

# Một số vấn đề cơ bản liên quan đến Luật Biển VN năm 2012

**BÀNH QUỐC TUẤN**

*NCS Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội*

**T**rên cơ sở khái quát hóa tình hình tranh chấp chủ quyền biển Đông cũng như các văn bản pháp lý của VN đã ban hành trong thời gian qua nhằm mục đích xác lập chủ quyền quốc gia đối với các vùng biển đảo, tác giả đã làm rõ sự cần thiết phải ban hành Luật Biển VN năm 2012. Đồng thời, qua việc phân tích các nội dung cơ bản của Luật Biển VN năm 2012, phân tích hành động của các quốc gia có liên quan đến tranh chấp biển Đông, tác giả đã đề xuất một số vấn đề cấp bách VN cần thực hiện nhằm góp phần thực thi Luật Biển VN năm 2012 trên thực tế, bảo vệ sự toàn vẹn lãnh thổ của VN.

**Từ khóa:** Luật Biển VN, tranh chấp chủ quyền biển Đông.

Tranh chấp chủ quyền biển đảo đang ngày càng trở nên gay gắt và có nhiều nguy cơ bùng phát thành các cuộc xung đột vũ trang. Tại châu Á, những diễn biến phức tạp gần đây liên quan đến tranh chấp giữa Nhật Bản và TQ đối với quần đảo Sekaku (TQ gọi là钓鱼台), tranh chấp giữa Liên bang Nga và Nhật Bản đối với quần đảo Nam Kuril (Nhật Bản gọi là Lãnh thổ phương Bắc), tranh chấp giữa Hàn Quốc và Nhật Bản đối với quần đảo Dokdo (Nhật Bản gọi là Takeshima), tranh chấp giữa Philipines và TQ đối với bãi cạn Scarborough (TQ gọi là Hoàng Nham), tranh chấp giữa VN và TQ đối với quần đảo Hoàng Sa (TQ gọi là Tây Sa), tranh chấp giữa VN với TQ, Philipines, Malaysia và Đài Loan đối với quần đảo Trường Sa (TQ gọi là Nam Sa) cho thấy chưa bao giờ tranh chấp biển đảo lại gia tăng về số lượng và phức tạp về tính chất như giai đoạn hiện nay. Mỗi nước liên quan đến

tranh chấp đều có mục tiêu, yêu sách riêng của mình và vì thế, đều có chiến lược riêng nhằm khẳng định và bảo vệ chủ quyền lãnh thổ của mình. Trong đó, xây dựng và củng cố các cơ sở pháp lý trong nước nhằm khẳng định chủ quyền lãnh thổ là một trong các biện pháp được các nước thường xuyên sử dụng. Là một quốc gia có liên quan đến tranh chấp chủ quyền biển đảo trên biển Đông đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, VN đã không ngừng củng cố các cơ sở pháp lý để bảo vệ sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia. Việc ban hành Luật Biển VN ngày 21/6/2012 là hoạt động có ý nghĩa quan trọng phục vụ cho mục tiêu này. Với 7 chương, 55 điều, Luật Biển VN năm 2012 là đạo luật tập trung nhất và là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng nhất khẳng định chủ quyền của VN đối với các vùng biển đảo cũng như sự toàn vẹn lãnh thổ của VN đặc biệt là trong bối

cảnh TQ không ngừng tăng cường củng cố các cơ sở pháp lý khẳng định chủ quyền của mình trên biển Đông trong thời gian gần đây.

## **1. Sự cần thiết phải ban hành Luật Biển VN 2012**

VN là một trong những quốc gia có bờ biển dài với một vùng biển thuộc chủ quyền quốc gia có ý nghĩa quan trọng cả về mặt an ninh quốc phòng lẫn kinh tế. Đồng thời vùng biển của VN cũng là nơi chứa đựng nhiều vấn đề tranh chấp liên quan đến chủ quyền biển đảo, đặc biệt là ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Mức độ gay gắt và phức tạp của tranh chấp đã không ngừng tăng lên khi các nước xung quanh biển Đông gia tăng hoạt động trên biển cùng với tính đa dạng, mới mẻ trong một bối cảnh quan hệ quốc tế đan xen và cạnh tranh gay gắt. Để bảo vệ chủ quyền lãnh thổ, VN đã không ngừng tăng cường hoàn thiện cơ sở pháp lý cũng như thực

thi chủ quyền trên thực tế. VN là nước đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á ra Tuyên bố về vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý và thềm lục địa bằng Tuyên bố của Chính phủ ngày 12/05/1977 về các vùng biển VN và Tuyên bố của Chính phủ ngày 12/11/1982 về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Nghị quyết ngày 23/6/1994 của Quốc hội khoá IX phê chuẩn Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS) là cơ sở pháp lý cơ bản cho việc xây dựng hệ thống pháp luật về biển của VN và điều chỉnh các hoạt động trên biển từ trước đến nay. Năm 2003, Quốc hội VN cũng đã thông qua Luật Biển giới quốc gia khẳng định chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa.

