

GIẢI QUYẾT MỐI QUAN HỆ GIỮA CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ DỰA TRÊN KHU VỰC VÀ QUYỀN CỦA QUỐC GIA VEN BIỂN⁽¹⁾

CHU MẠNH HÙNG *

Tóm tắt: Hiện nay các quốc gia đang đàm phán để phát triển văn kiện pháp lý quốc tế mới về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (BBNJ). Văn kiện này sẽ có ảnh hưởng lớn đến quyền của các quốc gia ven biển, trong đó có Việt Nam. Bài viết này phân tích các tranh luận trong đàm phán văn kiện này để ủng hộ quan điểm rằng: việc thiết lập các công cụ quản lý dựa trên khu vực (ABMTs), bao gồm các khu bảo tồn biển (MPAs), cần tính đến quyền của các quốc gia ven biển đối với tất cả các khu vực thuộc quyền tài phán của họ.

Từ khoá: Đa dạng sinh học biển; vùng biển nằm ngoài phạm vi quyền tài phán; quốc gia ven biển

Nhận bài: 04/3/2021

Hoàn thành biên tập: 12/5/2021

Duyệt đăng: 12/5/2021

SETTLE THE RELATION BETWEEN AREA-BASED MANAGEMENT TOOLS AND RIGHTS OF COASTAL STATES

Abstract: There has been a state level process in negotiating a new international legal binding instrument on Marine biodiversity beyond areas national jurisdiction (BBNJ). Such instrument will show a great effect on the rights of coastal states, including Vietnam. This paper analyzes the debates in the negotiations to support the notion that: the establishment of Area- based management tools (ABMTs), including marine protected areas (MPAs), should take into account the rights of coastal states to all areas under their jurisdiction.

Keywords: Marine biodiversity; areas beyond national jurisdiction; coastal state

Received: Mar 4th, 2021; Editing completed: May 12th, 2021; Accepted for publication: May 12th, 2021

Đa dạng sinh học là sự phong phú các sinh vật sống từ tất cả các nguồn, bao gồm các hệ sinh thái trên cạn, biển và dưới nước khác và các phức hợp sinh thái mà chúng tham gia; điều này bao gồm sự đa dạng trong các loài, giữa các loài và hệ sinh thái.⁽²⁾ Đa dạng sinh học ở các vùng biển

nằm trong và ngoài quyền tài phán quốc gia được đặc trưng bởi tính đa dạng cao nên chúng rất quan trọng đối với sự sống của Trái Đất, đồng thời cung cấp nguồn sinh kế cho hàng tỉ người trên thế giới.

Tuy nhiên, môi trường biển là một trong những hệ sinh thái bị đe dọa nhiều nhất trên thế giới. Hơn 2/3 các lợi ích do hệ sinh thái này cung cấp đã bị suy giảm, bao gồm cả sản lượng khai thác thủy sản.⁽³⁾ Nguyên

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: chumanhhung@hlu.edu.vn

(1). Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số: ĐTĐX-2019.01.

(2). Điều 2 Công ước về Đa dạng sinh học năm 1992 (CBD).

(3). Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis*, Island Press, Washington, DC, 2005, p. 92.

nhân chính gây mất đa dạng sinh học biển là sự phá huỷ môi trường sống do mở rộng các hoạt động của con người đối với môi trường biển.⁽⁴⁾

Việc mở rộng và phát triển hoạt động của con người ở khu vực bên ngoài quyền tài phán quốc gia cũng gây ra những thiệt hại đáng kể, với tốc độ ngày càng tăng, đối với hệ sinh thái biển và đa dạng sinh học ở ABNJ. Do đó, vào năm 2004, Đại hội đồng Liên Hợp quốc đã thành lập Nhóm làm việc không chính thức mở để nghiên cứu các vấn đề liên quan đến bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển bên ngoài các khu vực thuộc quyền tài phán quốc gia. Với tiến trình được khởi xướng bởi Nghị quyết số 69/292 ngày 19/6/2015, Đại hội đồng đã quyết định xây dựng một văn kiện ràng buộc pháp lý quốc tế mới theo Công ước của Liên Hợp quốc về Luật biển (UNCLOS) về bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ. Theo Nghị quyết, các cuộc đàm phán để phát triển văn kiện mới cần giải quyết bốn yếu tố của một thoả thuận trọn gói đã được các quốc gia đồng ý vào năm 2011, bao gồm: 1) các nguồn gen biển (MGR), bao gồm chia sẻ lợi ích; 2) các công cụ quản lý dựa trên khu vực (ABMTs), bao gồm các khu bảo tồn biển (MPAs); 3) đánh giá tác động môi trường (ĐTM); 4) xây dựng năng lực cho phép phát triển và chuyển giao công nghệ bền vững và công bằng.

