

# HIỆP ĐỊNH THỰC THI CÔNG ƯỚC LUẬT BIỂN NĂM 1982 VỀ LĨNH VỰC BẢO TỒN VÀ SỬ DỤNG BỀN VỮNG ĐA DẠNG SINH HỌC BIỂN Ở VÙNG BIỂN NẴM NGOÀI QUYỀN TÀI PHÁN QUỐC GIA - MỘT BƯỚC TIẾN MỚI CỦA LUẬT BIỂN QUỐC TẾ

LÊ THỊ XUÂN PHƯƠNG

Khoa Luật, Đại học Duy Tân

Faculty of Law, Duy Tan University

Email: xuanphuongcq@gmail.com

TRẦN THỊ KIM NGUYỄN

Khoa Luật, Trường Đại Mở Thành phố Hồ Chí Minh

Faculty of Law, Ho Chi Minh City Open University

Email: nguyen.ttk@ou.edu.vn

## Tóm tắt

Cộng đồng quốc tế đang chào đón một văn kiện pháp lý quốc tế đa phương mới điều chỉnh các nguồn lợi sinh học ở các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán của quốc gia ven biển; trong đó, Việt Nam đã đóng vai trò tích cực và chủ động từ những ngày đầu soạn thảo và thương lượng. Bài viết này giới thiệu một cách tổng quan quá trình soạn thảo và tóm lược những nội dung chính của Hiệp định, làm rõ vai trò tích cực chủ động của Việt Nam trong suốt quá trình xây dựng điều ước này và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật khi Việt Nam chính thức trở thành thành viên của Hiệp định này.

**Từ khóa:** BBNJ, Việt Nam, luật biển, nằm ngoài quyền tài phán

## Abstract

A new chapter in international law of the sea is unfolding with the adoption of a multilateral agreement dedicated to the governance of marine biological diversity in areas beyond national jurisdiction. Vietnam has been playing a proactive and influential role since the early drafting stages of this Agreement. The article offers a detailed overview of the drafting process, encapsulating the agreement's primary contents. It also emphasizes Vietnam's dynamic participation in the negotiations and suggests strategies for Vietnam to effectively become an official party to this Agreement.

**Keywords:** BBNJ, Vietnam, law of the sea, beyond national jurisdiction

**Ngày nhận bài:** 17/6/2023

**Ngày duyệt đăng:** 15/12/2023

## 1. Ý nghĩa, vai trò của Hiệp định thực thi Công ước Luật biển năm 1982 về Lĩnh vực bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia

Sau khi ban hành Nghị quyết A/RES/72/249 ngày 24/12/2017,<sup>1</sup> Đại hội đồng Liên hiệp Quốc đã quyết định triệu tập một Hội nghị liên chính phủ để xem xét các khuyến nghị của Ủy ban Trù bị (*Preparatory Committee*) được thành lập theo Nghị quyết A/RES/69/292 ngày 19/6/2015.<sup>2</sup> Nội dung của Hội nghị này tập trung vào các cơ sở thực tiễn nhằm xây dựng một văn kiện pháp lý quốc tế về đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia, có tính ràng buộc càng sớm càng tốt. Đây chính là khởi đầu của Hiệp định thực thi Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982

1 Nghị quyết A/RES/72/249 ngày 24/12/2017 của Đại hội đồng Liên hợp quốc.

2 Nghị quyết A/RES/69/292 ngày 19/6/2015 của Đại hội đồng Liên hợp quốc.

(the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS 1982) về lĩnh vực bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, BBNJ).

Trải qua hai năm trì hoãn<sup>3</sup> (2016 – 2017) và 5 năm tiến hành đàm phán giữa các bên (2018–2023) với 5 kỳ họp được tổ chức kéo dài từ năm 2018 – 2023,<sup>4</sup> vào ngày 04/3/2023, tại New York (Hoa Kỳ), Hội nghị đã hoàn thành thương lượng văn kiện pháp lý quốc tế về đa dạng sinh học ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Tên gọi chính thức của văn kiện này là Hiệp định thực thi Công ước Liên hợp quốc về Luật biển về Lĩnh vực bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (*Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, the BBNJ Agreement* - sau đây gọi tắt là Hiệp định BBNJ). Đây là văn kiện thứ ba trong khuôn khổ UNCLOS, sau Hiệp định thực thi phần XI của UNCLOS năm 1994 (*Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the law of the sea*) và Hiệp định về đàn cá di cư năm 1995 (*the United Nations Fish Stocks Agreement*, UNFSA).

