

QUY ĐỊNH CỦA CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN NĂM 1982 VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA QUỐC GIA TRONG PHÒNG, CHỐNG KHAI THÁC THỦY SẢN BẤT HỢP PHÁP, KHÔNG BÁO CÁO VÀ KHÔNG THEO QUY ĐỊNH TẠI VÙNG ĐẶC QUYỀN KINH TẾ

NGUYỄN KHẮC VƯỢT

Phòng Khoa học quân sự, Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển
Department of Military Science, Coast Guard Command
Email: nguyengkhuat@gmail.com

Tóm tắt

Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS 1982) thiết lập khung pháp lý toàn diện liên quan đến tất cả các khía cạnh của việc quản lý, sử dụng biển và đại dương. Trong đó, quy định về trách nhiệm quốc gia trong việc quản lý, khai thác, bảo tồn nguồn lợi thủy sản là cơ sở quan trọng trong phòng, chống khai thác thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (Illegal, unreported and unregulated, IUU) trên các vùng biển. Vùng đặc quyền kinh tế (exclusive economic zone, EEZ) là vùng biển rộng lớn và có tới khoảng 90% các đàn cá có giá trị kinh tế cao sinh sống ở trong vùng này. Do vậy phòng, chống khai thác thủy sản IUU trong EEZ rất quan trọng đối với quốc gia ven biển cũng như quốc gia mà tàu mang cờ. Bài viết tập trung phân tích trách nhiệm của quốc gia ven biển cũng như của quốc gia mà tàu mang cờ trong phòng, chống IUU tại EEZ và liên hệ trách nhiệm của Việt Nam.

Từ khóa: UNCLOS 1982, IUU, EEZ, Việt Nam

Abstract

The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982) establishes a comprehensive legal framework relating to all aspects of the management and use of the seas and oceans. In particular, provisions on national responsibility for the management, exploitation and conservation of fishery resources, are important basis in combating illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in the seas. The exclusive economic zone (EEZ) is a large area of sea and up to 90% of fish stocks of high economic value live in this area. Therefore, EEZs are very important for coastal states as well as flag states in combating IUU fishing. The article focuses on analyzing the responsibilities of coastal states as well as flag states under the UNCLOS 1982 in combating IUU fishing in EEZ and responsibilities of Vietnam.

Keywords: UNCLOS 1982, IUU fishing, EEZ, Vietnam

Ngày nhận bài: 12/02/2024

Ngày duyệt đăng: 15/05/2024

Công ước của Liên hợp quốc về luật biển 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS 1982) được coi là bản hiến pháp về biển của cộng đồng quốc tế, có hiệu lực kể từ ngày 16/11/1994, với sự tham gia của 169 thành viên.¹ UNCLOS 1982 bao gồm 320 điều và 9 phụ lục thiết lập một khung pháp lý toàn diện liên quan đến tất cả các khía cạnh của việc quản lý và sử dụng biển và đại dương. Theo các quy định của

1 United Nations Convention on the Law of the Sea, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, truy cập ngày 11/3/2024.

UNCLOS 1982 thì biển và đại dương được chia thành các vùng khác nhau, mỗi vùng đó có một chế độ pháp lý riêng, cụ thể: (i) Vùng biển thuộc chủ quyền của quốc gia ven biển, bao gồm: nội thủy, vùng nước quần đảo, lãnh hải; (ii) Vùng biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển, bao gồm: Vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa và (iii) vùng biển cả hay còn gọi là biển quốc tế, không thuộc quyền quản lý của bất cứ quốc gia nào.

UNCLOS 1982 đã quy định khá cụ thể về trách nhiệm của các quốc gia trong việc quản lý, khai thác, bảo tồn nguồn lợi thủy sản. Đây là cơ sở quan trọng trong phòng, chống khai thác thủy sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (*Illegal, unreported and unregulated*, IUU) trên các vùng biển. Trong đó, vùng đặc quyền kinh tế (*exclusive economic zone*, EEZ) là vùng có diện tích lớn, giàu tài nguyên sinh vật biển. Theo quy định của UNCLOS 1982, vùng đặc quyền kinh tế là vùng nằm ở phía ngoài lãnh hải và tiếp liền với lãnh hải,² được mở rộng ra không quá 200 hải lý kể từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải.³ Việc mở rộng EEZ kéo theo sự mở rộng một cách đáng kể các quyền chủ quyền của quốc gia ven biển đối với phần lớn nguồn tài nguyên cá của biển và đại dương, bởi hơn 90% các đàn cá có giá trị kinh tế cao được tìm thấy trong EEZ.⁴

Bài viết sẽ tập trung phân tích các quy định của UNCLOS 1982 về trách nhiệm của quốc gia ven biển và quốc gia mà tàu mang cờ trong phòng, chống khai thác thủy sản IUU tại EEZ, từ đó liên hệ đến trách nhiệm của Việt Nam.