MPAs là một trong những công cụ quan trọng để bảo vệ, bảo tồn đa dạng sinh học và

hệ sinh thái biển. Việc thành lập MPAs là công cụ thiết yếu trong quản lý đại dương hiện nay và là nền tảng của hầu hết các chiến lược bảo tồn ở cấp độ quốc gia và quốc tế. Tuy nhiên, chỉ có khoảng 3,5% môi trường đại dương toàn cầu thuộc diện khu bảo tồn và phần lớn nằm trong vùng biển thuộc chủ quyền quốc gia.⁽⁵⁾ Do đó, MPAs không chỉ nên được thiết lập ở khu vực thuộc quyền tài phán quốc gia mà còn ở khu vực ngoài quyền tài phán của quốc gia. Tuy nhiên, cũng có một số thách thức trong việc xây dựng và thực hiện các MPAs này ở ABNJ.

Bài viết bàn về vấn đề thành lập ABMTs (bao gồm các MPAs) trong tiến trình đàm phán văn kiện mới về BBNJ. Cụ thể, bài viết tập trung vào các câu hỏi mà Chủ tịch Hội nghị đã đưa ra liên quan đến mối quan hệ giữa các ABMTs (bao gồm các MPA) với quyền của quốc gia ven biển tiếp giáp với khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia.

1. Khái quát về các công cụ quản lý dựa trên khu vực và giải quyết mối quan hệ giữa các ABMTs

1.1. Khái quát về các công cụ quản lý dựa trên khu vực

Thiết lập các ABMT (bao gồm các MPAs) là một trong những nội dung chính của văn kiện pháp lý mới, bởi vì nó là công cụ thiết yếu, hiệu quả để bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở ABNJ. ABMT bao gồm việc quản lý tổng hợp, bền vững toàn bộ hoạt động của con người diễn ra trong các khu vực được xác định về mặt không gian

(4). Lakshman Guruswamy, *International Environmental Law*, West Publishing Co, United States of America, 1997, p. 106.

(5). Karen N. Scott, “Evolving MPA Management in New Zealand: Between Principle and Pragmatism”, *Ocean Development & International Law*, 2016, Vol. 47, p. 289 - 307.

với quy mô từ các mảng rời rạc đến các khu vực quy mô hệ sinh thái lớn hơn.⁽⁶⁾

ABMT có thể được định nghĩa là sự khép kín về không gian của một khu vực được bảo vệ ở mức độ cao hơn so với khu vực xung quanh *“trên cơ sở quy định nghiêm ngặt hơn đối với một hoặc nhiều hoạt động của con người, vì một hoặc nhiều mục đích”*.⁽⁷⁾

Ngoài các MPAs, ABMT còn bao gồm Khu vực kiểm soát khí thải, Khu vực biển đặc biệt nhạy cảm, Khu vực đóng cửa nghề cá quanh năm và Khu vực có lợi ích đặc biệt về môi trường... Các MPAs có thể mang lại sự bảo tồn tại chỗ lâu dài, trong khi các ABMTs khác là các biện pháp ngắn hạn và có thể thích ứng, phù hợp hơn với các lĩnh vực cụ thể.⁽⁸⁾ ABMT có thể có nhiều mục tiêu quản lý khác nhau, bao gồm bảo tồn các quá trình sinh thái hoặc địa mạo quan trọng; bảo tồn và quản lý các loài; bảo vệ cảnh quan biển; di tích văn hoá, khảo cổ hoặc lịch sử, giải trí và hưởng thụ công cộng; giám sát; đánh giá môi trường và nghiên cứu khoa học.

Trong cuộc họp của Ủy ban trừ bị, chủ đề về ABMTs (bao gồm các MPAs) đã thu hút nhiều tranh luận với quan điểm khác nhau về các vấn đề: mục tiêu của ABMTs (bao gồm các MPAs); mối quan hệ với các biện pháp theo các văn kiện, khuôn khổ và

cơ quan có liên quan; quy trình liên quan đến các ABMTs (bao gồm các MPAs), thực hiện, giám sát và xem xét và các vấn đề từ các yếu tố xuyên suốt.