Cùng với VN, các nước có liên quan cũng không ngừng hoàn thiện cơ sở pháp lý khẳng định chủ quyền biển đảo theo quan điểm riêng của từng nước. TQ ban hành Luật Lãnh hải và vùng biển tiếp giáp ngày 2/2/1992; Luật về vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa ngày 26/6/1998; Luật Quản lý và sử dụng các vùng biển của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa ngày 2/10/2001; Quy hoạch chức năng các vùng biển toàn quốc tháng 12/2002; Quy định về việc quản lý bảo vệ và sử dụng các đảo không có người ở tháng 7/2003, Quy định về quản lý sản xuất nghề cá “Nam Sa” năm 2004; Quy chế cho phép sử dụng các đảo không người ở năm 2008, TQ cũng đơn phương công bố đường cơ sở quần đảo Hoàng Sa ngày 15/6/1996 vi phạm chủ quyền VN. Ngày 10/3/2009, Philipin thông qua Luật Cộng hoà RA 9522 xác định đường cơ sở của Philippines và quản lý Trường Sa và bãi cạn Scarborough theo quy

chế đảo. Malaysia cũng đã công bố bản đồ ranh giới thềm lục địa Malaysia năm 1979. Những hành động này đã thật sự làm nóng lên cuộc chạy đua khẳng định về mặt pháp lý và sự hiện diện trên thực tế của các nước ven biển Đông.

Việc ban hành các văn bản pháp lý đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc tuyên bố cũng như thực thi chủ quyền của VN đối với biển đảo. Tuy nhiên, trước sự thay đổi nhanh

vùng biển và thềm lục địa của VN; quy định các nội dung quản lý nhà nước về biển; bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán và lợi ích quốc gia trên biển; vấn đề bảo vệ quốc phòng, an ninh, kinh tế – xã hội, giữ gìn và bảo vệ môi trường biển. Các quy định tiến bộ của Luật Biển quốc tế, đặc biệt là UNCLOS mà nước ta là thành viên từ năm 1994 chưa được nội luật hóa để có thể áp dụng trên thực tế.



*Tàu của JCG sử dụng vòi rồng đối phó với tàu Đài Loan (Nguồn: AFP/TTXVN)*

chóng của tình hình thực tiễn, sự phát triển của pháp luật quốc tế, đặc biệt là sự ra đời của UNCLOS, những văn bản pháp luật của VN đã tỏ ra không còn phù hợp, không đáp ứng được yêu cầu của tình hình thực tiễn bởi lẽ những văn bản này mới chỉ nêu những nguyên tắc chung về xác định phạm vi, chế độ pháp lý của các vùng biển và thềm lục địa VN, chưa cụ thể hóa công tác quản lý nhà nước về biển, tính hiệu lực pháp lý của các văn bản cũng còn thấp. Bên cạnh đó, VN cũng chưa có một văn bản luật mang tính tổng thể xác định phạm vi, chế độ pháp lý của từng

Tuyên bố 1977 và Tuyên bố 1982 mới chỉ là văn bản cấp chính phủ và đã bộc lộ một số hạn chế so với nội dung của Công ước Luật Biển 1982. Những vấn đề này đã đặt ra nhu cầu cấp thiết phải cần sớm nâng cấp các văn bản pháp luật hiện hành lên tầm quốc gia đồng thời phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ giữa pháp luật trong nước với pháp luật quốc tế.

Để thực hiện các chủ trương của Đảng và Nhà nước trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trên các vùng biển, đảo VN, triển khai thực hiện Chiến lược biển VN đến năm 2020, xây dựng Nhà nước

VN pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tất yếu chúng ta phải xây dựng và hoàn thiện một văn bản luật thống nhất, đồng bộ và tương đối hoàn chỉnh về biển của VN, tạo thành một khung pháp lý cơ bản của Nhà nước về biển, để điều chỉnh các quan hệ pháp luật nảy sinh trên biển trong tình hình mới. Quá trình xây dựng Luật Biển VN đã được bắt đầu từ năm 1998 và đã trải qua ba nhiệm kỳ Quốc hội các khóa X, XI, XII. Luật Biển VN là một luật có nội dung rất lớn, liên quan đến nhiều lĩnh vực nên dự thảo văn bản luật đòi hỏi phải có sự chuẩn bị công phu, kỹ lưỡng. Luật được xây dựng trên cơ sở Hiến pháp, Nghị quyết của Quốc hội về phê chuẩn UNCLOS, các tuyên bố của Chính phủ năm 1977 và 1982, tổng kết thực tiễn quản lý biển của nước ta, trên cơ sở UNCLOS và các hiệp định về biển đã ký. Trong quá trình xây dựng Luật Biển VN, VN cũng đã tham khảo thực tiễn của các nước và cũng cân nhắc lợi ích của VN, lợi ích của các bên liên quan ở biển Đông và lợi ích chung của khu vực. Với việc Quốc hội nước ta thông qua Luật Biển VN năm 2012, VN đã chuyển một thông điệp quan trọng đến cộng đồng quốc tế. Đó là: “VN 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 Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982, phấn đấu vì hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển của khu vực và trên thế giới”<sup>1</sup>. Trong quá trình xây dựng Luật Biển VN, các bộ, ngành hữu quan của Chính phủ đã phối hợp với các cơ quan của Quốc hội nghiên cứu kỹ lưỡng các nội dung

