

Bước tiến mới trong hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về biển

○ VŨ THU AN
Bộ Ngoại giao

Luật Biển Việt Nam đã được ban hành, có hiệu lực từ 1/1/2013. Đây là sự khẳng định mạnh mẽ về chủ quyền các vùng biển quốc gia. Tính dân tộc đã được thể hiện ở tầm cao mới qua việc ra được Luật Biển trong bối cảnh phức tạp trên Biển Đông. Vấn đề là, cần cụ thể hóa luật và thực thi Luật Biển như thế nào để bảo đảm một cách vững chắc, chủ động "mở cửa" hội nhập quốc tế trên biển, góp phần tăng cường lợi ích quốc gia trên biển.

Luật Biển và những vấn đề cần chú ý

Một là, Luật Biển tái khẳng định quan điểm nhất quán của Việt Nam về chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Quan điểm này đã được thể hiện xuyên suốt trong Hiến pháp năm 1980, 1992, trong Tuyên bố của Chính phủ về các vùng biển Việt Nam năm 1977, Tuyên bố về đường cơ sở Việt Nam năm 1982, trong Nghị quyết của Quốc hội phê chuẩn Công ước Luật Biển của Liên Hợp Quốc năm 1994, trong Luật Biển giới quốc gia năm 2003.

Việt Nam có đầy đủ cơ sở pháp lý và chứng cứ lịch sử khẳng định chủ quyền đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Luật Biển Việt Nam là một luật cơ bản, là khung pháp lý để cập đến những vấn đề lớn. Trong thời gian tới, Việt Nam sẽ tiếp tục xây dựng các văn bản pháp luật liên quan quy định, hướng dẫn các nội dung cụ thể được đề cập trong Luật, bao gồm cả việc xác định phạm

vi, quy chế cụ thể đối với các đảo thuộc hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa.

Hai là, Luật Biển Việt Nam quy định về việc xác định đường cơ sở, phạm vi và chế độ pháp lý các vùng biển thuộc chủ quyền của Việt Nam (nội thủy, lãnh hải) và các vùng biển thuộc quyền chủ quyền của ta (vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa) (từ Điều 8 đến Điều 18).

Về đường cơ sở, Luật Biển Việt Nam quy định đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam là đường cơ sở thẳng đã được Chính phủ công bố. Hiện nay, chúng ta đã có đường cơ sở từ đảo Côn Cỏ đến đảo Thổ Chu. Một số khu vực hiện chưa có đường cơ sở như Vịnh Bắc Bộ và các quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa thì Chính phủ sẽ xác định và công bố sau khi được Ủy ban Thương vụ Quốc hội phê chuẩn.

Đồng thời, Luật Biển khẳng định Nhà nước ta thực hiện chủ quyền đối với nội thủy và lãnh hải

Việt Nam. Lãnh hải của nước ta rộng 12 hải lý kể từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Vùng trời, đáy biển và lòng đất dưới đáy biển cũng thuộc chủ quyền của nước ta. Nhà nước ta thực hiện quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Vùng đặc quyền kinh tế của nước ta rộng 200 hải lý kể từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Thềm lục địa của nước ta rộng 200 hải lý, kể từ đường cơ sở nói trên. Ở những khu vực rìa lục địa rộng hơn 200 hải lý, ta có quyền mở rộng thềm lục địa Việt Nam đến 350 hải lý theo các điều kiện và thủ tục Công ước Luật Biển năm 1982 quy định. Năm 2009, Nhà nước ta đã trình Ủy ban Ranh giới thềm lục địa của Liên Hợp Quốc hai Báo cáo quốc gia về thềm lục địa của Việt Nam ngoài 200 hải lý (một báo cáo ta tự xây dựng và trình, còn một báo cáo nước ta và Ma-lai-xia phối hợp).

Phù hợp với Công ước Luật Biển năm 1982, Luật Biển Việt Nam quy định tàu thuyền nước ngoài được quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải nước ta. Tàu quân sự nước ngoài thông báo trước khi đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam. Luật Biển Việt Nam cũng quy định quyền tự do hàng hải trong vùng đặc quyền kinh tế và tự do hàng không trên vùng đặc quyền kinh tế của nước ta.