Trong cuộc họp lần thứ 4 của Ủy ban trừ bị, các cuộc thảo luận về ABMT tập trung vào các khu bảo tồn biển (MPA) và quy hoạch không gian biển.⁽⁹⁾ Các MPAs được nhiều nước coi là công cụ đắc lực trong quản lý đại dương hiện nay nhằm bảo tồn đa dạng sinh học, đặc biệt là ở những vùng xa bờ, nơi có nhiều thách thức về việc giám sát hoặc được quy hoạch và hỗ trợ không đầy đủ. Về cơ bản, không có định nghĩa thống nhất chung về MPAs nhưng định nghĩa của Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN) được áp dụng rộng rãi, theo đó: MPAs là *“một không gian địa lý được xác định rõ ràng, được công nhận, dành riêng và được quản lý, thông qua các biện pháp hợp pháp hoặc hiệu quả khác, nhằm đạt được mục tiêu bảo tồn lâu dài thiên nhiên với các dịch vụ hệ sinh thái đi kèm và các giá trị văn hoá”*.⁽¹⁰⁾

Sự phát triển của nhu cầu thiết lập các MPAs ở biển quốc tế (còn gọi là biển cả) đặt ra các vấn đề pháp lý. UNCLOS được coi là hiến chương về biển nhưng cũng không trực tiếp cung cấp cơ sở pháp lý cụ thể về việc thành lập các MPAs ở biển quốc tế. Các quốc gia có nghĩa vụ chung là bảo vệ môi

(6). Lakshman Guruswamy, tldd, tr. 207.

(7). D. Johnson, M.A. Ferreira, E. Kenchington, “Climate change is likely to severely limit the effectiveness of deep-sea ABMTs in the North Atlantic”, *Marine Policy*, 87, 2018, p. 111 - 122.

(8). Elizabeth M. De Santo, “Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)”, *Marine Policy*, 2018, p. 223.

(9). Robin Warner, “Oceans of Opportunity and Challenge: Towards a Stronger Governance Framework for Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, 2018, p. 166.

(10). Karen N. Scott, tldd, p. 289 - 307.

trường biển bằng các biện pháp quản lý theo khu vực.

1.2. Giải quyết mối quan hệ giữa các ABMTs

Mối quan hệ của các biện pháp (ví dụ như ABMTs, bao gồm cả các MPAs) vẫn còn là vấn đề đang tranh luận giữa các quốc gia tham gia quá trình đàm phán văn kiện pháp lý mới về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển trong ABNJ. Do đó, trong báo cáo của Ủy ban trừ bị BBNJ vào ngày 31/7/2017, văn bản pháp lý mới về BBNJ sẽ đặt ra mối quan hệ giữa các biện pháp theo văn bản này với biện pháp theo khuôn khổ và văn bản pháp lý hiện hành có liên quan, cũng như với các văn bản toàn cầu, khu vực và chuyên ngành có liên quan nhằm tạo ra sự gắn kết và phối hợp các nỗ lực bảo tồn đa dạng sinh học biển.⁽¹¹⁾

Văn kiện pháp lý mới phải theo đuổi việc bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ với sự hợp tác và phối hợp với quy định hiện hành có liên quan. Do đó, văn kiện này cũng sẽ khẳng định tầm quan trọng của việc tăng cường hợp tác và phối hợp giữa các văn kiện và khuôn khổ pháp lý có liên quan đến các công cụ quản lý dựa trên khu vực (bao gồm cả các khu bảo tồn biển), mà không phương hại đến mục tiêu của chúng. Hơn nữa, văn

kiện pháp lý mới cũng sẽ đề cập mối quan hệ giữa biện pháp theo văn kiện và biện pháp do các quốc gia kề cận thiết lập, bao gồm các vấn đề về tính tương thích, không ảnh hưởng đến quyền của quốc gia ven biển.⁽¹²⁾

Phiên họp đầu tiên của Hội nghị liên chính phủ (IGC) về một văn kiện pháp lý quốc tế mới theo UNCLOS về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại ABNJ được triệu tập từ ngày 4 - 17/9/2018. Các đại biểu đã xem xét một tài liệu do Chủ tịch IGC chuẩn bị đề cập chủ đề được xác định trong gói thoả thuận năm 2011, bao gồm mối quan hệ với các biện pháp theo các văn bản và khuôn khổ pháp lý có liên quan.⁽¹³⁾

Tài liệu hỗ trợ đàm phán do Chủ tịch soạn thảo đề cập một số vấn đề, bao gồm mối quan hệ giữa biện pháp theo văn kiện pháp lý mới và biện pháp theo văn kiện này với khuôn khổ pháp lý hiện hành có liên quan. Các điều khoản sẽ tập trung vào vấn đề về tính tương thích giữa biện pháp theo văn kiện pháp lý mới và biện pháp được thiết lập bởi các quốc gia kề cận, bao gồm vấn đề về tính tương thích và không ảnh hưởng đến quyền của quốc gia ven biển. Ví dụ, điều khoản của văn kiện pháp lý mới có đề cập

(11). United Nations General Assembly, *Report of the 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*, Fourth Session, 2017, <https://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom.htm>, truy cập 02/3/2021.