Hiệp định đã được thông qua ngày 19/6/2023. Hiệp định có hiệu lực sau 120 ngày được ít nhất 60 quốc gia thành viên Liên hợp quốc phê chuẩn.<sup>5</sup> Tuy UNCLOS 1982 thiếu vắng những quy định cụ thể về bảo tồn đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia nhưng ngôn ngữ phòng ngừa, nguyên tắc phòng ngừa và cách tiếp cận phòng ngừa đã cho thấy tinh thần bảo vệ nguồn đa dạng sinh học biển.<sup>6</sup> Vì vậy, Hiệp định là một bổ sung cho UNCLOS 1982, nằm trong khuôn khổ UNCLOS 1982 và không thay thế những nguyên tắc cơ bản của UNCLOS 1982. Tính đến nay, Hiệp định đã có 83 bên ký và chờ các thủ tục phê chuẩn trong nước. Việt Nam đã ký Hiệp định này vào ngày 20/9/2023.<sup>7</sup>

Về ý nghĩa của Hiệp định, ông Stéphane Dujarric – người phát ngôn của Tổng Thư ký Liên hợp quốc, cho rằng đây là một bước đột phá, đánh dấu đỉnh cao của gần hai thập kỷ làm việc dựa trên di sản của UNCLOS 1982. Điều này thể hiện sự chiến thắng của chủ nghĩa đa phương và những nỗ lực toàn cầu chống lại các xu hướng hủy hoại đại dương bây giờ và cho các thế

3 Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, “Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, *Office of Legal Affairs - United Nations*, <https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm>, truy cập ngày 25/3/2023.

4 Quyết định A/76/L.46 ngày 24/3/2022 của Đại hội đồng Liên hợp quốc.

5 Điều 68(1) của Hiệp định BBNJ.

6 Rosemary Rayfuse, “Precaution and the Protection of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, 27 (2012), DOI: 10.1163/15718085-12341257.

7 United Nations, *Treaties Collection*, 2023, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=XXI-10&chapter=21&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en), truy cập ngày 19/11/2013.

hệ mai sau. Văn kiện này rất quan trọng để giải quyết ba cuộc khủng hoảng trên hành tinh là biến đổi khí hậu, mất đa dạng sinh học và ô nhiễm. Hiệp định này cũng góp phần đạt được các mục đích và mục tiêu liên quan đến đại dương trong Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững (*the 2030 Agenda for Sustainable Development*) và Khung đa dạng sinh học toàn cầu Côn Minh - Montreal (*the Kunming - Montreal Global Biodiversity Framework*).<sup>8</sup>

Đồng thời, sự ra đời của Hiệp định thể hiện quyết tâm chính trị của các quốc gia và của Việt Nam trong việc đạt được một văn kiện nhằm mục đích bảo tồn đa dạng sinh học biển tại các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Hiệp định cũng đánh dấu sự nỗ lực của cộng đồng quốc tế về bảo vệ môi trường biển, trong bối cảnh thực hiện Chương trình nghị sự 2030, đặc biệt là Mục tiêu phát triển bền vững số 14 (SDG 14) về bảo tồn và sử dụng bền vững biển và tài nguyên biển và cũng là bước phát triển quan trọng trong việc thực thi UNCLOS 1982 với tư cách là khung pháp lý cho mọi hoạt động trên các vùng biển và đại dương.<sup>9</sup>

Bên cạnh đó, sự ra đời của Hiệp định cũng giải quyết được những thiếu vắng về các quy định điều chỉnh về một nguồn lợi mới, đó là nguồn gen biển của các loài sinh vật chỉ sống ở những vùng nước sâu và xa bờ mà UNCLOS 1982 chưa đề cập. Do đó, Hiệp định góp phần củng cố thêm hành lang pháp lý quốc tế trong việc điều chỉnh việc khai thác, bảo tồn, chia sẻ lợi ích từ nguồn gen biển tại một vùng biển rộng lớn, trong một lĩnh vực đầy tiềm năng. Hiệp định được soạn thảo vô cùng chi tiết với nhiều sửa đổi, bổ sung, là tiền đề quan trọng để khẳng định nguyện vọng của các quốc gia trong một văn kiện pháp lý quốc tế mới điều chỉnh về các vấn đề liên quan đến các nguồn tài nguyên sinh vật tại biển cả và vùng đáy đại dương.<sup>10</sup>

Dưới góc độ quản trị chung, Hiệp định còn có ý nghĩa vô cùng quan trọng vượt ra khỏi khuôn khổ các vấn đề đa dạng sinh học. Cụ thể, Hiệp định có những nội dung giải quyết vấn đề chia sẻ lợi ích chung cho tất cả các quốc gia đối với các nguồn lợi thu được từ các nguồn tài nguyên thuộc khu vực ngoài quyền tài phán của quốc gia, cũng như xác định được những biện pháp phòng ngừa mới cho các hoạt động khai thác trên vùng biển này. Đồng thời, dựa trên cơ sở biển và đại dương là một thể thống nhất, sự ra đời của Hiệp định cũng góp phần củng cố hành lang pháp lý chung, định hướng cho các quốc gia ven biển điều chỉnh các quy định có liên quan trong phạm vi vùng

8 Stéphane Dujarric, "Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General - on Int'l Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea", *United Nations*, 2023, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-03-04/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-intl-legally-binding-instrument-under-the-un-convention-the-law-of-the-sea>, truy cập ngày 25/3/2023

9 Phương Hà, "'Hiệp ước về Biển cả' - phát triển lịch sử của Công ước Luật Biển", *Báo Quốc tế*, 2023, <https://baoquocte.vn/hiep-uoc-ve-bien-ca-phat-trien-lich-su-cua-cong-uoc-luat-bien-219991.html>, truy cập ngày 22/3/2023