liên quan, từng bước hoàn thiện Dự thảo Luật để trình Quốc hội thông qua. Tháng 11/2011, Quốc hội thảo luận Dự thảo Luật Biển VN ở phiên họp toàn thể cũng như các phiên họp ở các tổ và cơ bản nhất trí với Dự thảo. Trong 6 tháng đầu năm 2012, dưới sự chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội đã phối hợp với các cơ quan soạn thảo tiếp tục hoàn thiện dự thảo. Tại phiên họp ngày 21/6/2012 kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII, toàn văn Luật Biển VN đã được Quốc hội thông qua với 99,8% số phiếu tán thành.

## 2. Những nội dung cơ bản của Luật Biển VN 2012

Luật Biển VN gồm 7 chương và 55 điều, đề cập đến các nội dung chủ yếu sau đây: các nguyên tắc, chính sách quản lý và bảo vệ biển; phạm vi và quy chế các vùng nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa; quy chế các đảo, quần đảo của VN; các hoạt động trong các vùng biển VN; tìm kiếm, cứu nạn, cứu hộ; bảo vệ tài nguyên và môi trường biển; nghiên cứu khoa học biển; phát triển kinh tế biển; tuần tra kiểm soát trên biển; chủ trương giải quyết tranh chấp và hợp tác quốc tế về biển.

- Về nguyên tắc, chính sách quản lý và bảo vệ biển được quy định từ Điều 4 đến Điều 7 Luật Biển VN. Cụ thể: Quản lý và bảo vệ biển VN được thực hiện theo pháp luật VN và phù hợp Hiến chương Liên Hiệp Quốc và các điều ước quốc tế mà VN tham gia. Nhà nước ta phát huy sức mạnh toàn dân tộc và thực hiện mọi biện pháp cần thiết bảo vệ chủ quyền biển, đảo của VN. Luật Biển nêu rõ mọi cơ quan, tổ chức, công dân có trách nhiệm bảo vệ chủ quyền biển,

đảo. Luật Biển VN tiếp tục khẳng định chủ quyền của VN đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Quy định này của Luật Biển VN là sự tiếp nối các quy định đã có trong các Tuyên bố năm 1977, Tuyên bố năm 1982 của Chính phủ và Luật Biên giới quốc gia năm 2003. Điều 7 Luật Biển VN quy định: Chính phủ thống nhất quản lý về biển trong phạm vi cả nước; các bộ, ngành, và các tỉnh, thành phố ven biển trực thuộc trung ương quản lý về biển trong phạm vi chức năng của mình; lực lượng tuần tra kiểm soát gồm các lực lượng thuộc Quân đội nhân dân, Công an nhân dân và các lực lượng chuyên ngành khác. Có thể nói, việc tiếp tục khẳng định một lần nữa chủ quyền của VN đối với quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa là thông điệp rõ ràng và mạnh mẽ nhất mà VN gửi đến cộng đồng quốc tế, đặc biệt là những quốc gia cũng đang tuyên bố chủ quyền của mình đối với hai quần đảo này.

- Về quy chế pháp lý của các vùng biển VN được quy định từ Điều 8 đến Điều 41 Luật Biển VN. Đây là một trong những nội dung cơ bản của đạo luật. Quy định của Luật nêu rõ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải nước ta là đường cơ sở thẳng đã được Chính phủ công bố. Đối với những khu vực chưa có đường cơ sở, Luật quy định Chính phủ xác định và công bố sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Nội thủy và lãnh hải là hai vùng biển thuộc chủ quyền của VN. Lãnh hải nước ta rộng 12 hải lý kể từ đường cơ sở và ranh giới ngoài của lãnh hải là đường biên giới quốc gia trên biển. Phù hợp với UNCLOS, Luật Biển VN khẳng định tàu thuyền nước ngoài được quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải VN; riêng tàu quân

<sup>1</sup> Phát biểu của ông Phạm Bình Minh, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao nhân dịp Quốc hội thông qua Luật Biển Việt Nam 2012. Nguồn: Tuổi trẻ online, ngày 27/6/2012.

sự nước ngoài phải thông báo trước khi thực hiện quyền này. Vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa thuộc quyền chủ quyền của VN. Vùng đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý kể từ đường cơ sở. Thềm lục địa rộng tối thiểu 200 hải lý và được mở rộng đến 350 hải lý theo các điều kiện của UNCLOS quy định. Quy chế pháp lý các vùng biển nước ta quy định trong Luật Biển VN hoàn toàn phù hợp với các quy định của UNCLOS. Đồng thời, Luật Biển VN khẳng định Nhà nước ta tôn trọng quyền tự do hàng hải và tự do hàng không ở trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa VN; tổ chức và cá nhân nước ngoài được tham gia thăm dò, sử dụng, khai thác tài nguyên, nghiên cứu khoa học trong các vùng biển VN trên cơ sở các điều ước quốc tế mà VN ký kết hoặc khi được Chính phủ ta cho phép.

