

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.288>

Ngày nhận bài: 08/10/2024

Ngày duyệt đăng: 15/01/2025

1. Tổng lược sự hình thành và phát triển của Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982

Với mong muốn thiết lập một trật tự pháp lý quốc tế mới về biển và đại dương, Hội Quốc liên đã tổ chức hội nghị quốc tế về biển lần đầu tiên tại La Haye, Hà Lan từ ngày 13/3/1930 đến ngày 12/4/1930, với sự tham gia của 47 quốc gia. Tuy nhiên, 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.

Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, Liên hợp quốc đã tổ chức hội nghị quốc tế về Luật Biển lần thứ hai tại Geneva, Thụy Sĩ từ ngày 24/02/1958 đến ngày 29/4/1958. Hội nghị này đã thông qua Công ước

về lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải (*Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone*); Công ước về Biển cả (*Convention on the High Seas*); Công ước về đánh cá và bảo tồn các tài nguyên sinh vật của biển cả (*Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas*); Công ước về Thềm lục địa (*Convention on the Continental Shelf*); Nghị định thư không bắt buộc về Giải quyết tranh chấp (*Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes*). Tuy nhiên, do bị phân tán trong bốn công ước khác nhau, không có sự tham gia đồng đạo của các quốc gia trên thế giới nên hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh của bốn công 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 vẫn là ý nguyện của nhân loại.

Sau 5 năm từ bị (1968-1973), 9 năm đàm phán (1973-1982) với 11 khóa họp, vào ngày 30/4/1982, Công ước của Liên hợp quốc về luật biển năm 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*) đã được thông qua tại New York, 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, quy định bao quát, toàn diện nhất về biển và đại dương. UNCLOS có hiệu lực vào ngày 16/11/1994.¹ Cho đến nay (tháng 7/2025), UNCLOS đã có 168 quốc gia thành viên, trong đó 164 quốc gia là thành viên của Liên hợp quốc.²

Là “hiến pháp về biển và đại dương”, UNCLOS không phải là “văn bản chết”, có giá trị pháp lý vĩnh cửu và bất biến mà luôn được cập nhật, bổ sung, ngày càng hoàn thiện. Từ ngày có hiệu lực đến nay, cộng đồng quốc tế 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).³ 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 trong hiện tại và tương lai.

1 Điều 308, UNCLOS có hiệu lực sau 12 tháng kể từ ngày nước thứ 60 phê chuẩn.

2 14 quốc gia đã ký nhưng chưa phê chuẩn UNCLOS 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 gồm: Andorra, Eritrea, Mỹ, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Nam Sudan, Peru, San Marino, Syria, Tajikistan, Thổ Nhĩ Kỳ, Turkmenistan, Uzbekistan, Venezuela.

3 Elisa Morgera, “Addressing the ocean-climate nexus in the BBNJ Agreement: Strategic environmental assessments, human rights and equity in ocean science”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 38, 2023.

2. Ba thách thức của Công ước của Liên hợp quốc về luật biển năm 1982 trong thế kỷ XXI

2.1. 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 cư, 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”.⁴ 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, 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”.⁵ Hiện đã có những tranh chấp, bất đồng về việc quốc gia nào sẽ được 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 biến đổi khí hậu”.⁶ 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.⁷

Báo cáo đánh giá lần thứ sáu của Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu (*The Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) đã khẳng định, “mực nước biển trung bình toàn cầu đã tăng nhanh hơn kể từ năm

4 Scott Edwards, Christian Bueger, Tim Edmunds, Basil Germond, Tobias Liebetrau, Jan Stockbruegger, “UNCLOS in action: Evidence on maritime security challenges”, *SafeSeas – Written evidence* (UNC0014), 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40818/html/>, truy cập ngày 23/9/2024.

5 International Relations and Defence Committee, “Corrected oral evidence: UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, *House of Cords*, 2021, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/2958/html/>, truy cập ngày 24/9/2024.

6 UK Parliament International Relations and Defence Committee, “Call for Evidence, UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, *Submission of the Ocean Law Specialist Group, World Commission for Environmental Law (WCEL), International Union for Conservation of Nature (IUCN)*, 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40883/html/>, truy cập ngày 24/9/2024.