(12). United Nations General Assembly, *Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292*, tldđ, tr. 44.

(13). IISD Reporting Service, *Summary of the first session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an international legally binding instrument under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ*, Earth Negotiations Bulletin, 2018, <https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-under>, truy cập 02/3/2021.

vấn đề chia sẻ thông tin và (hoặc) tham vấn không? Cách thức văn kiện pháp lí mới phản ánh sự tôn trọng quyền của quốc gia ven biển ở tất cả các khu vực thuộc quyền tài phán quốc gia, bao gồm vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong phạm vi và ngoài 200 hải lí tính từ đường cơ sở?⁽¹⁴⁾

Một trong những vấn đề gây tranh luận trong việc phát triển văn kiện pháp lí mới nhằm bảo tồn và sử dụng đa dạng sinh học biển ở ABNJ là mối quan hệ giữa các biện pháp của ABMT (bao gồm các MPAs) với khung khổ pháp lí hiện hành và với quốc gia ven biển liền kề. Tài liệu hỗ trợ đàm phán do Chủ tịch hội nghị đưa ra đã nêu một số câu hỏi cần được giải quyết, bao gồm vấn đề về quyền của các quốc gia ven biển, tính tương thích giữa biện pháp theo văn kiện pháp lí mới với biện pháp được thiết lập bởi các quốc gia ven biển kề cận. Dưới đây là một số thảo luận và gợi ý để giải quyết vấn đề về mối quan hệ giữa các biện pháp ABMTs (bao gồm các MPAs) trong ABNJ với các quốc gia ven biển.

2. Thảo luận và đề xuất về mối quan hệ giữa các biện pháp ABMTs (bao gồm các MPAs) và quyền các quốc gia ven biển kề cận

2.1. Quyền của quốc gia ven biển tiếp giáp với biển cả

Có nhiều vấn đề liên quan đến bảo tồn và

sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia và lợi ích của quốc gia ven biển liền kề. Các hoạt động trong ABNJ sẽ có tác động trực tiếp đến khu vực thuộc thẩm quyền tài phán của quốc gia ven biển và ngược lại.

Theo Điều 192 UNCLOS, các quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Điều này có nghĩa là tất cả các quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ và giữ gìn môi trường biển không chỉ trong lãnh thổ thuộc chủ quyền, mà còn trong các vùng đặc quyền kinh tế và cả trong ABNJ. Quan điểm này được đề cập trong nhiều điều khoản khác của UNCLOS, ví dụ Điều 61-62 về bảo tồn và sử dụng các nguồn tài nguyên sinh vật.

ABMTs (bao gồm các MPAs) được công nhận rộng rãi như cơ chế và công cụ chính để bảo tồn và phục hồi đa dạng sinh học, đặc biệt là ở các vùng sâu, vùng xa, nơi đặt ra nhiều thách thức đối với việc giám sát hoặc nơi không được lập kế hoạch và hỗ trợ đầy đủ. Văn kiện pháp lí mới về BBNJ đang xem xét hàng loạt các phương pháp tiếp cận ABMT (bao gồm cả các MPAs). Tuy nhiên, có một số thách thức đối với việc thực hiện ABMT (bao gồm các MPAs) trong ABNJ.⁽¹⁵⁾

Một trong những vấn đề gây tranh luận trong việc phát triển văn kiện pháp lí mới về BBNJ là việc thành lập và quản lí các ABMT (bao gồm các MPAs) ở biển quốc tế nhưng liền kề về địa lí với quốc gia ven biển. Văn kiện pháp lí mới, đặc biệt là ABMTs (bao gồm các MPAs) cần tôn trọng quyền của quốc gia ven biển liền kề với biển cả.

(14). United Nations General Assembly, *Intergovernmental conference on 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*, President's aid to discussions, 2018, p. 7.

(15). Elizabeth M. De Santo, *ltdđ*, tr. 177.