- Nguyên tắc và định hướng phát triển kinh tế biển, được quy định từ Điều 42 đến Điều 46 Luật Biển VN. Đây là nội dung mới so với các văn bản pháp luật trước đây đồng thời cũng là nội dung thể hiện sự gắn bó giữa toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích kinh tế của VN đối với biển đảo. Luật xác định kinh tế biển phải phát triển bền vững, phục vụ xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của VN, gắn với yêu cầu quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, gắn với sự nghiệp bảo vệ chủ quyền quốc gia, quốc phòng, an ninh. Những ngành kinh tế biển được Nhà nước ưu tiên phát triển là tìm kiếm, thăm dò, khai thác, chế biến dầu khí; vận tải biển, cảng biển, du lịch kinh tế biển và hàng hải; khai thác, nuôi trồng, chế biến hải sản, v.v... Luật Biển VN cũng khẳng định chủ trương của Nhà nước khuyến khích, ưu đãi

đầu tư phát triển kinh tế biển trên các đảo và hoạt động trên biển. Các quy định này là cơ sở pháp lý để VN tiến hành khai thác các lợi ích kinh tế của biển đảo cũng như hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khai thác tài nguyên biển, góp phần phát triển kinh tế đất nước.

- Về chủ trương giải quyết tranh chấp liên quan biển đảo, khoản 2 Điều 4 Luật Biển VN nêu rõ: Nhà nước VN giải quyết các tranh chấp liên quan đến biển, đảo với các nước khác bằng các biện pháp hoà bình, phù hợp với UNCLOS, pháp luật và thực tiễn quốc tế. Quy định này đã khẳng định lại chủ trương nhất quán của Nhà nước VN lâu nay. Trên thực tế, nước ta đang kiên trì thực hiện chủ trương này và cho đến nay đã giải quyết được một số tranh chấp với các nước láng giềng. Cụ thể là, năm 1997, nước ta cùng Thái Lan phân định vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của hai nước trong Vịnh Thái Lan; năm 2000, cùng TQ phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong vịnh Bắc Bộ và năm 2003, cùng Indonesia phân định thềm lục địa ở Nam biển Đông. Thông qua quy định này, VN cũng gửi thông điệp rõ ràng đến các quốc gia có tranh chấp chủ quyền biển đảo với VN: mọi tranh chấp phải được giải quyết bằng con đường hòa bình, không sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực, tôn trọng pháp luật quốc tế.

Tóm lại, về cơ bản, Luật Biển VN năm 2012 đã quy định tương đối đầy đủ và toàn diện các nội dung có liên quan đến biển đảo VN trên cơ sở quy định của pháp luật quốc tế mà cụ thể là UNCLOS.

### 3. Thực thi Luật Biển VN 2012: Những vấn đề đặt ra

Việc ban hành Luật Biển VN

năm 2012 là một bước tiến lớn trong việc tuyên bố và thực thi chủ quyền của VN đối với biển đảo, đặc biệt là các quần đảo và vùng biển thuộc biển Đông. Tuy nhiên, với tình hình diễn biến phức tạp như hiện nay, để thực thi Luật Biển trên thực tế còn rất nhiều vấn đề VN phải giải quyết. Trong phạm vi bài viết, tác giả xin đề cập một số giải pháp góp phần thi hành Luật Biển VN 2012 đồng thời bảo vệ hiệu quả nhất chủ quyền biển đảo của VN.

**Thứ nhất**, nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Biển VN năm 2012. Luật Biển VN sẽ có hiệu lực từ ngày 01/01/2013. Theo quy định của Luật, thời gian tới Chính phủ phải ban hành một số văn bản pháp quy liên quan đến phát triển kinh tế biển cũng như luồng và tuyến giao thông hàng hải trong lãnh hải nước ta. Việc làm này là cần thiết để đảm bảo cho việc triển khai thực hiện các nội dung cụ thể đã được quy định trong Luật, góp phần quan trọng vào quá trình thực hiện toàn diện và có hiệu quả chiến lược biển của nước ta trong thời gian tới. Một số nội dung quan trọng cần nhanh chóng ban hành văn bản hướng dẫn thi hành là:

- Những vấn đề liên quan đến quy chế pháp lý của đảo và quần đảo (được quy định từ Điều 19 – Điều 21): Lãnh thổ VN bao gồm nhiều đảo gần bờ và xa bờ, đặc biệt hai quần đảo xa bờ là Hoàng Sa và Trường Sa đang trong tình trạng tranh chấp chủ quyền với các quốc gia xung quanh. Bên cạnh đó, tình trạng thực tế của các đảo cũng rất phức tạp. Có những đảo nổi, đảo chìm, có những đảo xuất hiện rồi biến mất hoặc có những đảo mới xuất hiện, đảo đá hoặc đảo có khả

năng trông trọt, ... Các văn bản pháp lý của VN từ trước đến nay đều chưa định nghĩa một cách rõ ràng về đảo, quần đảo cũng như chưa làm rõ vấn đề quy chế pháp lý đối với đảo và quần đảo. Chính vì vậy, việc ban hành văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành nhằm định nghĩa đảo, quần đảo, xác định nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của đảo, quần đảo cũng như xác định chế độ pháp lý của đảo, quần đảo là vô cùng cấp thiết trong giai đoạn hiện nay, đặc biệt là cơ sở pháp lý trong việc bảo vệ chủ quyền lãnh thổ.

- Những vấn đề liên quan đến vùng cấm và khu vực hạn chế trong lãnh hải (được quy định tại Điều 26): Trong lãnh hải của VN thì tàu thuyền nước ngoài được quyền đi qua không gây hại nhằm phục vụ cho hoạt động vận chuyển hàng hải cũng như một số hoạt động khác. Tuy nhiên, đối với một số khu vực lãnh hải đặc biệt và trong một số thời điểm đặc biệt quốc gia ven biển có quyền ban hành quy định cấm và hạn chế hoạt động đối với tàu thuyền nước ngoài. Việc ban hành các lệnh này là quyền của quốc gia ven biển nhưng phải trên cơ sở pháp lý quốc gia và phù hợp với pháp luật quốc tế. Hành động của TQ trong thời gian gần đây liên tiếp ban hành các lệnh cấm hoạt động đối với tàu thuyền nước ngoài nhằm phục vụ cho việc tập trận, tuần tiễu, bảo vệ môi trường, ... trong khu vực mà họ tự cho là lãnh hải của họ dĩ nhiên là vi phạm chủ quyền của VN nhưng vẫn dựa trên cơ sở pháp lý là các văn bản pháp luật quốc gia của TQ. Điều này có nghĩa là họ đã xây dựng một cơ sở pháp lý để phục vụ cho những hành động của họ trên khu

vực tranh chấp chủ quyền. Chính vì vậy, việc nhanh chóng ban hành văn bản quy định cụ thể về vùng cấm và khu vực hạn chế hoạt động trong lãnh hải của VN sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng nhằm phục vụ cho mục tiêu bảo vệ lãnh hải VN cũng như chống lại các hành vi xâm phạm chủ quyền quốc gia của nước khác.

Tàu hải giám TQ



- Vấn đề phát triển kinh tế biển (được quy định từ Điều 42 – Điều 46): Phát triển kinh tế biển là một trong những nhiệm vụ quan trọng và cấp bách hàng đầu của VN hiện nay để góp phần phát triển kinh tế đất nước cũng như bảo vệ chủ quyền biển đảo của VN. Kinh tế biển bao gồm rất nhiều ngành kinh tế, có sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức, nhiều lực lượng khác nhau và quan trọng nhất, lợi ích mang lại là vô cùng to lớn đối với sự phát triển của đất nước. Chính vì vậy, để phát triển kinh tế biển đòi hỏi phải có quy hoạch cụ thể và thống nhất từ phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và có khả năng thực hiện để tránh tình trạng manh mún hoặc không đúng định hướng phát triển của quốc gia. Trách nhiệm xây dựng phương án tổng thể phát triển các ngành kinh

tế biển, tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng biển của cả nước cũng như các biện pháp, chính sách khuyến khích, ưu đãi đầu tư phát triển kinh tế trên các đảo và hoạt động trên biển thuộc về Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước khác có liên quan. Các nước xung quanh có tranh chấp chủ quyền biển đảo với VN, đặc

biệt là TQ, đã xây dựng phương án phát triển, khai thác các ngành kinh tế biển rất chi tiết cũng như đã chuẩn bị những nguồn lực để phục vụ cho mục tiêu thâm thuô nguồn lợi kinh tế trên biển Đông của họ càng cho thấy tầm quan trọng của kinh tế biển đối với sự phát triển kinh tế đất nước trong giai đoạn hiện nay. Chính vì vậy, VN càng phải nhanh chóng xây dựng các văn bản pháp lý phục vụ cho việc phát triển kinh tế biển làm cơ sở pháp lý cho các hoạt động của VN khi khai thác các lợi ích kinh tế trong vùng biển thuộc chủ quyền của VN.