7 Paul Midford, Jennifer L. Bailey, Katja Levy, Espen Moe, *Navigating east Asian maritime conflicts: Technological change, environmental challenges, global and regional responses*, Palgrave Macmillan Cham, 2024.

1900 so với bất kỳ thế kỷ nào trước đó trong ít nhất 3000 năm qua”.⁸ 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 0,76 m 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 quyền hàng hải được quy định trong UNCLOS. Hiện tại, các vùng biển được xác định từ các đường cơ sở, 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 “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 và các quốc gia thấp hơn mực nước biển sẽ đối mặt với “mối đe dọa hiện hữu” do mực nước biển dâng cao. Do vậy, trong kịch bản biến đổi khí hậu, nước biển dâng 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 xác định tư cách quốc gia theo Công ước Montevideo năm 1933 sẽ bị mất đi. Theo Công ước Montevideo năm 1933, quốc gia là thực thể có đầy đủ bốn 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.⁹ Về lý thuyết, việc mất lãnh thổ vùng đất sẽ mất tư cách chủ thể luật quốc tế của quốc gia hoặc sẽ ảnh hưởng đến các quyền hàng hải của quốc gia vì các quyền hàng hải bắt nguồn từ đất liền.

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.¹⁰

Để ứng phó với vấn đề này, tháng 8/2021, Diễn đàn Quần đảo Thái Bình Dương (*Pacific Islands Forum*, PIF), đại diện cho nhiều quốc đảo chịu

8 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 University Press, 2021, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf, truy cập ngày 24/9/2024.

9 Điều 1 Công ước Montevideo năm 1933.

10 Điều 13 UNCLOS.

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 họ). Tuyên bố lưu ý rằng việc 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” đã không được chứng minh là đúng. Cần lưu ý rằng UNCLOS “không áp đặt nghĩa vụ bắt buộc phải 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 sự thay đổi vật lý nào liên quan đến mực nước biển dâng do biến đổi khí hậu”.¹¹

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...”.¹² Liên quan đến vấn đề này, UNCLOS không yêu cầu các quốc gia phải cập nhật bản đồ. Do đó, các quốc gia sẽ duy trì các ranh giới và vùng biển mà họ đã xác định và gửi cho Liên hợp quốc trước đó. Theo Công ước Vienna về Luật Điều ước năm 1969, “các thỏa thuận như vậy không thể bị chấm dứt hoặc rút lại” nếu hoàn cảnh thay đổi.¹³ Chính vì vậy, tuyên bố PIF là quan trọng và sẽ có ảnh hưởng lớn để đảm bảo rằng, việc xác định các đường cơ sở là có tính cố định, ràng buộc đối với tất cả các quốc gia. 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 (*International Law Committee*, ILC) xem xét kể từ phiên họp năm 2021.¹⁴ Về nguyên tắc, các quốc gia phải phản hồi bất kỳ khuyến nghị nào từ ILC, 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 việc sửa đổi để bảo vệ tính toàn vẹn của UNCLOS.¹⁵

11 Pacific Islands Forum, “Declaration on preserving maritime zones in the face of climate change-related sea-level rise”, *Pacific Islands Forum Secretariat*, 6 August 2021, <https://forumsec.org/sites/default/files/2024-03/2021%20Declaration%20on%20Preserving%20Maritime%20Zones%20in%20the%20face%20of%20Climate%20Change-related%20Sea-level%20rise.pdf>, truy cập ngày 25/9/2024.

12 Andrew Serdy, “UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40693/html/>, truy cập ngày 24/9/2024.

13 Điều 62 Công ước Viên về Luật Điều ước năm 1969.