Theo UNCLOS, các quốc gia ven biển có quyền yêu sách lãnh hải rộng 12 hải lý và vùng tiếp giáp 24 hải lý tính từ đường cơ sở. Quốc gia ven biển được hưởng các quyền chủ quyền trong vùng đặc quyền kinh tế⁽¹⁶⁾ (EEZ) và thềm lục địa.⁽¹⁷⁾

Trong EEZ, quốc gia ven biển có các quyền chủ quyền nhằm mục đích thăm dò và khai thác, bảo tồn và quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên (sinh vật và phi sinh vật) của các vùng nước tiếp giáp với đáy biển, lòng đất dưới đáy biển và liên quan đến các hoạt động khác về khai thác, thăm dò kinh tế của vùng, ví dụ như sản xuất năng lượng từ nước, dòng chảy, gió. Quốc gia ven biển cũng có quyền liên quan đến việc thiết lập và sử dụng các đảo nhân tạo, công trình xây dựng và nghiên cứu khoa học biển, bảo vệ và giữ gìn môi trường biển.⁽¹⁸⁾

Trong thềm lục địa, quốc gia ven biển có quyền chủ quyền nhằm mục đích thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên của thềm lục địa. Các tài nguyên thiên nhiên này bao gồm khoáng sản, tài nguyên phi sinh vật của đáy biển và lòng đất cùng với các sinh vật sống thuộc loài định cư.⁽¹⁹⁾

Do đó, khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia bao gồm biển cả (biển quốc tế) và Vùng. Hai vùng này không phải là đối tượng của yêu sách chủ quyền lãnh thổ. Quyền chủ quyền của các quốc gia ven biển trong EEZ và thềm lục địa bị giới hạn đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên của các

vùng này, trong khi quyền tự do hàng hải của các quốc gia khác được áp dụng. Do đó, có thể kết luận rằng, “bên ngoài quyền tài phán quốc gia” có nghĩa là khu vực mà quốc gia không có chủ quyền hoặc quyền chủ quyền đối với các vùng nước và lòng đất của chúng. Vì vậy, phạm vi loài của BBNJ chỉ liên quan đến việc quản lý, bao gồm việc sử dụng và bảo tồn các sinh vật sống tồn tại ở những khu vực mà không thể thuộc quyền chủ quyền của bất kì quốc gia nào.⁽²⁰⁾

Phạm vi và vấn đề lợi ích của quốc gia ven biển đã được thảo luận trong Ủy ban trừ bị 4. Nhóm châu Phi và Mỹ đề xuất dẫn chiếu đến EEZ và quyền chủ quyền đối với thềm lục địa. Tuy nhiên, một số quốc gia ven biển vẫn chưa yêu sách vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Do đó, EU khuyến nghị phản ánh sự cân bằng quyền đối với tất cả các quốc gia, bao gồm cả quốc gia chưa yêu sách vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Văn kiện pháp lý mới phải tôn trọng và không làm phương hại đến quyết định của quốc gia về yêu sách vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Canada (được ủng hộ bởi quốc gia đồng quan điểm là Philippines) đề xuất dẫn chiếu các quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia, bao gồm cả quyền chủ quyền đối với thềm lục địa và EEZ của họ.⁽²¹⁾

Ví dụ, Indonesia là một quốc gia quần đảo có các vùng biển rộng lớn tiếp giáp với

(16). Điều 55 UNCLOS.

(17). Điều 76 UNCLOS.

(18). Điều 56 (1) UNCLOS.

(19). Điều 77 UNCLOS.

(20). Gulardi Nurbintoro, “Biodiversity Beyond National Jurisdiction: Current Debate and Indonesia’s Interest”, *Indonesia Law Review* 3, (2016), p. 283 - 306.

(21). IISD Report Services, *PrepCom 4 Highlight*, Earth Negotiations Bulletin, <http://enb.iisd.org/vol25/enb25136e.html>, truy cập 16/01/2021.

ABNJ. Indonesia đã đưa ra yêu sách về thềm lục địa ngoài 200 hải lý tính từ đường cơ sở và đệ trình yêu sách về thềm lục địa ở phía Tây Bắc của đảo Sumatra lên Ủy ban về Các giới hạn của thềm lục địa và đã nhận được khuyến nghị từ Ủy ban này. Sau đó, việc phân định giới hạn bên ngoài do một quốc gia ven biển thiết lập dựa trên khuyến nghị sẽ được coi là cuối cùng và ràng buộc về phương diện pháp lý.⁽²²⁾

Tuy nhiên, Indonesia cũng đã chỉ ra rằng, các khu vực Nam Nusa Tenggara và Bắc Papua là giới hạn bên ngoài của thềm lục địa vượt quá 200 hải lý và cũng sẽ đệ trình lên CLCS. Vì vậy, sẽ có sự chồng lấn giữa thềm lục địa ngoài 200 hải lý mà Indonesia yêu sách với vùng nước phía trên liền kề của biển cả (biển quốc tế). Trong những vấn đề này, sẽ có cuộc tranh luận về việc ai có quyền khai thác đa dạng sinh học ở biển cả (biển quốc tế) phía trên thềm lục địa ngoài 200 hải lý của Indonesia.⁽²³⁾