**Thứ hai,** về đường lối vận dụng Luật Biển VN năm 2012 để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong các vùng biển thuộc chủ quyền của VN: Tiếp tục thi hành nhất quán chủ trương giải quyết tranh chấp liên quan biển đảo bằng con đường



Cảnh sát biển VN (Nguồn: AFP/TTXVN)

hòa bình, tăng cường đối thoại với các quốc gia có bất đồng quan điểm với VN để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, cần chú ý diễn biến giữa TQ với các nước khác có liên quan đến biển Đông để có đối sách phù hợp đối với những vấn đề có liên quan đến VN. Hành động của TQ trong thời gian gần đây cho thấy nước này đang có sự điều chỉnh trong sách lược nhằm khẳng định chủ quyền tại biển Đông. Trong tranh chấp giữa TQ và Philippines đối với bãi cạn Scarborough, mặc dù quân đội TQ vượt trội so với quân đội Philippine, TQ đã chủ định lựa chọn không triển khai lực lượng vũ trang thường trực để bảo đảm an ninh cho bãi cạn không người ở đó, ngay cả khi mâu thuẫn với Philippine lên cao độ. Có một số lý do giải thích cho việc TQ quyết định không sử dụng lực lượng vũ trang như Philippine là đồng minh của Mỹ và TQ không chắc chắn Mỹ sẽ không can thiệp nếu lực lượng vũ trang TQ trực tiếp tham gia vào đụng độ và tiếp quản cuộc chiến. Tuy nhiên, nguyên nhân sâu xa hơn có thể thấy là TQ đã quyết định không vận dụng “sức mạnh cứng” vào Scarborough. Thay vào

đó, nước này sử dụng sức mạnh bán quân sự mềm mỏng hơn, cùng với áp lực ngoại giao và kinh tế lên Philippines. Việc triển khai tàu từ các tàu biển bán quân sự, một số được vũ trang nhẹ và số còn lại không vũ trang, có thể vẫn là công cụ được ưu tiên dùng trong việc mở rộng sự hiện diện và thực thi các chuyên bố chủ quyền rộng khắp và các dạng quyền tài phán khác với trên 80% biển Đông, mở rộng ra tới khắp trung tâm hàng hải của Đông Nam Á. Điều này có nghĩa là TQ đang có chủ ý sử dụng các lực lượng dân sự để giành lấy chủ quyền, đặt các nước có liên quan vào tình thế đã rồi và loại bỏ khả năng can thiệp của các nước lớn như Mỹ, Ấn Độ, Nga. Việc TQ xua tàu cá xuống vùng biển Hoàng Sa, Trường Sa của VN đã cho thấy rõ ý đồ này của TQ. Bên cạnh đó, việc thành lập cái gọi là thành phố Tam Sa vào ngày 24 tháng 7 năm 2012 để quản lý một khu vực mà nhiều nước đang tranh chấp chủ quyền, bao gồm quần đảo Hoàng Sa (TQ gọi là quần đảo Tây Sa), quần đảo Trường Sa (TQ gọi là quần đảo Nam Sa), bãi Macclesfield và bãi cạn Scarborough (TQ gọi là quần

đảo Trung Sa) cùng vùng biển xung quanh càng cho thấy TQ quyết tâm củng cố chủ quyền của mình tại biển Đông thông qua con đường phi quân sự.

Với tình hình như trên, trong quá trình thực thi chủ quyền của mình đối với biển Đông trên cơ sở Luật Biển năm 2012 VN cần đặc biệt chú ý tuyệt đối tránh bị khiêu khích bởi các lực lượng dân sự của TQ nhưng đồng thời cũng phải có sách lược ứng phó phù hợp với hành vi xâm phạm chủ quyền biển đảo của các lực lượng này. Việc tăng cường đối thoại, tranh thủ sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế thông qua các diễn đàn đa phương là những giải pháp ưu tiên thực thi. Bên cạnh đó, việc tăng cường tuyên truyền pháp luật về biển đảo cũng như các chính sách của Đảng và nhà nước trong nước cũng như ngoài nước nhằm làm cho mọi tầng lớp trong xã hội cũng như cộng đồng quốc tế hiểu chính xác về bản chất của vấn đề cũng là những nhiệm vụ cần chú ý.

**Thứ ba,** tăng cường năng lực giám sát của VN trên biển mà trước hết là tăng cường khả năng thi hành nhiệm vụ của các lực lượng có chức năng chấp pháp trên biển. Hiện nay, để đối đầu với các nước khác trong tranh chấp biển Đông TQ sử dụng lực lượng của năm cơ quan 5 cơ quan bán quân sự: (1) Lực lượng Cảnh sát biển TQ, một cơ quan thuộc Bộ An ninh công cộng; (2) Cơ quan quản lý an toàn hàng hải của Bộ Giao thông; (3) Cơ quan Thực thi luật thủy sản (FLEC) của Bộ Nông nghiệp; (4) Cơ quan giám sát hàng hải TQ của Cục quản lý hải dương học nhà nước (CMS), một đơn vị thuộc Bộ Đất đai và Tài nguyên; và (5) Tổng cục Hải quan, một cơ quan ngang bộ. Trong tranh