14 Michael Wood, “UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40742/html/>, truy cập ngày 24/9/2024.

15 James Harrison, “UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40763/html/>, truy cập ngày 25/9/2024.

2.2. Thách thức về an ninh hàng hải

Thế kỷ 21 đã chứng kiến sự phát triển như vũ bão của khoa học công nghệ, bao gồm lĩnh vực hàng hải, trong đó có các phương tiện hàng hải tự hành trên biển như tàu không người lái (*maritime autonomous vehicles*, MAV). Những công nghệ này sao chép nhiều chức năng của tàu truyền thống và cung cấp các khả năng mới cho người vận hành.¹⁶ 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. Do vậy, nhiều điều khoản của UNCLOS quy định nghĩa vụ cho thuyền trưởng và 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 bốn 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 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.¹⁷

Về phương diện pháp lý, MAV có thể được coi là “tàu”, là “tàu chiến” hay đơn giản chỉ 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? Cần phải có quy định và hướng dẫn mới để trả lời những câu hỏi này vì công nghệ hiện tại đã phát triển nhanh hơn sự phát triển của luật pháp quốc tế. Tổ chức Hàng hải quốc tế (*International Maritime Organization*, 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 2028.¹⁸

16 Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin, “Main maritime security challenges arising under UNCLOS in relation to maritime autonomous vehicles (MAV)”, 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40691/html/>, truy cập ngày 24/9/2024.

17 Henrik Ringbom, “Regulating autonomous ships: Concepts, challenges and precedents,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 50(2-3), 2019, <http://dx.doi.org/10.1080/00908320.2019.1582593>

18 International Relations and Defence Committee, *tlld*.

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 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”.¹⁹ Theo Điều 29 của UNCLOS, 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”. Tàu chiến được hưởng “quyền miễn trừ”.²⁰ Như vậy, không thể khẳng định một MAV có được coi là tàu chiến hay không khi nó không có sĩ quan chỉ huy hoặc thủy thủ đoàn.

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”.²¹ 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. Trong vùng tiếp giáp lãnh hải, quốc gia ven biển chỉ có thể 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.²²

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 (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) năm 2000, Công ước của Liên hợp quốc năm 1988 về Chống buôn bán bất hợp pháp ma túy và chất hướng thần (*United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*) 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

19 Ministry of Defence – Written evidence (UNC0018), “Summary”, 2021, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40830/html/>, truy cập ngày 24/9/2024.

20 Điều 32 của UNCLOS qui định “không một quy định nào của Công ước đụng chạm đến các quyền miễn trừ mà các tàu chiến và các tàu khác của Nhà nước dùng vào những mục đích không thương mại được hưởng”.

21 Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin, *ltd.*

22 Điều 33 UNCLOS.

nhiệm”.²³ Do đó, thực thi quyền tài phán của quốc gia đối với MAV hiện nay là một thách thức vì rất khó khăn để xác định ai là người sở hữu MAV vì nó có thể được đăng ký vào sổ đăng ký của quốc gia này nhưng mang cờ và ở một quốc gia khác và có thể được điều khiển từ xa từ quốc gia thứ ba. Chính vì vậy, cộng đồng quốc tế cần thống nhất để xây dựng quy định nhằm đảm bảo việc sử dụng các phương tiện tự hành trên biển cho mục đích phạm tội phải được ngăn chặn bởi pháp luật quốc gia.

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 và các điều ước quốc tế liên quan đều quy định, tàu phải có thủy thủ đoàn trên tàu. Cụ thể, Công ước về An toàn sinh mạng trên biển (*International Convention for the Safety of Life at Sea*, SOLAS), Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu biển (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, MARPOL), Công ước quốc tế về Phòng ngừa đâm va trên biển (*Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea*, COLREGs), Công ước quốc tế về Tiêu chuẩn huấn luyện, cấp chứng chỉ và trực ca cho thuyền viên (*International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*, STCW), đều xây dựng trên nguyên tắc truyền thống là tàu phải có thủy thủ đoàn bao gồm các quy định cụ thể “trên tàu có phải có thuyền trưởng và 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”.²⁴ Mặt khác, những người điều khiển MAV từ bờ biển có được coi là thuyền viên hay không? Họ có “quyền của người đi biển theo cách mà thuyền viên của một con tàu có người lái, người điều khiển, người vận hành” truyền thống hay không? Đây là những vấn đề pháp lý mà hệ thống luật quốc tế nói chung và UNCLOS nói riêng chưa có quy phạm điều chỉnh.