1. Trách nhiệm của quốc gia ven biển

Quốc gia ven biển có trách nhiệm thăm dò, khai thác, bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật trong EEZ.⁵ Bên cạnh đó, quốc gia ven biển có trách nhiệm đảm bảo, thông qua những biện pháp để duy trì các nguồn tài nguyên sinh vật trong vùng đặc quyền kinh tế của mình không bị đe dọa bởi việc khai thác quá mức.⁶ Quốc gia ven biển cũng chịu trách nhiệm thiết lập sản lượng đánh bắt cho phép đối với các nguồn tài nguyên sinh vật trong EEZ và được cho phép cho các quốc gia khác tiếp cận khai thác nguồn tài nguyên dư thừa vượt quá khả năng khai thác thông qua các thỏa thuận hoặc hiệp định.⁷

Để thực hiện tất cả các trách nhiệm này, quốc gia ven biển được yêu cầu áp dụng các luật và quy định cần thiết bao gồm các thủ tục thực thi, phù hợp với UNCLOS 1982.⁸ Quốc gia ven biển có thể thực hiện các biện pháp

² Điều 55 UNCLOS 1982.

³ Điều 55 UNCLOS 1982.

⁴ United Nation, *Oceans: The Source of Life – 20th Anniversary of the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982-2002)*, 2002, tr. 5.

⁵ Điều 56(1) UNCLOS 1982.

⁶ Điều 61 UNCLOS 1982.

⁷ Điều 62 UNCLOS 1982.

⁸ Điều 73 UNCLOS 1982.

cần thiết để đảm bảo tuân thủ các luật và quy định này, bao gồm lên tàu, kiểm tra, bắt giữ và tố tụng tư pháp.⁹ Do đó, “dựa trên các quyền và nghĩa vụ đặc biệt được trao cho quốc gia ven biển trong vùng đặc quyền kinh tế theo UNCLOS 1982, trách nhiệm chính đối với việc thực hiện các biện pháp cần thiết để ngăn chặn, ngăn chặn và loại bỏ việc đánh bắt IUU thuộc về quốc gia ven biển”.¹⁰

Bên cạnh đó, các quốc gia ven biển có nghĩa vụ đảm bảo quản lý bền vững các đàn cá lưỡng cư và di cư xa khi chúng xuất hiện trong EEZ.¹¹ Các khía cạnh chính của các điều khoản UNCLOS 1982 liên quan đến các đàn cá lưỡng cư và di cư xa, bao gồm nghĩa vụ: “hợp tác” trong việc đảm bảo rằng việc duy trì các đàn cá lưỡng cư và di cư xa không bị đe dọa bởi khai thác quá mức theo Điều 61(2); “tìm kiếm sự đồng ý” về các biện pháp cần thiết để đảm bảo bảo tồn và phát triển các đàn cá lưỡng cư và di cư xa theo Điều 63(1) và “hợp tác” nhằm đảm bảo duy trì và thúc đẩy mục tiêu sử dụng tối ưu nguồn cá trong EEZ theo Điều 64(1). Để tuân thủ nghĩa vụ này, các quốc gia ven biển phải đảm bảo rằng các biện pháp bảo tồn và quản lý đối với các đàn cá này đáp ứng các yêu cầu khác nhau được nêu trong Điều 61 UNCLOS 1982.

Mục đích của Điều 61 là quy định thẩm quyền của các quốc gia ven biển trong việc áp dụng các “biện pháp thích hợp” phù hợp với trình độ quản lý, phương tiện kỹ thuật, luật pháp, quy định để bảo tồn nguồn tài nguyên sinh vật biển. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng Điều 61 đã tạo ra nghĩa vụ buộc quốc gia ven biển thực thi các biện pháp thích hợp nhằm đảm bảo nguồn tài nguyên sinh vật không bị “khai thác quá mức”.¹² Tuy nhiên, giới hạn nào để xác định một loài hải sản hoặc nguồn tài nguyên sinh vật bị khai thác quá mức vẫn gây nhiều tranh cãi vì năng lực của mỗi quốc gia trong việc nghiên cứu, đánh giá về nguồn tài nguyên là khác nhau. Độ tin cậy đối với số liệu khoa học sẵn có về nguồn tài nguyên sinh vật biển của một quốc gia phụ thuộc nhiều vào trình độ khoa học, trình độ quản lý và phương pháp nghiên cứu và thu thập thông tin của mỗi quốc gia. Điều 61(3) quy định các quốc gia ven biển cần thi hành các biện pháp thích hợp về bảo tồn và quản lý nhằm duy trì hay khôi phục các đàn cá được khai thác ở mức bảo đảm đạt “năng suất ổn định tối đa”. Như vậy, có thể hiểu “năng suất ổn định tối đa” chính là giới hạn của việc khai thác, nếu vượt quá giới hạn đó là “khai thác quá mức”. Do sản lượng các đàn cá có tính dao động tự nhiên, nên trên thực tế rất khó có thể xác định được chính xác “năng suất ổn định tối đa”.