10 UN, "Beyond borders: Why new 'high seas' treaty is critical for the world", <https://news.un.org/en/story/2023/06/1137857>, truy cập ngày 18/11/2023.

thuộc quyền tài phán của mình, hướng đến việc bảo tồn tối đa các nguồn lợi của biển.<sup>11</sup> Do đó, có thể thấy Hiệp định còn thể hiện mối dung hòa giữa hai ngành luật chủ đạo của luật quốc tế là luật biển và luật môi trường quốc tế.<sup>12</sup>

## **2. Một số nội dung chính của Hiệp định thực thi Công ước Luật biển năm 1982 về Lĩnh vực bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia**

Hiệp định chính thức được thông qua với 76 điều nhằm bảo vệ, duy trì và đảm bảo sử dụng có trách nhiệm môi trường biển, duy trì tính toàn vẹn của hệ sinh thái đại dương và bảo tồn giá trị vốn có của đa dạng sinh học biển.<sup>13</sup> Nội dung Hiệp định được xây dựng dựa trên tinh thần kế thừa và phát triển các quy định của UNCLOS 1982 về nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, xác định nghĩa vụ hợp tác giữa các quốc gia trong việc bảo vệ đa dạng sinh học và chống suy thoái các hệ sinh thái ở đại dương, đặc biệt là trước những tác động nghiêm trọng của biến đổi khí hậu. Nội dung chính của Hiệp định được cơ cấu thành 12 phần và hai phụ lục.

*Thứ nhất*, về mặt phạm vi, Hiệp định xác định rõ phạm vi điều chỉnh bao gồm tất cả các không gian nằm ngoài phạm vi quyền tài phán của quốc gia bao gồm biển cả và vùng đáy đại dương. Hiệp định đã mở rộng thêm các điều khoản mà UNCLOS 1982 cũng như nguyên tắc tự do biển cả chưa quy định, từ đó hạn chế các vi phạm đối với tài nguyên và môi trường tại khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Tuy nhiên, Hiệp định cũng đã giới hạn một số trường hợp miễn trừ như tàu chiến, tàu bay quân sự hay các tàu hải quân khác.

Như đúng tinh thần của tên gọi, Hiệp định này chỉ điều chỉnh các vấn đề liên quan đến việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển trong bối cảnh hiện tại và tương lai thông qua những nỗ lực chung của khu vực, do đó các vấn đề liên quan đến nguồn tài nguyên phi sinh vật bên ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia vẫn chịu sự điều chỉnh của UNCLOS 1982 và các hành lang pháp lý chung đã có.<sup>14</sup>

*Thứ hai*, về mặt nội dung quy định, các vấn đề liên quan đến nguồn gen biển và bảo tồn các nguồn gen trong sự chia sẻ công bằng về quyền và lợi ích giữa các bên được chú trọng điều chỉnh. Điều 1 Hiệp định đã khẳng định “nguồn gen biển” có nghĩa là bất kỳ nguồn nào từ thực vật, động vật, vi sinh vật biển hoặc nguồn gốc khác có chứa các đơn vị chức năng di truyền có giá trị thực tế hoặc có giá trị tiềm năng.<sup>15</sup> Hiệp định thiết lập các yêu cầu, biện

11 Robert Blasiak, Jeremy Pittman, Nobuyuki Yagi, Hiroaki Sugino, “Negotiating the Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction”, *Marine Affairs and Policy*, Vol. 3, 2016, p. 2.

12 Robin M. Warner, “Conserving marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: Co-evolution and interaction with the law of the sea”, *Marine Affairs and Policy*, Vol. 1, 2014.

13 UN, “Beyond borders: Why new ‘high seas’ treaty is critical for the world”, <https://news.un.org/en/story/2023/06/1137857>, truy cập ngày 18/11/2023.

14 Điều 2, Điều 3 của Hiệp định BBNJ.

15 Nguyễn Văn Khoản 8, Điều 1 của Hiệp định BBNJ: “Marine genetic resources” means any material of marine plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity of actual or potential value.”

pháp và cơ chế để thực hiện việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học nói chung và các nguồn gen biển nói riêng bao gồm:

(i) *Cơ chế khai thác các nguồn gen biển và chia sẻ lợi ích thu được từ việc khai thác*<sup>16</sup>

Nguồn gen biển là tài nguyên nằm ngoài quyền tài phán quốc gia do đó, tất cả những giá trị và lợi ích cũng như bất kỳ hoạt động nào khác có liên quan đến nguồn gen biển phải được tiến hành trên tinh thần nguyên tắc “di sản chung của nhân loại”. Chính vì vậy, Hiệp định cấm bất kỳ quốc gia nào tuyên bố hoặc thực thi chủ quyền đối với các nguồn gen biển, các hoạt động đối với những nguồn gen biển này đều nhằm hướng đến lợi ích chung của toàn thể nhân loại, đặc biệt chú trọng đến lợi ích của các quốc gia đang phát triển. Lợi ích thu được từ các hoạt động đó sẽ được chia sẻ một cách công bằng và hợp lý, đồng thời góp phần bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển.<sup>17</sup>