Trong khi đó, MAV, đặc biệt là các MAV ở cấp độ tự động hóa cao (mức độ 3 và 4) lại không có thuyền trưởng và thủy thủ đoàn và được điều khiển từ xa hoặc điều khiển bằng trí tuệ nhân tạo. Chính sự phát triển nhanh chóng của công nghệ MAV đã làm cho các vấn đề pháp lý quốc tế truyền thống trong luật quốc tế nói chung và pháp luật hàng hải quốc tế nói riêng về tàu biển, thuyền trưởng, thủy thủ đoàn, quốc tịch của tàu, quyền tài phán, an toàn hàng hải và trách nhiệm cứu hộ, cứu nạn trên biển đã trở nên lạc hậu và cần phải thay đổi.

23 Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin, *tlld*.

24 International Relations and Defence Committee, *tlld*.

Tương tự UNCLOS, hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung và pháp luật về hàng hải nói riêng được xây trên nền tảng, nguyên tắc pháp lý “truyền thống”, với quan niệm tàu thuyền phải gắn với sự hiện diện và được vận hành bởi con người (thuyền trưởng và thủy thủ đoàn). Chính vì vậy, Luật Biển Việt Nam năm 2012, Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2015, Luật Cảnh sát biển năm 2018 cùng với các văn bản dưới luật liên quan đến hàng hải chưa có quy phạm nào điều chỉnh các MAV. Do đó, nghiên cứu, tiếp nhận sự thay đổi của công nghệ nói chung và công nghệ hàng hải nói riêng để hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam liên quan đến MAV là yêu cầu cấp bách trong hiện tại và tương lai, giúp pháp luật Việt Nam không bị tụt hậu so với sự phát triển của công nghệ hàng hải.

2.3 Thách thức về bảo vệ quyền con người trên biển

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 (*flag of convenience*, FOC) 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 FOC là tàu treo cờ của một quốc gia khác ngoài quốc gia mà chủ tàu mang quốc tịch. FOC cung cấp cho các quốc gia không có ngành vận tải biển một phương thức để có nguồn thu dễ dàng. Họ thiết lập sổ đăng ký tàu và tính phí cho chủ tàu nhưng không có trách nhiệm về an toàn và phúc lợi của thủy thủ đoàn như một quốc gia mà tàu treo cờ thực sự. Vì không có quốc tịch thực sự nên tàu FOC 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 thì công đoàn cũng không có quyền tác động đến những gì xảy ra trên tàu. Đó là lý do mà Liên đoàn Công nhân vận tải quốc tế (*International Transport Worker' Federation*, ITF) kiên trì vận động để chống lại FOC. Tính đến nay (7/2025), đã có 43 quốc gia được ITF tuyên bố là có sổ đăng ký FOC.²⁵

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. 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. Trên thực tế, có hơn 30 triệu người trên biển, hầu hết (27 triệu) là ngư dân, trong khi 1,6 triệu người có việc làm trong ngành vận tải biển toàn cầu.²⁶

25 International Transport Workers' Federation, “The scourge of maritime”, <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-convenience> truy cập lúc ngày 03/10/2024.

26 Steven Haines, evidence (UNC0037), “UNCLOS: Fit for Purpose in the 21st Century?”, <https://committees.Parliament.uk/writtenevidence/40878/html/>, truy cập ngày 25/9/2024.

Những người hoạt động trên biển khác bao gồm công nhân dầu khí ngoài khơi, người di cư, người tị nạn, người xin tị nạn, nạn nhân buôn người, thủy thủ đoàn và hành khách trên tàu du lịch.

UNCLOS bao gồm một số điều khoản liên quan đến điều kiện của con người 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), Điều 98 (nghĩa vụ giúp đỡ), Điều 99 (cấm chuyên chở nô lệ) và Điều 292 (giải phóng ngay cho tàu thuyền bị cầm giữ hay trả tự do cho đoàn thủy thủ của nó). Tuy nhiên, vẫn có những khoảng trống lớn trong việc bảo vệ quyền con người trên biển trong chính UNCLOS, bởi các quy định của UNCLOS phát triển trước và ngoài ảnh hưởng của luật quốc tế về quyền con người. Có quan điểm cho rằng “UNCLOS được soạn thảo như thể con người không tồn tại trên biển mà chỉ có tàu thuyền, tài nguyên biển”²⁷ hoặc bên cạnh những tác động to lớn của UNCLOS còn nhiều thiếu sót là do Công ước “ban hành nhiều quy định về việc bảo vệ cá hơn là bảo vệ con người”.²⁸