9 Điều 73 UNCLOS 1982.

10 *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)* [2015] ITLOS Case No. 21, đoạn [106].

11 Điều 63 UNCLOS 1982.

12 Donna R. Christie, “The conservation and management of stocks located solely within the exclusive economic zone”, In Ellen Hey (Ed.), *Developments in international fisheries law*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, tr. 10.

Với mục đích cụ thể hóa nghĩa vụ của các quốc gia ven biển, UNCLOS 1982 đã đưa ra các quy định mang tính kỹ thuật Điều 61(1) quy định các quốc gia ấn định khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được (*total allowable catch*, TAC) đối với tài nguyên sinh vật trong EEZ. Mặc dù TAC không được định nghĩa trong UNCLOS 1982, thuật ngữ này được giải thích trong các văn bản của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (*The Food and Agriculture Organization*, FAO) cũng như các văn bản của các tổ chức có liên quan đến hoạt động nghề cá. TAC là tổng khối lượng đánh bắt cho phép đối với một loài cá cụ thể trong một thời gian xác định, thông thường là một năm.¹³ Việc ấn định TAC sẽ đem lại hiệu quả trong hoạt động quản lý nghề cá. Tuy nhiên, việc triển khai đòi hỏi cần có nguồn dữ liệu lớn và tin cậy nên cần nguồn lực tài chính và khoa học kỹ thuật. Do vậy, đây có thể chính là trở ngại đối với các quốc gia ven biển thực hiện nghĩa vụ quản lý nghề cá theo UNCLOS 1982.

Bên cạnh các quy định mang tính kỹ thuật, UNCLOS 1982 còn khuyến nghị các quốc gia ven biển sử dụng các số liệu khoa học sẵn có đáng tin cậy nhất để phục vụ công tác quản lý, bảo tồn nguồn lợi sinh vật trong EEZ. Điều 61(5) quy định: các thông tin khoa học có thể sử dụng, các số liệu thống kê liên quan việc đánh bắt và đến khả năng đánh bắt và các số liệu khác liên quan đến việc bảo tồn các đàn cá cần được phổ biến và trao đổi đều đặn. Tuy nhiên, UNCLOS 1982 không đưa ra các tiêu chuẩn hay điều kiện để xác định số liệu nào được gọi là “số liệu khoa học có thể sử dụng” cũng như cách thức để trao đổi hay phổ biến các số liệu đó.

Điều 62 UNCLOS 1982 quy định quốc gia ven biển: (i) xác định mục tiêu là tạo điều kiện thuận lợi cho việc khai thác tối ưu các tài nguyên sinh vật thuộc EEZ; (ii) xác định khả năng của mình trong việc khai thác tài nguyên sinh vật trong EEZ, nếu khả năng khai thác đó thấp hơn tổng khối lượng đánh bắt có thể chấp nhận được thì quốc gia ven biển cho phép các quốc gia khác, qua điều ước hoặc các thỏa thuận, khai thác số dư của khối lượng cho phép đánh bắt.

Mục đích của Điều 62 của UNCLOS 1982 là khuyến khích quốc gia ven biển khai thác tối ưu hoặc hợp tác với các quốc gia khác để khai thác tối ưu khối lượng tài nguyên sinh vật có thể đánh bắt. Điều 62 không đưa ra định nghĩa hay các tiêu chí cụ thể để xác định thế nào là “khai thác tối ưu”. Do vậy, quốc gia ven biển sẽ áp dụng các biện pháp khác nhau để khai thác tối ưu nguồn tài nguyên sinh vật trong EEZ. Bằng các thỏa thuận hoặc thông qua các điều ước, các quốc gia ven biển có thể cho phép các quốc gia khác khai thác số dư của khối lượng cho phép khai thác. Tuy nhiên,

13 FAO, “Annex 5 – Glossary”, *Guidelines for the Routine Collection of Capture Fishery Data*, Prepared at the FAO /DANIDA expert consultation Bangkok, Thailand, 1998, <http://www.fao.org/docrep/003/x2465e/x2465e0h.htm>, truy cập ngày 10/4/2024.

các quốc gia ven biển có thể viện dẫn lý do để từ chối không cho các quốc gia khác số dư của khối lượng cho phép đánh bắt mà không chịu sự ràng buộc pháp lý nào. Việc quốc gia ven biển cho phép, hay không cho phép quốc gia khác khai thác số lượng sinh vật dư thừa trong EEZ hoàn toàn phụ thuộc vào thiện chí của quốc gia ven biển.