(ii) *Khuôn khổ để thiết lập mạng lưới theo khu vực bao gồm các khu bảo tồn biển và các biện pháp có liên quan khác*<sup>18</sup>

Hiệp định nhấn mạnh: để bảo vệ các nguồn gen nói trên cần thiết phải thông qua các công cụ bảo tồn như: các công cụ quản lý theo khu vực (*area-based management tool*), khu bảo tồn biển (*marine protected area*). Tuy nhiên, để đảm bảo tính công bằng và chia sẻ quyền và lợi ích giữa các quốc gia thành viên, việc thành lập các công cụ quản lý như vậy phải được đệ trình lên Ban thư ký được thành lập theo công ước này (*secretariat*). Những đề xuất phù hợp sẽ được hợp tác thực hiện với các bên liên quan bao gồm các quốc gia và các tổ chức toàn cầu, khu vực, tiểu khu vực và ngành, cũng như các tổ chức xã hội dân sự, cộng đồng khoa học, khu vực tư nhân, dân tộc bản địa (*indigenous peoples*) và cộng đồng địa phương có tính đến việc tiếp cận phòng ngừa đối với các hệ sinh thái nhằm đảm bảo phát triển bền vững nhất đối với các nguồn tài nguyên sinh vật.<sup>19</sup>

Về cơ chế vận hành, các hồ sơ đề xuất thành lập khu bảo tồn sẽ được đệ trình lên Ban thư ký bằng văn bản,<sup>20</sup> hồ sơ sau đó được kiểm định bởi cơ quan khoa học và kỹ thuật,<sup>21</sup> những hồ sơ đáp ứng đủ điều kiện sẽ được công bố rộng rãi và sẽ được Ban thư ký thông báo cho các bên tiến hành đánh giá hồ sơ. Điểm tiến bộ của Hiệp định này là việc đánh giá tham vấn hồ sơ được lấy ý kiến không chỉ từ các tổ chức liên chính phủ và các quốc gia có liên quan mà còn linh hoạt thông qua các khu vực, tiểu khu vực, ngành, các tổ chức dân sự xã hội, các nhà khoa học thậm chí là các dân tộc bản địa và cộng đồng người địa

16 FAO, “Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ) treaty and its potential implications for the fisheries sector”, 2023, tr. 2.

17 Caitlin Keating-Bitonti, “The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement (High Seas Treaty)”, *Congressional Research Service*, 2023, <https://sgp.fas.org/crs/misc/IF12283.pdf>, truy cập ngày 19/11/2023.

18 FAO, *ltd*, tr. 2.

19 Điều 19 của Hiệp định BBNJ.

20 Điều 20 của Hiệp định BBNJ.

21 Khoản 7, Điều 21 của Hiệp định BBNJ.



phương để đảm bảo những hồ sơ đề xuất được tham vấn và đánh giá từ cơ sở.<sup>22</sup>

(iii) Tiến hành đánh giá tác động môi trường đối với các hoạt động theo kế hoạch có thể dẫn đến ô nhiễm đáng kể hoặc tác động có hại đến môi trường biển<sup>23</sup>

Để làm được điều đó, Hiệp định tập trung vào các điều khoản dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Ngoài ra, để đảm bảo nguyên tắc phòng ngừa trong bảo vệ và bảo tồn các tài nguyên sinh vật biển, Hiệp định cũng xây dựng cơ chế áp dụng biện pháp khẩn cấp. Nội dung của những vấn đề này được quy định chi tiết tại Phần IV, trong đó cũng yêu cầu việc đánh giá phải dựa trên cơ sở các quy định của Hiệp định này cũng như có tham vấn đến các cơ chế đánh giá quốc tế và quốc gia khác.

(iv) Cơ chế xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển từ các quốc gia phát triển sang các quốc gia đang phát triển<sup>24</sup>

Nhóm quy định này được đặt ra để đảm bảo thực hiện việc khai thác và chia sẻ các nguồn gen biển theo khuôn khổ của Hiệp định, theo đó việc xây dựng năng lực phải dựa trên tầm nhìn dài hạn, có tính đến nghĩa vụ hợp tác toàn diện và bình đẳng giữa các quốc gia,<sup>25</sup> trong đó ưu tiên sự hỗ trợ cho các quốc gia có hoàn cảnh đặc biệt và các quốc đảo nhỏ. Hơn nữa, trên thực tế, các vấn đề môi trường và tài nguyên sinh vật ở các khu vực bên ngoài vùng tài phán chưa được quan tâm đúng mức là do UNCLOS 1982 được hình thành khá sớm so với kỹ nguyên hướng ra đại dương của con người.<sup>26</sup> Để giải quyết được vấn đề đó, cần thực hiện những nghiên cứu khoa học chuyên sâu để hiểu rõ hơn về đa dạng sinh học biển, từ đó tạo ra sự thống nhất trong chiến lược tiếp cận và bảo tồn các nguồn lợi quý hiếm này. Vì vậy, Hiệp định yêu cầu các quốc gia phát triển và thực hiện các cơ chế xây dựng năng lực, bao gồm tài trợ cho các chương trình nghiên cứu và các sáng kiến chuyên dụng, để hỗ trợ các quốc gia đang phát triển thực hiện các nghĩa vụ theo Hiệp định.<sup>27</sup>