Ba là, Luật Biển cũng làm rõ thêm về khái niệm đảo, đá, quần đảo phù hợp với các quy định của Công ước Luật Biển của Liên Hợp Quốc 1982 (UNCLOS) và bảo đảm quyền lợi biển của Việt Nam

Điều 20 Luật Biển Việt Nam quy định: "1. Đảo thích hợp cho đời sống con người hoặc cho một đời sống kinh tế riêng thì có nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. 2. Đảo đá không thích hợp cho đời sống con người hoặc cho một đời sống kinh tế riêng thì không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa". Quy định này áp dụng cho tất cả các đảo, trong đó bao gồm cả các đảo ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Điều này cũng tương tự như Điều 121 Công ước Luật Biển của Liên Hợp Quốc năm 1982 quy định về chế độ pháp lý các đảo. Như vậy, đối với các bãi đá san hô ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa không có điều kiện duy trì cuộc sống con người hoặc không có đời sống riêng mà chỉ có lãnh hải 12 hải lý, không có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

Bốn là, Luật Biển có cả một chương riêng về phát triển kinh tế biển (Chương IV), động viên mọi nguồn lực của Nhà nước, công

dân, các tổ chức trong và ngoài nước, trên cơ sở nguyên tắc phát triển kinh tế biển phải gắn với sự nghiệp bảo vệ chủ quyền quốc gia, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn trên biển. Nhà nước khuyến khích, ưu đãi, tạo điều kiện và bảo vệ các hoạt động phát triển kinh tế trên biển, đảo.

Các nguyên tắc phát triển kinh tế biển là phục vụ xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; gắn với sự nghiệp bảo vệ chủ quyền quốc gia, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn trên biển; phù hợp với yêu cầu quản lý tài nguyên và BVMT biển; gắn với phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương ven biển và hải đảo. Luật Biển Việt Nam quy định, Nhà nước ưu tiên tập trung phát triển các ngành kinh tế biển: Tìm kiếm, thăm dò, khai thác, chế biến dầu, khí và các loại tài nguyên, khoáng sản biển; vận tải biển, cảng biển, đóng mới và sửa chữa tàu thuyền, phương tiện đi biển và các dịch vụ hàng hải khác; du lịch biển và kinh tế đảo; khai thác, nuôi trồng, chế biến hải sản; phát triển, nghiên cứu, ứng dụng và chuyển giao khoa học - công nghệ về khai thác và phát triển kinh tế biển; xây dựng và phát triển nguồn nhân lực biển.

Luật Biển Việt Nam là một văn bản Luật mang tính tổng hợp, đề cập đến nhiều nội dung cơ bản liên quan đến biển. Mặt khác, phát triển kinh tế biển là một nội dung lớn với những yêu cầu, mục tiêu và biện pháp thực hiện đa dạng theo từng giai đoạn phát triển của đất nước. Do đó, Luật Biển Việt Nam chỉ quy định các nguyên tắc và định hướng lớn cho phát triển kinh tế biển. Các chính sách, biện pháp cụ thể nhằm thực hiện các định hướng đó sẽ được

quy định trong các văn bản chuyên ngành, phù hợp với thực tiễn và yêu cầu phát triển kinh tế biển trong từng giai đoạn.

Năm là, về vấn đề tranh chấp biển, đảo với một số nước láng giềng: Việt Nam là một quốc gia nạn nhân của chiến tranh, hiểu rõ giá trị của hòa bình, yêu chuộng hòa bình. Việt Nam luôn chủ trương giải quyết các tranh chấp quốc tế bằng biện pháp hòa bình. Luật Biển thể hiện rõ chủ trương này trong Điều 4: "Nhà nước giải quyết các tranh chấp liên quan đến biển, đảo với các nước khác bằng các biện pháp hòa bình, phù hợp với Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982, pháp luật và thực tiễn quốc tế".

Đây là chủ trương nhất quán của Nhà nước ta. Trên thực tế, Việt Nam đang kiên trì thực hiện chủ trương này và đến nay đã giải quyết được một số tranh chấp liên quan đến biển với các nước láng giềng. Cụ thể là năm 1997, Việt Nam ký Hiệp định phân định ranh giới trên biển với Thái Lan trong Vịnh Thái Lan; năm 2000 ký Hiệp định phân định ranh giới lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa với Trung Quốc trong Vịnh Bắc Bộ; và năm 2003 cùng In-đô-nê-xia ký Hiệp định phân định thềm lục địa ở Nam Biển Đông.

Có thể thấy, Luật Biển đã đề cập một cách toàn diện nhất các hoạt động trên biển đặt dưới sự thống nhất quản lý của Nhà nước. Điều này thể hiện rõ, Việt Nam là một quốc gia ven biển có trách nhiệm trong việc thực hiện chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán trên các vùng biển của mình, phù hợp với luật quốc tế và lợi ích quốc gia, cam kết bảo vệ các hoạt động biển hợp pháp của các thể nhân, pháp nhân Việt

Nam và nước ngoài trên các vùng biển Việt Nam.

Từng bước cụ thể hóa “Luật mẹ” bằng các “Luật con”

Mặc dù đã có luật mẹ là Luật Biển song Việt Nam tiếp tục phải ra những đạo luật nhỏ hơn để thực hiện triệt để quyền làm chủ cũng như tiến ra biển một cách vững chắc, bởi đơn giản là, chủ quyền biển, đảo chỉ được khẳng định tốt khi chúng ta khai thác có hiệu quả và kiểm soát được các vùng biển của mình ngoài hiện trạng.