Về thẩm quyền của quốc gia ven biển đối với việc bảo tồn và quản lý tài nguyên sinh vật trong EEZ, Điều 73 UNCLOS 1982 cho phép quốc gia ven biển thực hiện các biện pháp như lên tàu, kiểm tra, bắt giữ và tiến hành các thủ tục tố tụng để đảm bảo việc tuân thủ các quy định được thông qua phù hợp với UNCLOS 1982.¹⁴ Khi quốc gia ven biển bắt giữ tàu thuyền nước ngoài vì phạm các quy định của pháp luật trên vùng EEZ của mình thì phải thông báo ngay cho quốc gia mà tàu mang cờ biết về các hành động được tiến hành và hình phạt có thể bị áp dụng¹⁵ và khi có sự bảo lãnh hay đảm bảo an ninh khác thì cần thả ngay tàu bị bắt và trả tự do cho thủy thủ đoàn của con tàu đó.¹⁶ Các quốc gia ven biển có thể xử phạt các vi phạm pháp luật hoặc các quy định về nghề cá trong EEZ nhưng không bao gồm hình thức phạt tù, khi không có sự thỏa thuận của quốc gia liên quan, hoặc không được sử dụng các hình phạt mang tính chất nhục hình.¹⁷

Như vậy, quốc gia ven biển có thẩm quyền thực thi pháp luật và các quy định của mình được thông qua phù hợp với UNCLOS 1982 trong việc bảo tồn, quản lý đối với tài nguyên sinh vật trong EEZ. Đối với hành vi vi phạm về pháp luật và quy định về nghề cá, quốc gia ven biển không có quyền áp dụng hình phạt tù nếu không được sự đồng ý của quốc gia liên quan. Như vậy, nếu có sự đồng ý của quốc gia liên quan thì quốc gia ven biển vẫn có thể áp dụng hình phạt tù. Điều 73 UNCLOS 1982 không nêu rõ quốc gia nào là quốc gia liên quan, tuy nhiên ta có thể hiểu các quốc gia liên quan có thể là quốc gia tàu mang cờ hoặc các quốc gia mà chủ tàu hoặc thủy thủ đoàn mang quốc tịch. Thực tế, một số quốc gia còn có chính sách trái với quy định của UNCLOS 1982 như chính sách “đốt cháy và đánh chìm”¹⁸ tàu cá nước ngoài vi phạm về pháp luật và quy định về nghề cá trong EEZ làm mất đi đối tượng (tàu) theo quy định về bảo lãnh thả tàu nhanh tại Điều 73(2) của UNCLOS 1982.

14 Điều 73(1), UNCLOS 1982.

15 Điều 73(4), UNCLOS 1982.

16 Điều 73(2), UNCLOS 1982.

17 Điều 73(3), UNCLOS 1982.

18 Việt Anh, “Yêu cầu Indonesia làm rõ vụ chìm tàu cá Việt Nam”, *VN Express*, 2020, <https://e.vnexpress.net/news/news/indonesia-asked-for-clarification-on-sinking-of-vietnamese-fishing-vessel-4099576.html>, truy cập ngày 10/3/2024; Xem thêm: Ahmad Sofian, “Action against and Punishment for Illegal Fishing Inflicting Financial Losses on The State”, *Advances in Engineering Research*, Vol. 167, 2018, tr. 243-247, 245.

2. Trách nhiệm của quốc gia mà tàu mang cờ

Các quốc gia tàu mang cờ có nghĩa vụ theo các Điều 58(3), Điều 62(4), Điều 94(1) và Điều 192 của UNCLOS 1982 trong việc tiến hành các biện pháp cần thiết, bao gồm cả hành pháp để đảm bảo tàu mang cờ quốc gia đó tuân thủ theo luật pháp và quy định của các quốc gia ven biển liên quan đến việc bảo tồn và quản lý nguồn tài nguyên sinh vật biển trong EEZ của các quốc gia đó.