chấp trên bãi cạn Scarborough với Philipines và tranh chấp quần đảo Senkaku với Nhật Bản chúng ta thấy hai đơn vị FLEC và CMS giữ vai trò chủ đạo trong việc đối đầu với lực lượng tuần duyên và hải quân Philipines cũng như lực lượng cảnh sát biển và Lực lượng tuần duyên của Nhật Bản. Trong tranh chấp chủ quyền quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa với VN lực lượng tàu giám hải của CMS và FLEC cũng đóng vai trò quan trọng nhất. Một nghiên cứu của Đại học Chiến tranh hải quân Mỹ xuất bản cách đây 2 năm có nói rằng 5 cơ quan này có khoảng 40.000 nhân sự với 520 tàu các loại, trong đó có những tàu có trọng tải rất lớn, có thể chuyên chở cả trực thăng. Nhật Bản có lực lượng Cảnh sát biển với 12.000 nhân sự và được trang bị rất tốt. Bên cạnh đó, lực lượng chấp pháp trên biển còn có Lực lượng tuần duyên Nhật Bản (Japan Coast Guard - JCG), nằm dưới sự quản lý của Bộ Đất đai và Giao thông, hoàn toàn độc lập với Lực lượng phòng vệ biển Nhật Bản (MSDF), vốn thuộc Bộ Quốc phòng. JCG có 12.700 quan chức, 448 tàu và 73 máy bay với chức năng chính là tổ chức các hoạt động cứu hộ những tàu gặp nạn, những người gặp vấn đề ở khu vực ngoài khơi bờ biển Nhật Bản. Lực lượng tuần duyên cũng chịu trách nhiệm đóng vai trò của một lực lượng cảnh sát biển, quản lý các vùng nước xung quanh Nhật Bản, ngăn chặn hàng cấm xâm nhập và đảm bảo luật biển, gồm các quy định về an toàn hàng hải, được thực thi. Trong tranh chấp quần đảo Senkaku chúng ta thấy lực lượng của JCG giữ vai trò chủ đạo chứ không phải Cảnh sát biển Nhật Bản và càng không phải là Lực lượng phòng vệ biển Nhật

Bản.

Kinh nghiệm của các nước xung quanh cho thấy tăng cường khả năng thực thi pháp luật trên biển phải là một trong những ưu tiên hàng đầu của VN trong thời gian tới. Hiện nay, lực lượng cảnh sát biển (CBS) là lực lượng chấp pháp chính trên các vùng biển thuộc chủ quyền của VN. CSB hoạt động trên cơ sở pháp lý là Pháp lệnh về lực lượng Cảnh sát biển VN ngày 02/5/2008. CBS là lực lượng chuyên trách của Nhà nước, trực



*Tranh chấp chủ quyền biển đảo đang ngày càng trở nên gay gắt và có nhiều nguy cơ bùng phát thành các cuộc xung đột vũ trang.*



thuộc Bộ Quốc phòng, có chức năng quản lý về an ninh, trật tự, an toàn và bảo đảm việc chấp hành pháp luật của VN và các điều ước quốc tế có liên quan mà VN ký kết hoặc tham gia trên các vùng biển và thềm lục địa của VN. Đồng thời, Cảnh sát biển VN (CSB) có nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát để bảo vệ chủ quyền, giữ gìn an ninh trật tự, an toàn; bảo vệ tài nguyên, phòng chống ô nhiễm môi trường; phát hiện ngăn chặn, đấu tranh các hành vi vi phạm pháp luật VN. Hợp tác quốc tế để giữ gìn an ninh, trật tự, hòa bình và ổn định trên các vùng biển. Thu thập, tiếp nhận thông tin, xử lý kịp thời và thông báo cho cơ quan chức năng có liên quan theo quy định của pháp luật; tham gia tìm kiếm cứu nạn, khắc phục sự cố trên biển và thực hiện các hoạt động bảo vệ môi trường. Tham gia tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân hoạt động trên biển, phối hợp với các lực lượng khác bảo vệ tài sản của Nhà

nước, tính mạng, tài sản của người dân và phương tiện hoạt động hợp pháp trên các vùng biển và thềm lục địa VN.

Bên cạnh CBS, VN còn có cơ quan quản lý nhà nước về biển đảo là Tổng cục Biển và Hải đảo được thành lập năm 2008 căn cứ Quyết định số 116/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Là một cơ quan thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục có nhiệm vụ: Tham gia xây dựng chiến lược, chính sách về quốc phòng, an ninh,

ngoại giao liên quan đến chủ quyền, quyền chủ quyền và các quyền tài phán Quốc gia của VN trên biển và hải đảo; tham gia đàm phán về các điều ước, thỏa thuận quốc tế về biển, hải đảo, đại dương và tổ chức thực hiện theo phân công hoặc ủy quyền của Bộ trưởng Bộ TN&MT; tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch, đề án khảo sát, thăm dò, nghiên cứu khoa học biển, hải đảo và đại dương sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt; tham gia thẩm định các dự án khảo sát, thăm dò tài nguyên dưới đáy biển theo phân công của Bộ trưởng Bộ TN&MT...