Về phương diện pháp lý, luật quốc tế về quyền con người áp dụng cho những người trên biển cũng như trên đất liền. Không thể chấp nhận việc một số quốc gia không có nghĩa vụ xử lý các vấn đề liên quan đến quyền con người mở rộng ra biển. Trong thực tế, một số điều ước quốc tế đã quy định về điều kiện của những người hoạt động trên biển bao gồm: Công ước SOLAS, Công ước STCW, Công ước SAR và Công ước quốc tế về Lao động hàng hải (*International Maritime Labour Convention, IMLC*) của Tổ chức Lao động thế giới ILO. Tuy nhiên, chúng 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 qua 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).²⁹ Kết quả là có sự không phù hợp giữa các chế độ tài phán đối với luật biển và bảo vệ quyền con người.

Như đã đề cập, 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 pháp luật để thực hiện nghĩa vụ theo UNCLOS và luật quốc tế về bảo vệ quyền con người theo hướng Tòa án của quốc

27 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?”, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40874/html/>, truy cập ngày 25/9/2024.

28 Human Rights at Sea – evidence (UNC0016), “Fit for purpose in the 21st century”?, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40825/html/>, truy cập ngày 25/9/2024.

29 International Relations and Defence Committee, *tlld*.

gia có quyền xét xử để trừng phạt bất kỳ cá nhân hoặc tổ chức nào có hành vi vi phạm quyền con người 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.³⁰ Mặt khác, ngay cả khi quốc gia 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 thì vụ việc này 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 nạn nhân, trừ khi Việt Nam coi hành vi vi phạm quyền con người là hành vi đe dọa hòa bình, an ninh và trật tự của quốc gia ven biển theo quy định của Điều 19 của UNCLOS. 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.

Ngoài ra, UNCLOS chưa quy định các biện pháp để các cá nhân có thể yêu cầu bảo vệ quyền của họ khi bị xâm phạm và cơ chế giải quyết tranh chấp của UNCLOS chỉ dành cho các quốc gia. Trong khi đó, nạn nhân bị vi phạm quyền con người trên biển rất khó có thể khởi kiện những kẻ xâm phạm họ trước Tòa án trong nước hoặc Tòa án 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 ((International Labour Organization, C188) 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 đánh bắt bất hợp pháp, không được báo cáo và không theo qui định (*illegal, unreported and unregulated fishing*, IUU).³¹ Trong đó, mối liên hệ giữa IUU và vi phạm quyền con người là khá rõ ràng. Việc

30 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?”, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40874/html/>, truy cập ngày 25/9/2024.

31 International Relations and Defence Committee, *tlld*.

thiếu giám sát và thực thi pháp luật yếu kém, cùng với việc đánh bắt quá mức làm cạn kiệt nguồn lợi hải sản đã “buộc” các tàu phải đánh bắt ngoài khơi và trong thời gian dài hơn. Điều này tất yếu làm gia tăng khả năng bóc lột ngư dân di cư, đặc biệt là việc chủ tàu giam giữ ngư dân trên tàu trong một thời gian dài.³²

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 tiếp cận được công lý. Đây là vấn đề đối với hành khách trên các tàu du lịch 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 hành vi tấn công tình dục nhưng rất ít vụ việc được các cơ quan có thẩm quyền điều tra, xét xử. Nhiều vụ việc, nạn nhân bị từ chối xét xử khi bị lạm dụng vì quốc gia mà tàu mang cờ tuyên bố “không có thẩm quyền”.³³ Cụ thể, vào năm 2019, một phụ nữ người Anh đã bị một người đàn ông người Ý tấn công tình dục trên tàu FOC của Panama, khi đang di chuyển ở vùng biển Địa Trung Hải. Tuy nhiên, Tòa án Tây Ban Nha đã cho rằng, Tòa án không có thẩm quyền. Trong khi đó, Panama lại không thực hiện bất kỳ hành động pháp lý nào để bảo vệ nạn nhân.³⁴ Vụ việc này 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 pháp lý và lợi ích nào đối với nạn nhân. Vấn đề này chưa được UNCLOS và IMO điều chỉnh một cách đầy đủ.