2.2. Nghĩa vụ quan tâm đúng mức

Thuật ngữ “quan tâm đúng mức - due regard” được nhắc đến 19 lần trong một số phần của UNCLOS, ví dụ trong các điều khoản về lãnh hải, các eo biển được sử dụng cho hàng hải quốc tế, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế, vùng tiếp giáp, thềm lục địa, khu vực đáy biển quốc tế và biển cả. Khái

niệm “quan tâm đúng mức” được Trung Quốc chỉ ra và được Uruguay ủng hộ trong phiên họp đầu tiên của Hội nghị liên chính phủ khi đề cập các quốc gia ven biển kề cận với biển cả. Nghĩa vụ “Quan tâm đúng mức” được quy định trong UNCLOS là tiêu chuẩn chung để giải quyết mối quan hệ giữa các quốc gia kề cận cũng như hoạt động của quốc gia tiến hành trong khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Văn kiện quốc tế mới cần giải quyết vấn đề về tính tương thích giữa các biện pháp theo văn kiện pháp lý mới và các biện pháp do các quốc gia ven biển liền kề thiết lập theo quy tắc “quan tâm đúng mức”.⁽²⁴⁾

Có hai lý do cơ bản để đưa ra các đề xuất trên: *thứ nhất*, theo UNCLOS, quốc gia sẽ tiến hành các hoạt động ở biển cả hoặc Vùng với sự “quan tâm đúng mức” đến các quyền và tự do của các quốc gia khác, bao gồm các quốc gia ven biển liền kề; *thứ hai*, theo UNCLOS, mỗi quốc gia được hưởng quyền bình đẳng trong các khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Các quốc gia ven biển liền kề không có bất kỳ đặc quyền đặc biệt nào.

Quy tắc “quan tâm đúng mức” có thể được nhấn mạnh từ các điều khoản của UNCLOS. Điều 87 UNCLOS yêu cầu các quốc gia thực hiện quyền tự do “với sự quan tâm đúng mức đến lợi ích của các quốc gia

(22). Điều 76.8 UNCLOS.

(23). Phát biểu của Trưởng phái đoàn Cộng hòa Indonesia tại phiên họp đầu tiên của Hội nghị liên Chính phủ về việc đàm phán các văn kiện quốc tế về BBNJ, ngày 05/9/2018/, <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-31928-iddri-haute-mer.pdf>, truy cập 02/02/2021.

(24). Phát biểu của ông Ma Xinmin, Trưởng phái đoàn Trung Quốc về phiên họp đầu tiên của Hội nghị liên Chính phủ về đàm phán một công cụ quốc tế về BBNJ, ngày 7 và 10/9/2018. Nguồn: https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/streamlined/China.pdf, truy cập 02/02/2021.

khác trong việc thực hiện quyền tự do trên biển cả”. Điều khoản này không đề cập “quan tâm đúng mức” đến các quyền của các quốc gia ven biển kề cận với biển cả. Tuy nhiên, “quan tâm đúng mức” cũng cần được áp dụng để yêu cầu việc thực hiện hoạt động ở biển cả phải tính đến lợi ích của quốc gia ven biển, vì bốn lí do sau:

1) Điều 58 UNCLOS quy định, các quyền tự do biển cả mà quốc gia được hưởng trong EEZ phải được thực hiện với sự “quan tâm đúng mức đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia ven biển”;

2) Phần V UNCLOS về EEZ yêu cầu quốc gia ven biển “quan tâm đúng mức đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác”;

3) Phán quyết của Tòa án quốc tế về luật biển trong vụ Bangladesh - Myanmar hỗ trợ quan điểm rằng các quốc gia thực hiện hoạt động trong ABNJ phải quan tâm đúng mức đến quyền và nghĩa vụ của quốc gia ven biển trong EEZ;

4) Điều 194 (4) và Điều 194 (5) UNCLOS chỉ ra rằng, các quốc gia thiết lập các MPAs trong mọi trường hợp đều có nghĩa vụ “quan tâm đúng mức” đến tất cả các quốc gia khác, bao gồm quốc gia ven biển.

Vì vậy, văn kiện quốc tế mới phải quy định rõ ràng rằng các ABMTs (bao gồm các MPAs) sẽ không làm suy yếu quyền của các quốc gia ven biển đối với tất cả khu vực thuộc quyền tài phán của quốc gia theo UNCLOS, bao gồm các quyền đối với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong phạm vi và ngoài 200 hải lí tính từ đường cơ sở. ABMTs (bao gồm MPAs) cũng không được làm suy yếu quyền của mỗi quốc gia

trong các khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia theo UNCLOS.