Quốc gia mà tàu mang cờ có nghĩa vụ tiến hành mọi biện pháp cần thiết để phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý việc tàu cá và ngư dân của mình thực hiện các hành vi IUU.¹⁹ Đây là nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng (*due diligence*) thể hiện trách nhiệm giải trình của quốc gia khi thực thi một điều khoản nào đó được quy định bởi luật quốc tế theo tiêu chuẩn riêng của quốc gia đó, nhưng vẫn đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ quốc tế.²⁰ Trong khi phạm vi và nội dung của nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng phụ thuộc vào bối cảnh, một cách chung nhất nó “có thể được hiểu là thiết lập các nghĩa vụ ứng xử tích cực sẽ được đánh giá theo vị trí quy định chung vượt ra ngoài nghĩa vụ hiện có của UNCLOS 1982”.²¹ Vì thế, một khi quốc gia tàu mang cờ đã hoàn thành nghĩa vụ này của mình thì họ không bị quy trách nhiệm pháp lý nếu tàu hoặc ngư dân của mình cố tình vi phạm. Nếu quốc gia tàu mang cờ không hoàn thành nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng thì vẫn có thể bị quy trách nhiệm pháp lý.

Trong thực tế, chưa có tiêu chí cụ thể nào để xác định quốc gia tàu mang cờ đã hoàn thành nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng hay chưa. Tàu thuyền của quốc gia mà tàu mang cờ được phép khai thác thủy sản trong EEZ của quốc gia khác với điều kiện tuân thủ pháp luật, quy định của quốc gia ven biển,²² tuân thủ các biện pháp bảo tồn và quản lý,²³ thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển theo quy định của UNCLOS 1982. Bên cạnh đó, quốc gia mà tàu mang phải cờ thực thi hiệu quả quyền tài phán và kiểm soát về hành chính, kỹ thuật, xã hội đối với tàu mang cờ của quốc gia đó,²⁴ phù hợp với quy định của UNCLOS 1982. Khi đó, quốc gia mà tàu mang cờ được coi là đã hoàn thành nghĩa vụ cẩn trọng thích đáng. Nói theo cách khác, để hoàn thành nghĩa vụ này, quốc gia mà tàu mang cờ phải thực hiện đầy đủ các

19 ITLOS, Case No. 21 Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, 2015, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/Request_eng.pdf, truy cập ngày 20/5/2023.

20 International Law Association Study Group on Due Diligence in International Law, “Second Report”, http://www.ila-hq.org/en/committees/study_groups.cfm/cid/1045, truy cập ngày 11/3/2024.

21 Richard Alan Barnes, “The Continuing Vitality of UNCLOS”, in J. Barrett and R. Barnes (eds), *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Living Instrument*, BIICL, London, 2016, tr. 481.

22 Điều 58(3), UNCLOS 1982.

23 Điều 62(4) UNCLOS 1982.

24 Điều 94(1) UNCLOS 1982.

nghĩa vụ theo UNCLOS 1982, nỗ lực hết sức mình để ngăn chặn, xử lý tàu cá của mình vi phạm quy định về chống khai thác thủy sản IUU.²⁵

Tuy nhiên, rất khó có thể chứng minh quốc gia mà tàu mang cờ đã hoàn thành nghĩa vụ cản trở thích đáng trong trường hợp tàu cá mang cờ của quốc gia đó vẫn cố tình vi phạm IUU ở EEZ của quốc gia khác. Công tác ban hành pháp luật, tuyên truyền pháp luật, duy trì, thực thi pháp luật, quản lý tàu cá của quốc gia tàu mang cờ có thể chưa thực sự hoàn thiện hoặc ngư dân của quốc gia đó chưa nhận thức được thế nào là khai thác IUU nên vẫn vi phạm. Trong trường hợp này, quốc gia mà tàu mang cờ vẫn có thể bị quy trách nhiệm chưa hoàn thành nghĩa vụ cản trở thích đáng và vẫn có thể bị quy trách nhiệm pháp lý.