Với tổ chức và lực lượng như trên, trong thời gian qua công tác quản lý nhà nước về biển đảo về cơ bản ứng được yêu cầu của thực tế. Tuy nhiên, việc đảm bảo khả năng chấp pháp trên biển vẫn chưa được đảm bảo, đặc biệt là trong những tình huống khẩn cấp và với tình hình diễn biến phức tạp như hiện nay. Với đường bờ biển dài,

vùng biển thuộc chủ quyền rộng và nhiều đảo xa bờ, để đảm bảo việc thi hành Luật Biển 2012 trên thực tế, trong thời gian tới cần tăng cường trang bị cho các lực lượng tuần duyên của VN, đặc biệt là các thiết bị hỗ trợ hoạt động xa bờ như tàu tuần tiễu, thông tin liên lạc, thiết bị phát hiện và ngăn chặn từ

tế biển, đặc biệt là khai thác, nuôi trồng, chế biến thủy hải sản tương đối lớn. Đây là lợi thế để phát triển kinh tế biển cũng như bảo vệ chủ quyền biển đảo của VN trong bối cảnh các nước xung quanh, đặc biệt là TQ, cũng đã điều chỉnh chiến lược của họ theo hướng sử dụng lực lượng dân sự làm hậu thuẫn

của nước ta, phục vụ cho việc sử dụng, quản lý, bảo vệ các vùng biển, đảo và phát triển kinh tế biển của VN, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập quốc tế và tăng cường hợp tác với các nước, vì hòa bình, ổn định trong khu vực và trên thế giới. Việc thông qua Luật Biển VN là một hoạt động lập pháp bình thường của Quốc hội nước ta nhưng lại có ý nghĩa rất to lớn. Lần đầu tiên nước ta có một văn bản Luật quy định đầy đủ chế độ pháp lý các vùng biển, đảo thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của VN theo đúng các quy định của UNCLOS. Chính vì vậy, nắm vững các nội dung của Luật cũng như tạo điều kiện thuận lợi để thực thi Luật trên thực tế là nhiệm vụ quan trọng trước mắt cũng như lâu dài nhằm góp phần bảo vệ sự toan vẹn lãnh thổ của VN. ●



*Tàu của JCG áp sát tàu hải giám TQ trên vùng biển tranh chấp (Nguồn: AFP/TTXVN)*

xa các hành vi xâm phạm lãnh hải của VN. Bên cạnh đó, về lâu dài, VN cần sớm thành lập lực lượng giám sát hàng hải độc lập, hạn chế sử dụng các lực lượng liên quan đến quốc phòng, để tham gia tuần tra, giám sát, đảm bảo thực thi pháp luật trên biển như TQ và Nhật Bản đã làm. Chỉ khi có một lực lượng tuần duyên đủ mạnh chúng ta mới có thể ứng phó với các lực lượng tương tự của các nước có tranh chấp chủ quyền với VN.

**Thứ tư,** tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục các nội dung của Luật Biển VN năm 2012 đến các tầng lớp nhân dân, đặc biệt là ngư dân VN thường xuyên hoạt động trên các vùng biển thuộc chủ quyền của VN mà nước khác đang tranh chấp. VN có một lực lượng lao động trong các ngành kinh

cho các mục tiêu chính trị của họ trên biển Đông. Chính vì vậy, việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục các nội dung của Luật Biển VN năm 2012 nói riêng, pháp luật về biển nói chung, đến các tầng lớp nhân dân là rất quan trọng, đặc biệt là lực lượng lao động thường xuyên hoạt động trên các vùng biển thuộc chủ quyền của VN. Điều này một mặt sẽ giúp lao động VN hành xử đúng theo quy định của pháp luật, không vi phạm pháp luật của các nước xung quanh về biển, mặt khác góp phần tạo điều kiện để người lao động VN phản đối một cách hợp pháp các hành vi xâm phạm chủ quyền của quốc gia khác trong quá trình hoạt động kinh tế trên biển.

Tóm lại, mục đích của việc ban hành Luật Biển VN năm 2012 là để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bành Quốc Tuấn, “Một số vấn đề trong Công ước của Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982”, Tạp chí *Phát triển & Hội nhập*, số 1, tháng 11/2011. *Luật Biển VN năm 2012*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012.
- Monique Chemillier - Gendreau (2011), *Chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Bá Diễn (Chủ biên), *Hợp tác khai thác chung trong Luật Biển quốc tế - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2009.
- Nguyễn Trường Giang (chủ biên), *Vấn đề hợp tác khai thác chung trong luật pháp và thực tiễn quốc tế*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012.
- United Nations, *Convention on the Law of the Sea 1982* (Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển năm 1982).