Xây dựng khung pháp lý để quản lý biển và hải đảo là câu chuyện dài, không thể hoàn thiện một sớm một chiều nhưng phải làm càng sớm càng tốt. Hiện đã có không ít văn bản chính sách và pháp luật về quản lý nhà nước theo ngành (thủy sản, hàng hải, dầu khí, du lịch, các cơ quan chấp pháp trên biển khác...) và chắc chắn để thống nhất quản lý nhà nước về biển, phải ban hành hệ thống chính sách quản lý biển tổng hợp và nguyên tắc quản lý biển theo không gian. Bên cạnh đó, cùng với việc điều chỉnh ít nhiều các văn bản quản lý biển theo ngành nói trên cho phù hợp, bám sát tình hình thực tế, có như thế mới bảo đảm được lợi ích quốc gia, hài hòa lợi ích ngành và người lao động. Trước mắt, cần đẩy nhanh việc xây dựng Luật TN&MT biển để cụ thể hóa vấn đề quản lý khai thác, sử dụng biển, đảo và BVMT biển đã ghi trong Luật Biển Việt Nam. Các luật tiếp theo nên xây dựng là: Luật Quản lý tổng hợp vùng bờ biển, Luật Sử dụng hải đảo (vì trong biển bạc mỗi đảo là một “thời vàng đen” và là một “cột mốc chủ quyền” quốc gia trên biển), Luật BVMT biển.

Nước ta có các vùng biển

thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia: Nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Chúng ta thuộc về các mảng không gian biển khơi, vịnh, vùng biển ven bờ (vùng ven bờ) và nhỏ hơn là các mảng không gian của các vũng biển ven bờ (bay)... với các đặc trưng và tiềm năng phát triển khác nhau. Từ cách tiếp cận quản lý tổng hợp để tiến tới thống nhất quản lý nhà nước về biển và hải đảo, phải coi biển và các mảng không gian trong nó là hệ thống tài nguyên chia sẻ, sử dụng cho nhiều ngành (đa ngành). Cho nên quy hoạch không gian biển được xem là một nội dung trong quy hoạch khai thác sử dụng biển, đảo (không gian biển). Trên cơ sở quy hoạch sử dụng không gian như vậy, sẽ tiến hành xác định “chế độ pháp lý” cho các mảng không gian được phân chia cho các ngành, người sử dụng để bảo đảm mức độ tuân thủ quy hoạch cao nhất, để giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích trong sử dụng đa ngành và tối ưu hóa lợi ích kinh tế, trong khi vẫn bảo toàn được chức năng sinh thái và BVMT theo hướng phát triển bền vững ở vùng quy hoạch.

Thêm nữa, giá trị của không gian biển không chỉ là con tôm, con cá và nguồn tài nguyên không tái tạo như dầu khí... mà biển còn là không gian sinh tồn của dân tộc ta.

Điểm tựa vững chắc vươn ra biển

Trong bối cảnh nước ta đã chính thức bước vào sân chơi quốc tế, cũng phải chuẩn bị đội hình và công nghệ để sớm tham gia hưởng lợi từ không gian đại dương để lấy đại dương nuôi đất

liên. Chính sách biển của nước ta một mặt, phải có tác động điều chỉnh hành vi phát triển của các ngành kinh tế biển, tạo ra một trật tự pháp lý ổn định trên vùng biển quốc gia; mặt khác, phải hỗ trợ khả năng hội nhập quốc tế, trước hết phải phù hợp với tinh thần của Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982.

Bảo đảm độc lập, chủ quyền là yêu cầu tiên quyết nhưng như thế không có nghĩa là “đóng cửa biển”. Khi đã có Luật Biển, nếu có được chính sách tạo ra được điểm hài hòa về lợi ích, chúng ta nhất định sẽ có những đổi tác tốt, đổi tác mạnh, giúp chúng ta làm giàu. Chúng ta cần những cơ chế chính sách tốt, khôn ngoan, khơi dậy được những tiềm năng sẵn có chứ không phải chỉ dựa vào tiền. Nước ta có cả một vùng biển rộng với vị trí chiến lược, nguồn nhân lực dồi dào..., phải thực sự hội nhập

Việc thông qua Luật Biển Việt Nam đã làm cho các quy định luật pháp của Việt Nam hài hòa hơn với các quy định của luật biển quốc tế. Luật Biển Việt Nam khẳng định chủ trương giải quyết các tranh chấp biển, đảo bằng các biện pháp hoà bình và tăng cường hợp tác quốc tế về biển với các nước và tổ chức quốc tế.

Luật Biển Việt Nam đã chuyển một thông điệp quan trọng tới toàn thế giới: Việt Nam là một thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế, tôn trọng và tuân thủ luật pháp quốc tế, nhất là Công ước Luật Biển của Liên Hợp Quốc năm 1982, thể hiện quyết tâm của nước ta phấn đấu vì hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển của khu vực và thế giới. ■