Nhìn chung, việc thực hiện nghĩa vụ cản trở thích đáng đòi hỏi áp dụng các quy tắc và biện pháp phù hợp và một mức độ cảnh giác nhất định trong việc thực thi và thực hiện quyền kiểm soát hành chính đối với các tác nhân có liên quan.²⁶ Tuy nhiên, trên thực tế, nội dung của nghĩa vụ cản trở thích đáng thay đổi tùy theo bản chất và bối cảnh cụ thể. Khi áp dụng cho nghĩa vụ hợp tác theo UNCLOS 1982, cản trở thích đáng là yêu cầu tham gia vào các cuộc tham vấn có ý nghĩa, thiện chí liên quan đến nỗ lực thực chất từ tất cả các quốc gia liên quan, nhằm áp dụng các biện pháp hiệu quả cần thiết để phối hợp và đảm bảo việc bảo tồn và phát triển các nguồn cá chung.²⁷ Liên quan đến việc bảo vệ và giữ gìn môi trường biển, nghĩa vụ cản trở thích đáng bao gồm yêu cầu rằng các quốc gia áp dụng và thực thi các biện pháp cần thiết để ngăn chặn tác hại đối với các loài đã cạn kiệt, bị đe dọa hoặc có nguy cơ tuyệt chủng, bất kể tác hại là nguyên nhân trực tiếp hay do phá hủy môi trường sống của chúng.²⁸

3. Đánh giá việc Việt Nam thực thi các quy định của UNCLOS 1982

Việt Nam đã tham gia hầu hết các điều ước quốc tế nhằm quản lý, bảo tồn nguồn tài nguyên sinh vật biển và phòng, chống IUU như: Công ước

25 See *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)* [2015] ITLOS Case No. 21, đoạn 129 quoting *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, *Advisory Opinion* [2011] ITLOS Case No. 17, đoạn 110.

26 Phán quyết của Tòa Trọng tài Biển Đông vụ Philippines kiện Trung Quốc, Phán quyết [2016] Trường hợp PCA 2013-19 tại [944], trích dẫn Yêu cầu ý kiến tư vấn do Ủy ban Thủy sản Tiểu vùng (SRFC) đệ trình [2015] Trường hợp ITLOS số 21, đoạn 131 và vụ *Pulp Mills* trên sông Uruguay (Argentina và Uruguay), Phán quyết [2010] ICJ Báo cáo 14, đoạn 197. Tuy nhiên, tiêu chuẩn do Tòa Trọng tài Biển Đông đặt ra để thực hiện nghĩa vụ cản trở thích đáng dường như hơi khác so với tiêu chuẩn do ITLOS đặt ra trong Ý kiến Tư vấn SRFC. Xem: E van der Marel, “The Due Diligence Obligations of the Flag State with Respect to Its Fishing Vessels and the Environment”, 2016, <https://site.uit.no/nclos/2016/10/18/the-due-diligence-obligations-of-the-flag-state-with-respect-to-its-fishing-vessels-and-the-environment/>, truy cập ngày 18/4/2024.

27 *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)* [2015] ITLOS Case No. 21, đoạn 210.

28 *South China Sea Arbitration (Philippines v China)*, Award [2016] PCA Case 2013-19, đoạn 959.

của Liên hợp quốc về Luật Biển 1982;²⁹ 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 của FAO (*Agreement on Port State Measures, PSMA*);³⁰ Hiệp định thực thi các quy định của 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 (*United Nations Fish Stocks Agreement, UNFSA*).³¹ Điều này thể hiện sự cam kết trong phòng, chống khai thác thủy sản IUU của Việt Nam.

Bên cạnh đó, Việt Nam đã thực hiện các điều ước quốc tế liên quan đến phòng, chống khai thác thủy sản IUU bằng việc nội luật hóa các quy định của các điều ước quốc tế thông qua việc ban hành luật, quy định như Luật Biển số 18/2012/QH13 ngày 21/6/2012; Luật Thủy sản số 18/2017/QH14 ngày 21/11/2017; Nghị định số 34/2024/ NĐ-CP ngày 4/4/2024 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 26/2019/ NĐ-CP ngày 08/3/2019 hướng dẫn thi hành luật thủy sản; Nghị định 38/2024/ NĐ-CP ngày 5/4/2024 thay thế Nghị định 42/2019/ NĐ-CP ngày 16/5/2019 quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực thủy sản, tạo khung pháp lý toàn diện để phòng, chống khai thác thủy sản IUU.

Xác định việc cắt giảm số lượng tàu cá là một trong những giải pháp chính làm giảm cường lực khai thác của đội tàu cá. Chính phủ Việt Nam chủ trương cắt giảm 10% mỗi năm quy mô đội tàu cá cho đến năm 2030. Năm 2017, tổng số tàu cá của Việt Nam đã lên tới gần 111.000 tàu trong đó hơn 108.600 tàu khai thác (97,9%), tàu dịch vụ hậu cần hơn 2.300 chiếc (2,1%), sản lượng khai thác hơn 3 triệu tấn/năm.³² Năm 2023, số lượng tàu cá Việt Nam còn 86.620 chiếc, trong đó đội tàu từ 15 mét trở lên đã giảm khoảng 2000 chiếc so với năm 2019.³³