(v) Xây dựng khung thể chế cho việc ra quyết định và thực hiện các sáng kiến thực hiện bao gồm việc thành lập Hội nghị các bên tham gia thỏa thuận (*Conference of the Parties, COP*), với sự hỗ trợ của một cơ quan khoa học và kỹ thuật, một ủy ban thực thi và tuân thủ, một cơ quan xây dựng năng lực và chuyển giao ủy ban công nghệ biển, ủy ban tiếp cận và chia sẻ lợi ích và cơ chế thanh toán bù trừ.<sup>28</sup>

Các nguồn lực và cơ chế tài chính, kinh phí sẽ do các quốc gia thành viên cung cấp trong khả năng của mình, có tính đến các chính sách, ưu tiên

22 Khoản 2, Điều 19 của Hiệp định BBNJ.

23 FAO, *tlđđ*, tr. 2.

24 FAO, *tlđđ*, tr. 2.

25 Điều 40 của Hiệp định BBNJ.

26 Tumai Muroombo, "The role of international environmental diplomacy in the sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: ending deep sea trawling", *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 40, No. 2, 2007, p. 180

27 Caitlin Keating-Bitonti, *tlđđ*.

28 FAO, *tlđđ*, tr. 2.

và kế hoạch của từng quốc gia. Ngoài ra, các tổ chức được thành lập bởi Hiệp định này cũng tham gia tài trợ thông qua các khoản đóng góp.<sup>29</sup> Hiệp định cũng nêu rõ lợi ích phát sinh từ các hoạt động liên quan đến nguồn gen biển và thông tin trình tự kỹ thuật số về nguồn gen biển của các khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia sẽ được chia sẻ một cách công bằng và hợp lý.<sup>30</sup>

Về cơ chế hoạt động, theo Hiệp định cuộc họp đầu tiên của COP sẽ được triệu tập bởi Tổng thư ký Liên hợp quốc trong thời hạn một năm sau khi Hiệp định này có hiệu lực. Sau đó, các cuộc họp thường kỳ của Hội nghị sẽ được tổ chức do các bên quyết định. Các cuộc họp bất thường của có thể được tổ chức vào những thời điểm khác, phù hợp với các quy tắc về thủ tục.<sup>31</sup> Nguyên tắc hoạt động của các cuộc họp theo Hiệp định là nguyên tắc đồng thuận (*consensus*). Trong trường hợp không thể đạt được sự đồng thuận tuyệt đối, các quyết định và khuyến nghị của Hội nghị các bên về các vấn đề nội dung sẽ được thông qua bởi đa số 2/3 số bên có mặt và biểu quyết.<sup>32</sup> Đây là một điểm rất tiến bộ của Hiệp định, vì nguyên tắc đồng thuận có mặt trái là dù chỉ có một số ít quốc gia biểu quyết phản đối cũng sẽ gây trở ngại cho cả tiến trình chung. Việc quy định thêm cách giải quyết cho trường hợp không thể đạt được sự đồng thuận tuyệt đối sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực thi Hiệp định này.

Ngoài ra, để đảm bảo tính minh bạch, tất cả các cuộc họp được triệu tập theo Hiệp định này sẽ để mở cho tất cả các quan sát viên, cũng như khuyến khích những quốc gia không phải là thành viên tham gia.<sup>33</sup> Do đó, dù không phải là một bên chính thức của Hiệp định, các quốc gia và chủ thể khác bao gồm: tổ chức toàn cầu, tổ chức khu vực, tiểu vùng, các ngành có liên quan; cũng như cộng đồng dân tộc bản địa và các nhà khoa học; ... vẫn được tham gia vào những cuộc họp được triệu tập theo Hiệp định này với tư cách là một quan sát viên.<sup>34</sup> Như vậy, có thể nhận thấy Hiệp định này được xây dựng trên một tinh thần cầu thị có tính đến các lợi ích chung của tất cả các bên nhằm đảm bảo điều kiện cho các quyết định, khuyến nghị trong các cuộc họp được thông qua một cách nhanh chóng theo đúng tinh thần của nguyên tắc phòng ngừa và ngăn chặn tác động đối với các nguồn tài nguyên sinh vật biển.

*Thứ ba*, về cơ chế giải quyết tranh chấp, hiện tại các thành viên Hiệp định chưa xây dựng một cơ chế giải quyết riêng biệt,<sup>35</sup> mà sử dụng các biện pháp được ghi nhận tại Điều 57 của Hiệp định trên tinh thần của những quy định về

29 Điều 52 của Hiệp định BBNJ.

30 Điều 14 của Hiệp định BBNJ.

31 Điều 47 của Hiệp định BBNJ.

32 *Như trên*.

33 Điều 48bis của Hiệp định BBNJ.

34 *Như trên*.