2.3. Nguyên tắc liên kề

Thuật ngữ “liên kề” hoặc “kề cận” đã được thảo luận trong các cuộc họp của Ủy ban trù bị và Hội nghị liên chính phủ và vẫn đang được tranh luận giữa các quốc gia tham gia Hội nghị. Thuật ngữ “liên kề” đề cập sự gần gũi về mặt không gian với đại dương mở và đáy biển sâu ở ABNJ trong bối cảnh quốc gia ven biển có quyền và nghĩa vụ thực thi biện pháp bảo tồn ở biển cả và Vùng.⁽²⁵⁾

Có thể lập luận rằng, quốc gia ven biển có lợi ích đặc biệt đối với các khu vực biển cả liên kề nhưng chỉ liên quan đến nghĩa vụ bao trùm của UNCLOS về bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, bao gồm cả tài nguyên biển. Có ba lập luận liên quan đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia ven biển kề cận với ABNJ.

Thứ nhất, bảo vệ và bảo tồn môi trường biển là nghĩa vụ của tất cả các quốc gia, cả ở trong vùng đặc quyền kinh tế của quốc gia và cả ở trong ABNJ. Nghĩa vụ này đã được quy định trong UNCLOS⁽²⁶⁾ và được giải thích, áp dụng nhất quán bởi các tòa án quốc tế cũng như thực tiễn quốc gia.⁽²⁷⁾ Do đó,

(25). DC Dunn, *Adjacency: How legal precedent, ecological connectivity, and traditional knowledge inform our understanding of proximity*, Policy Brief UN PrepCom: Nereus Scientific & Technical Brief on ABNJ Series, p. 1, https://www.researchgate.net/publication/318842160_Adjacency_How_legal_precedent_ecological_connectivity_and_Traditional_Knowledge_inform_our_understanding_of_proximity_POLICY_BRIEF_UN_PrepCom_3, truy cập 02/02/2021.

(26). Điều 197, Điều 61-63 UNCLOS.

(27). DC Dunn, *Adjacency: How legal precedent, ecological connectivity, and traditional knowledge*

vấn kiện pháp lí mới về BBNJ phải được xây dựng theo hướng cho phép quốc gia ven biển có ảnh hưởng lớn hơn đến việc quản lí tài nguyên ở ABNJ mà quốc gia đó liền kề. Từ cách tiếp cận này, vấn kiện pháp lí mới phải ghi nhận rằng, quốc gia ven biển liền kề với ABNJ có trách nhiệm chính trong việc phối hợp với các tổ chức khu vực và tổ chức chuyên môn hiện hành để trở thành “kiến trúc sư hàng đầu” của thoả thuận mới về bảo tồn theo khu vực.

Thứ hai, định nghĩa pháp lí về vùng kề cận đề cập sự gần gũi về mặt địa lí, các tác động sinh thái của vùng lân cận liên quan đến sự kết nối về hải dương học và sinh thái. Một khu vực tiếp giáp với quyền tài phán quốc gia có thể được kết nối về mặt sinh thái hoặc sinh học với khu vực khác ở phía bên kia của lưu vực đại dương thông qua kết nối hải dương học hoặc di cư. Tương tự như vậy, tác động do con người gây ra trong ABNJ sẽ không phân tán đồng đều theo mọi hướng từ khu vực xuất phát, mà có thể theo các dòng chảy do các dòng hải lưu hoặc di chuyển của sinh vật băng qua các đại dương. Trong một số trường hợp nhất định, các luồng hải văn sẽ hỗ trợ trực tiếp cho các tuyên bố về ưu tiên lợi ích của quốc gia ven biển.

Do tập tính bơi lội trên diện rộng, các loài cá di cư, động vật có vú biển, chim biển và rùa biển trải qua nhiều áp lực của con người đối với nguồn sống của chúng. Một số loài di cư có tầm quan trọng lâu dài đối với các dân tộc, đặc biệt là với ngành công

ng nghiệp thuỷ sản.⁽²⁸⁾ Hiểu được cách các loài này sử dụng các khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia là cần thiết đối với việc bảo tồn và quản lí xuyên biên giới, từ đó sẽ bảo tồn một số mối quan hệ kinh tế xã hội, văn hoá và sinh thái với các quốc gia ven biển trên thế giới.⁽²⁹⁾

Thuật ngữ các loài di cư không chỉ ràng buộc các loài có phạm vi rộng ở hai đầu đối diện của đại dương, mà còn ràng buộc người bản địa, người dân và cộng đồng ở địa phương trên các lưu vực đại dương và biển cả.