Số lượng tàu cá được cập nhật trên cơ sở dữ liệu tàu cá quốc gia (VNFishbase) đã có sự cải thiện đáng kể, tuy nhiên vẫn chưa đầy đủ. Tính đến tháng 11/2023 tổng số lượng tàu là 70.200, tàu đạt khoảng 80,8% so với tổng số tàu cá hiện có.³⁴ Số lượng tàu cá được cấp giấy phép khai thác thủy sản là 56.133 tàu, đạt 79,96% so với tổng số tàu cá đăng ký trên VNFishbase và chỉ đạt khoảng 64,8% so với tổng số tàu cá hiện có.³⁵ Như vậy, số lượng tàu cá chưa đăng ký, đăng kiểm, cấp phép “ba không” hiện có khoảng 16.620 tàu (70.200/86.620); tàu cá đã đăng ký, đăng kiểm nhưng chưa được

29 Việt Nam phê chuẩn UNCLOS 1982 ngày 23/6/1994, có hiệu lực đối với Việt Nam ngày 16/11/1994.

30 Việt Nam tham gia Hiệp định PSMA ngày 06/7/2018.

31 Việt Nam tham gia Hiệp định UNFSA tham gia ngày 03/01/2019.

32 Thiên Tú, “Cả nước có gần 111.000 tàu đánh cá”, *Báo điện tử Kinh tế đô thị*, 2017, <https://kinhtedothi.vn/ca-nuoc-co-gan-111-000-tau-danh-ca.html>, truy cập ngày 15/3/2023.

33 Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, *Báo cáo “tình hình, kết quả chống IUU, gỡ cảnh báo thẻ vàng của EC” tại cuộc họp lần thứ 8 của Ban chỉ đạo quốc gia về chống IUU ngày 13/12/2023*, 2023.

34 Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, *tldđ*.

35 Như trên.

cấp giấy phép khai thác thủy sản khoảng 30.497 tàu (56.133/86.620). Số tàu cá này nếu không kiểm soát chặt chẽ sẽ có nguy cơ cao khai thác thủy sản IUU, đặc biệt là số tàu cá “ba không”.

Việt Nam yêu cầu bắt buộc tàu cá trên 15 mét lắp hệ thống giám sát hành trình để phục vụ cho việc quản lý, giám sát các hoạt động của tàu cá. Tính đến tháng 12/2023, số lượng tàu cá dài từ 15 mét trở lên lắp đặt hệ thống VMS đạt 98%.³⁶ Tuy nhiên, nhiều tàu cá vi phạm mất kết nối VMS. Chỉ tính trong năm 2023 đã có tới 4.201 lượt tàu mất kết nối trên 10 ngày trên biển, 580 lượt tàu mất kết nối trên 6 tháng, 467 lượt tàu mất kết nối trên 01 năm.³⁷ Việc mất kết nối khi hoạt động trên biển với số lượng lớn dẫn đến không đảm bảo hiệu quả trong việc kiểm soát hoạt động tàu cá, nhiều trường hợp mất kết nối trong thời gian dài đến nay không xác định được hiện trạng của tàu cá đang ở đâu, dẫn đến chưa thể hiện được trách nhiệm quốc gia tàu mang cờ trong việc kiểm soát đội tàu của quốc gia mình.³⁸

Tình hình tàu cá Việt Nam vi phạm ở vùng biển nước ngoài bị bắt giữ do khai thác IUU tuy đã giảm, nhưng chưa chấm dứt. Năm 2023 vẫn còn 28 vụ/ 49 tàu cá/ 276 ngư dân³⁹ Việt Nam bị lực lượng chức năng nước ngoài bắt giữ, xử lý (giảm 46 vụ/ 61 tàu so với năm 2022), trong đó Malaysia bắt giữ, xử lý 20 vụ/ 39 tàu, Indonesia 4 vụ/ 5 tàu, Thái Lan 4 vụ/ 5 tàu.⁴⁰ Như vậy, với tư cách quốc gia tàu mang cờ, Việt Nam vẫn chưa làm tròn trách nhiệm cản trở đáng kể trong phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý tàu cá Việt Nam vi phạm IUU ở vùng biển nước ngoài.

Kết luận

Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển 1982 đã bao gồm khá toàn diện các quy định về trách nhiệm của quốc gia trong quản lý, khai thác và bảo tồn tài nguyên sinh vật biển trong vùng đặc quyền kinh tế. Trong đó, có quy định về nghĩa vụ quản lý, bảo tồn, khai thác tối ưu nguồn tài nguyên sinh vật biển nhằm đảm bảo quản lý hiệu quả và khai thác bền vững nguồn tài nguyên này. Tuy nhiên, việc giải thích và áp dụng UNCLOS 1982 còn phụ thuộc vào trình độ quản lý và ý chí của từng quốc gia.