35 Điều 57 của Hiệp định BBNJ chỉ xác định các bên có nghĩa vụ giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc giải thích và áp dụng Hiệp định này bằng thương lượng, điều tra, trung gian, hòa giải, sử dụng trọng tài, tòa án, các cơ quan khác hoặc thông qua thỏa thuận khu vực hay các biện pháp hòa bình khác do các bên lựa chọn.

giải quyết tranh chấp tại Phần XV và Phụ lục V, VI, VII, VIII của UNCLOS 1982.<sup>36</sup> Trong trường hợp tranh chấp có liên quan đến yếu tố kỹ thuật, những bên liên quan có thể đưa tranh chấp lên một hội đồng chuyên gia đặc biệt do các bên lập ra để cùng giải quyết nhanh chóng vấn đề phát sinh.<sup>37</sup>

### 3. Định hướng hoàn thiện pháp luật Việt Nam về bảo tồn đa dạng sinh học biển

Việt Nam là một quốc gia có vùng biển rộng lớn và gắn liền với các lợi ích thiết thân về mọi mặt an ninh, quốc phòng, kinh tế, văn hóa và xã hội. Trên tinh thần thực hiện Nghị quyết 36-NQ/TW năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045: “Thống nhất tư tưởng, nhận thức về vị trí, vai trò và tầm quan trọng đặc biệt của biển đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”,<sup>38</sup> Việt Nam đã hết sức tích cực tham gia tiến trình thương lượng này ngay từ đầu, đóng góp những giá trị thực chất vào công cuộc hiện thực hóa tầm nhìn đến năm 2045 về việc trở thành quốc gia biển mạnh, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh, an toàn; kinh tế biển đóng góp quan trọng vào nền kinh tế đất nước, góp phần xây dựng nước ta thành nước công nghiệp hiện đại theo định hướng xã hội chủ nghĩa; tham gia chủ động và có trách nhiệm vào giải quyết các vấn đề quốc tế và khu vực về biển và đại dương.<sup>39</sup>

Kể từ thời điểm Hiệp định có hiệu lực, luật biển quốc tế sẽ chính thức có thêm một điều ước quốc tế đa phương điều chỉnh chi tiết việc bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển và chia sẻ lợi ích liên quan. Là quốc gia tham gia tích cực vào tiến trình xây dựng Hiệp định và cũng là một bên tham gia ký từ rất sớm,<sup>40</sup> Việt Nam cho thấy mong muốn trở thành thành viên của điều ước quốc tế này.<sup>41</sup>

Việc trở thành thành viên của Hiệp định sẽ mang lại những thuận lợi sau đây cho Việt Nam: *Một là*, có một khung pháp lý rõ ràng làm cơ sở đấu tranh bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở biển cả và đáy đại dương, chia sẻ công bằng và ngay thẳng các lợi ích (tiền tệ và phi tiền tệ) từ nguồn gen biển trong các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có cơ sở để tham khảo ban hành các quy định về sử dụng các công cụ quản lý vùng, bao gồm việc thành lập Khu bảo tồn biển một cách hiệu quả, tôn trọng chủ quyền và lợi ích chung. Đơn cử, một sáng kiến

36 Điều 60 của Hiệp định BBNJ.

37 Điều 59 của Hiệp định BBNJ.

38 Tiểu mục 2 của Mục II Nghị quyết 36-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII năm 2018.

39 Tiểu mục 4 của Mục II Nghị quyết 36-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII năm 2018.

40 Phương Hà, *ltd.*

41 *Như trên.*



Khu bảo tồn biển hay Công viên hòa bình trên cơ sở Hiệp định có thể trên cơ sở thỏa thuận của các nước và tổ chức khu vực liên quan.<sup>42</sup> Hai là, Hiệp định tạo điều kiện cho một quốc gia phát triển như Việt Nam tiếp nhận hỗ trợ xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển từ các nước phát triển, cũng như có cơ hội tiếp cận với các công nghệ biển tiên tiến trong lĩnh vực quản lý nguồn gen biển. Điều này cũng giúp Việt Nam xây dựng đội ngũ cán bộ pháp lý, khoa học kỹ thuật đáp ứng được sự phát triển của thế giới và yêu cầu của công cuộc đổi mới; cũng như thúc đẩy hợp tác quốc tế sâu rộng để giải quyết các vấn đề trên biển.<sup>43</sup> Ba là, việc gia nhập Hiệp định giúp bổ sung cơ sở pháp lý bảo đảm lợi ích của Việt Nam không chỉ giới hạn ở biển Đông mà còn ở các đại dương và vùng đáy biển ngoài quyền tài phán quốc gia. Bốn là, tạo cơ hội đấu tranh duy trì tính hiệu quả của UNCLOS 1982 và sự nhất quán của các văn bản khác phù hợp với UNCLOS 1982.