Tác giả cho rằng vấn đề cốt lõi về bảo vệ quyền con người trên biển hiện nay 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”.³⁵ Điều này đòi hỏi luật pháp quốc tế phải quy định để trừng phạt các hành vi tội phạm liên quan đến quyền con người trên biển theo hướng quy định nghiêm ngặt hơn đối với việc đăng ký mở để buộc quốc gia mà tàu mang cờ phải chịu trách nhiệm về các hành vi vi phạm quyền con người trên các tàu treo cờ của mình; 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.³⁶

32 Jessica Sparks, “Human rights at sea: The limits of inter-state cooperation in addressing forced labour on fishing vessels”, *Marine Policy*, 2024, tr. 149.

33 Human Rights at Sea – evidence (UNC0016), *tlđđ*.

34 International Relations and Defence Committee, *tlđđ*.

35 Human Rights at Sea – evidence (UNC0016), *tlđđ*.

36 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 IUU.

Kết luận

Sau 31 năm có hiệu lực, UNCLOS ngày càng khẳng định được tầm quan trọng và sứ mạng đặc biệt là “Hiến pháp về biển và đại dương” của cộng đồng quốc tế, là khuôn khổ pháp lý để các quốc gia xác lập, thực thi chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán và các quyền và tự do khác để quản trị biển, đại dương vì mục đích hòa bình. UNCLOS là minh chứng rõ nét nhất cho tinh thần hợp tác quốc tế và trách nhiệm chung của cộng đồng quốc tế đối với biển và đại dương. Cùng với sự phát triển của nhân loại, quan hệ quốc tế dựa trên luật pháp quốc tế ngày càng được củng cố và đề cao, trong đó, UNCLOS luôn giữ vai trò, giá trị pháp lý và tầm quan trọng hàng đầu. Tuy nhiên, UNCLOS cần tiếp tục được bổ sung, phát triển để thực sự là “điều ước quốc tế sống”, phù hợp với thực tiễn vận động của xã hội quốc tế nhằm giải quyết hiệu quả các thách thức mới của nhân loại liên quan đến biến đổi khí hậu, sự phát triển của khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ hàng hải và bảo vệ quyền con người trên biển. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Scott Edwards, Christian Bueger, Tim Edmunds, Basil Germond, Tobias Liebetrau, Jan Stockbruegger, “UNCLOS in action: Evidence on maritime security challenges”, *SafeSeas – Written evidence (UNC0014)*, 2021
- [2] 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 University Press, 2021,
- [3] International Relations and Defence Committee, “Corrected oral evidence: UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, *House of Cords*, 2021
- [4] Natalie Klein, Douglas Guilfoyle, Md Saiful Karim, Rob McLaughlin, “Main maritime security challenges arising under UNCLOS in relation to maritime autonomous vehicles (MAV)”, 2021
- [5] Paul Midford, Jennifer L. Bailey, Katja Levy, Espen Moe, *Navigating east Asian maritime conflicts: Technological change, environmental challenges, global and regional responses*, Palgrave Macmillan Cham, 2024
- [6] Elisa Morgera, “Addressing the ocean-climate nexus in the BBNJ Agreement: Strategic environmental assessments, human rights and equity in ocean science”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 38, 2023
- [7] Pacific Islands Forum, “Declaration on preserving maritime zones in the face of climate change-related sea-level rise”, *Pacific Islands Forum Secretariat*, 6 August 2021
- [8] Henrik Ringbom, “Regulating autonomous ships: Concepts, challenges and precedents”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 50(2-3), 2019, <http://dx.doi.org/10.1080/00908320.2019.1582593>
- [10] UK Parliament International Relations and Defence Committee, “Call for Evidence, UNCLOS: Fit for purpose in the 21st century?”, *Submission of the Ocean Law Specialist Group, World Commission for Environmental Law (WCEL), International Union for Conservation of Nature (IUCN)*, 2021