Theo UNCLOS 1982, các quốc gia ven biển có nghĩa vụ hàng đầu trong việc thực hiện các biện pháp cần thiết để ngăn chặn, loại bỏ khai thác thủy sản IUU. Do vậy, để phòng, chống khai thác thủy sản IUU, quốc gia ven biển có thể sử dụng các biện pháp cứng rắn để thực hiện nghĩa vụ này. Quốc gia mà tàu mang cờ có nghĩa vụ tiến hành mọi biện pháp cần thiết để

36 Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, *tlđđ*.

37 Như trên.

38 Như trên.

39 Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển, *Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ phòng, chống khai thác IUU năm 2023*, ngày 14/01/2024.

40 Như trên.

phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý việc tàu cá và ngư dân của mình thực hiện các hành vi khai thác thủy sản IUU.

Việt Nam là quốc gia ven biển, đồng thời cũng là quốc gia tàu mang cờ cần thực hiện tốt nghĩa vụ quản lý, bảo tồn, khai thác tối ưu nguồn tài nguyên sinh vật biển trong EEZ của mình. Việt Nam nên thực hiện các biện pháp cần thiết để ngăn chặn tàu thuyền mang cờ Việt Nam khai thác trái phép nguồn tài nguyên sinh vật biển trong EEZ của các quốc gia khác, thông qua việc tuyên truyền, nâng cao nhận thức chấp hành pháp luật của ngư dân, xây dựng hệ thống pháp luật trong nước phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế, nâng cao năng lực của các lực lượng thực thi pháp luật trên biển, cũng như duy trì và thực thi pháp luật hiệu quả. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] ITLOS, *Case No. 21 Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, 2015
- [2] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)* [2015] ITLOS Case No. 21
- [3] *South China Sea Arbitration (Philippines v China)*, Award [2016] PCA Case 2013-19
- [4] Viet Anh, “Yêu cầu Indonesia làm rõ vụ chìm tàu cá Việt Nam”, *VN Express*, 2020 [trans: Viet Anh, “Request Indonesia to clarify the sinking of Vietnamese fishing boat”, *VN Express*, 2020]
- [5] Richard Alan Barnes, “The Continuing Vitality of UNCLOS”, in J. Barrett and R. Barnes (eds), *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Living Instrument*, BIICL, London, 2016
- [6] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Báo cáo “Tình hình, kết quả chống IUU, gỡ cảnh báo thẻ vàng của EC” tại cuộc họp lần thứ 8 của Ban chỉ đạo quốc gia về chống IUU ngày 13/12/2023, 2023 [trans: Ministry of Agriculture and Rural Development, *Report on “Situation, results of combating IUU, removing the EC yellow card warning” at the 8th meeting of the National Steering Committee on combating IUU on December 13, 2023*, 2023]
- [7] Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển, Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ phòng, chống khai thác IUU năm 2023, ngày 14/01/2024 [trans: Coast Guard Command, *Report on the results of implementing the task of preventing and combating IUU fishing in 2023*, January 14, 2024]
- [8] Donna R. Christie, “The conservation and management of stocks located solely within the exclusive economic zone”, in Ellen Hey (Ed.), *Developments in international fisheries law*, Kluwer Law International, The Hague, 1999
- [9] FAO, “Annex 5 – Glossary”, *Guidelines for the Routine Collection of Capture Fishery Data*, Prepared at the FAO /DANIDA expert consultation Bangkok, Thailand, 1998
- [10] International Law Association Study Group on Due Diligence in International Law, “Second Report”, http://www.ila-hq.org/en/committees/study_groups.cfm/cid/1045, truy cập ngày 11/3/2024.
- [11] E van der Marel, “The Due Diligence Obligations of the Flag State with Respect to Its Fishing Vessels and the Environment”, 2016
- [12] Ahmad Sofian, “Action against and Punishment for Illegal Fishing Inflicting Financial Losses on The State”, *Advances in Engineering Research*, Vol. 167, 2018
- [13] Thiên Tú, “Cả nước có gần 111.000 tàu đánh cá”, *Báo điện tử Kinh tế đô thị*, 2017 [trans: Thien Tu, “The whole country has nearly 111,000 fishing boats”, *Urban Economic Electronic Newspaper*, 2017]
- [14] United Nation, *Oceans: The Source of Life – 20th Anniversary of the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982-2002)*, 2002