Bên cạnh những thuận lợi nêu trên, việc trở thành thành viên của Hiệp định này cũng mang một số thử thách cho Việt Nam về hoàn thiện các quy định pháp lý liên quan. Hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay mới chỉ điều chỉnh hoạt động khai thác, sử dụng và quản lý biển Việt Nam ở vùng biển nằm trong quyền tài phán của Việt Nam. Trong khi đó, thực tiễn hoạt động của cá nhân, tổ chức, pháp nhân Việt Nam đã vươn ra trên biển cả và đáy đại dương, vì vậy cần phải được pháp luật điều chỉnh.

Luật Biển Việt Nam năm 2012 có nội dung trọng tâm xoay quanh việc xác định các vùng biển và quy chế pháp lý của Việt Nam với các vùng biển này, các vấn đề về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học chỉ được đề cập chung chung. Nghĩa vụ gìn giữ, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển được quy định tại Điều 35. Dù vậy, điều khoản này chủ yếu tập trung vào các hoạt động của tàu thuyền chứ chưa đề cập các hoạt động khác trực tiếp tác động đến các nguồn lợi sinh vật biển. Ngay cả các quy định về phát triển kinh tế biển ở Chương IV cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Biển Việt Nam năm 2012 cũng chưa đề cập các hoạt động của Việt Nam ở biển cả và đáy đại dương.<sup>44</sup>

42 Robert Blasiak và Nobuyuki Yagi, “Shaping an international agreement on marine biodiversity beyond areas of national jurisdiction: Lessons from high seas fisheries”, *Marine Policy*, số 71, 2016.

43 Nguyễn Hồng Thao, “Ý nghĩa của việc Việt Nam ký Hiệp định về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia”, *Báo Thế giới và Việt Nam*, 2023, <https://baoquocte.vn/y-nghia-cua-viec-viet-nam-ky-hiep-dinh-ve-bao-ton-va-su-dung-ben-vung-da-dang-sinh-hoc-o-vung-bien-nam-ngoai-quyen-tai-phan-quoc-gia-249722.html>, truy cập ngày 19/11/2023.

44 Nghị định số 128/2013/NĐ-CP của Chính phủ về việc xử lý tài sản chìm đắm trên tuyến đường thủy nội địa, vùng nước cảng biển và vùng biển Việt Nam; Nghị định số 146/2013/NĐ-CP của Chính phủ về việc công bố tuyến hàng hải và phân luồng giao thông trong lãnh hải Việt Nam; Nghị định số 162/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Quyết định số 06/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế phối hợp tìm kiếm, cứu nạn trên biển và trong vùng nước cảng biển; Nghị định số 51/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển; Nghị định số 109/2014/NĐ-CP của Chính phủ về Quy chế bảo vệ công trình cảng biển và luồng hàng hải;

Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo năm 2015 được ban hành để giải quyết các vấn đề về tài nguyên và môi trường mà Luật Biển Việt Nam năm 2012 chưa đề cập. Mặc dù bước đầu quy định về các vấn đề có liên quan đến các nguồn tài nguyên sinh học biển, tuy nhiên những quy định trong luật này còn tập trung tại một số vùng trọng điểm. Có thể nhận thấy hai khu vực chính mà luật tài nguyên môi trường biển và hải đảo đề cập là quản lý và quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ (Chương IV) và quản lý tài nguyên hải đảo (Chương V), các vùng biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam bao gồm vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa vẫn chưa được quan tâm đúng mực. Các vấn đề về bảo tồn đa dạng sinh học tại các khu vực bên ngoài quyền tài phán của Việt Nam cũng chưa được đề cập.

Luật Đa dạng sinh học năm 2018 là văn bản pháp lý chung về bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam; trong đó, các vấn đề liên quan đến các nguồn lợi biển được quy định một cách chung chung, chưa có định hướng rõ ràng và cụ thể. Các nguồn gen quý cũng đã được quan tâm và điều chỉnh tại Chương V về bảo tồn và phát triển bền vững các nguồn tài nguyên di truyền, các vấn đề khai thác các nguồn gen mới trong đó có các nguồn gen biển vẫn chưa được đề cập.

Thêm vào đó, Luật Khoa học công nghệ năm 2013 không có định nghĩa thế nào là công nghệ biển và chuyển giao công nghệ biển. Trong khi đó, đa dạng sinh học biển tại vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia hiện phải đối mặt với nhiều nguy cơ dẫn đến suy giảm, thậm chí biến mất của nhiều loài sinh vật biển do biến đổi khí hậu, nước biển dâng, axit đại dương, khai thác biển sâu, ô nhiễm môi trường, rác thải nhựa, và hoạt động khác làm suy thoái tài nguyên của con người.<sup>45</sup>

Do vậy, việc rà soát, điều chỉnh các văn bản pháp luật liên quan, dù phức tạp vì liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau và cần một thời gian

---

Nghị định số 71/2015/NĐ-CP của Chính phủ về việc quản lý hoạt động của người, phương tiện trong khu vực biên giới biển nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Thông tư liên tịch số 198/2015/TTLT-BTC-BTNMT của Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc quy định phương pháp tính, phương thức thu, chế độ quản lý và sử dụng tiền sử dụng khu vực biển; Nghị định số 41/2016/NĐ-CP của Chính phủ về việc quy định chi tiết việc cấp phép cho tổ chức, cá nhân nước ngoài tiến hành nghiên cứu khoa học trong vùng biển Việt Nam; Nghị định số 23/2017/NĐ-CP của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 162/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Thông tư số 63/2017/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc quy định kỹ thuật đo vẽ bản đồ địa hình đáy biển tỷ lệ 1:5000; Nghị định số 11/2021/NĐ-CP của Chính phủ về quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển; Nghị định số 37/2022/NĐ-CP của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quốc phòng, cơ yếu; quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia; trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

45 Nguyễn Hồng Thao, *ltd*; Để có cái nhìn tổng quát về khung pháp lý của Việt Nam liên quan đến bảo vệ môi trường, xem Vo Trung Tin, "Assessing Vietnam's environmental laws and direction for improvement", *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 01, No. 01, 2019, DOI: 10.2478/vjls-2020-0004, pp. 66-78.

dài thực hiện, là rất cần thiết vì nhu cầu vươn ra biển cả và đáy đại dương của Việt Nam đang ngày càng cao khi hơn 95% nguồn đa dạng sinh học trên trái đất là ở biển với tiềm năng khai thác lớn.<sup>46</sup> Hơn nữa, dù điều ước quốc tế có thể được áp dụng trực tiếp với quốc gia thành viên, việc tạo điều kiện về cơ sở pháp lý cho Việt Nam tiến ra các vùng biển chung của nhân loại cần có văn bản hướng dẫn cụ thể, đặc biệt khi việc “làm chủ” trên chính các vùng biển thuộc quyền tài phán của Việt Nam vẫn còn gặp phải nhiều bất cập.<sup>47</sup> Một văn bản pháp luật mới điều chỉnh về việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán của Việt Nam với nội dung tương thích với Hiệp định cần được ban hành để trở thành cơ sở pháp lý cho hoạt động của Việt Nam trên biển cả và đáy đại dương. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Antonios Antonopoulos, “Biodiversity, Marine Protected Areas and Areas beyond National Jurisdiction”, trong sách Photini Pazartzis và nnk, *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade*, London: Bloomsbury Publishing, 2016
- [2] Robert Blasiak và Nobuyuki Yagi, “Shaping an international agreement on marine biodiversity beyond areas of national jurisdiction: Lessons from high seas fisheries”, *Marine Policy*, số 71, 2016
- [3] Robert Blasiak, Jeremy Pittman, Nobuyuki Yagi, Hiroaki Sugino, “Negotiating the Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction”, *Marine Affairs and Policy*, Vol. 3, 2016
- [4] Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, “Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, *Office of Legal Affairs - United Nations*
- [5] Stéphane Dujarric, “Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General - on Int'l Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea”, *United Nations*, 2023
- [6] FAO, “Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ) treaty and its potential implications for the fisheries sector”, 2023
- [7] Phương Hà, “‘Hiệp ước về biển cả’ - phát triển lịch sử của Công ước Luật biển”, *Báo Quốc tế*, 2023 [trans: Phuong Ha, “Agreement on the High Seas” - historical development of the Law of the Sea Convention”, *The World & Vietnam report*, 2023]
- [8] Caitlin Keating-Bitonti, “The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement (High Seas Treaty)”, *Congressional Research Service*, 2023, <https://sgp.fas.org/crs/misc/IF12283.pdf>, accessed on 19/11/2023
- [9] Tumai Murombo, “The role of international environmental diplomacy in the sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: ending deep sea trawling”, *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 40, No. 2 (July 2007)
- [10] Nam Phương, “Cần sớm sửa đổi Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo”, *Vietnamnet*, 2023 [trans: Nam Phuong, “It is necessary to amend the Law on Marine and Island Resources and Environment”, *Vietnamnet*, 2023]
- [11] Rosemary Rayfuse, “Precaution and the Protection of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 27 (2012), DOI: 10.1163/15718085-12341257
- [12] Vo Trung Tin, “Assessing Vietnam’s environmental laws and direction for improvement”, *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 01, No. 01, 2019, DOI: 10.2478/vjls-2020-0004
- [13] M. Warner, “Conserving marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: Co-evolution and interaction with the law of the sea”, *Marine Affairs and Policy*, Vol. 1, 2014

46 Antonios Antonopoulos, “Biodiversity, Marine Protected Areas and Areas beyond National Jurisdiction”, trong sách Photini Pazartzis và nnk, *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade*, London: Bloomsbury Publishing, 2016, tr. 199.

47 Nam Phương, “Cần sớm sửa đổi Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo”, *Vietnamnet*, 2023, [https://vietnamnet.vn/can-som-sua-doi-luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-va-hai-dao-2228935.html?fbclid=IwAR2822hHck8KW2UC430DadT6OruZ9smjbn-5p19M5T\\_C3lduMaQp75AyX10](https://vietnamnet.vn/can-som-sua-doi-luat-tai-nguyen-moi-truong-bien-va-hai-dao-2228935.html?fbclid=IwAR2822hHck8KW2UC430DadT6OruZ9smjbn-5p19M5T_C3lduMaQp75AyX10), truy cập ngày 05/1/2024.