Nắm vững, duy trì và quản lí tính kết nối xuyên biên giới của nhiều loài trong số này không chỉ có ý nghĩa về mặt sinh thái mà còn có ý nghĩa về mặt kinh tế và văn hoá đối với các cộng đồng ven biển hoặc các cộng đồng ở địa phương trên toàn thế giới. Sự kết nối văn hoá này cũng cần được tính đến khi áp dụng khái niệm kề cận.

2.4. Khả năng tương thích

Vấn đề tương thích cũng đã được thảo luận trong quá trình đàm phán văn kiện pháp lí mới về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở ABNJ. Thuật ngữ “tương thích” thường được sử dụng để đề cập việc thực hiện hoặc tuân thủ quyền hoặc

(28). Cá mập di cư và các loài rùa ở các quốc đảo Thái Bình Dương, cá voi lưng gù di cư cung cấp nhiên liệu cho cá voi ở các bang Caribbean, các loài cá di cư như cá ngừ vây xanh Đại Tây Dương là trụ cột của nghề cá Địa Trung Hải.

(29). Guillermo Ortuo Crespo, *Understanding how marine species use the high seas: The Migratory Connectivity in the Ocean (MiCO) system*, <http://archives.nereusprogram.org/understanding-how-marine-species-use-the-high-seas-the-migratory-connectivity-in-the-ocean-mico-system/>, truy cập 21/01/2021.

inform our understanding of proximity, Policy Brief UN PrepCom: Nereus Scientific & Technical Brief on ABNJ Series, ttdđ. tr. 1.

nghĩa vụ theo một điều khoản phải không làm giảm quyền hoặc nghĩa vụ hiện hành trong điều khoản khác có liên quan.

Trong phiên họp đầu tiên của hội nghị liên chính phủ về văn kiện pháp lí mới về BBNJ, các quốc gia tham gia lập luận rằng, trong việc thành lập ABMT (bao gồm cả MPAs), cần tham vấn toàn diện và minh bạch với các quốc gia ven biển liên kề, bao gồm cộng đồng ở địa phương và những người nắm giữ kiến thức truyền thống, khi xác định ranh giới, kế hoạch giám sát và đánh giá ABMT. Lập luận này được đưa ra bởi Liên minh các quốc đảo nhỏ và được New Zealand ủng hộ.⁽³⁰⁾

Các vấn đề về tính tương thích cũng có thể được giải quyết trên cơ sở Điều 7 Hiệp định Trữ lượng cá năm 1995. Điều khoản này quy định rằng, các biện pháp bảo tồn và quản lí mà các quốc gia tiến hành ở vùng biển cả và các biện pháp được tiến hành ở các vùng biển thuộc quyền tài phán của các quốc gia ven biển liên kề phải tương thích với nhau. Đặc biệt, Điều 7 quy định, các biện pháp được thực hiện ở vùng biển cả không làm suy giảm hiệu quả của các biện pháp mà các quốc gia ven biển thực hiện ở trong phạm vi quyền tài phán quốc gia.⁽³¹⁾

(30). IISD Reporting Service, *Summary of the first session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an international legally binding instrument under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ: 4-17 September 2018*, p. 8

(31). Alex G. Oude Elferink, *The impact of article 7 (2) of the fish stocks agreement on the formulation of conservation and management measures for straddling and highly migratory fish stocks*, FAO Legal Papers Online, 1999, p. 3.

Lập luận này cũng được Chile và Liên minh các quốc đảo nhỏ chỉ ra, đề xuất một cơ chế tham vấn và chia sẻ thông tin để thiết lập các MPAs, đảm bảo xem xét khả năng chống chịu, phục hồi đa dạng sinh học và tác động của biến đổi khí hậu.⁽³²⁾

ABMT cũng cần hợp tác và phối hợp với các công cụ và khuôn khổ pháp lí hiện hành có liên quan và các cơ quan toàn cầu, khu vực, ngành liên quan, nhằm mục đích gắn kết và phối hợp các nỗ lực. Nghĩa vụ hợp tác này đề cập các nghĩa vụ trong Điều 5 của CBD là *“hợp tác với các bên kí kết khác, trực tiếp hoặc, nếu thích hợp, thông qua các tổ chức quốc tế có thẩm quyền, đối với các lĩnh vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia và các vấn đề khác mà hai bên cùng quan tâm, vì sự bảo tồn và bền vững sử dụng đa dạng sinh học”*.

Nhật Bản ngay lập tức đã đưa ra tuyên bố về mối quan hệ giữa văn kiện BBNJ mới với các cơ chế hiện hành. Nhật Bản tuyên bố rằng, các cơ quan ban ngành như Tổ chức hàng hải quốc tế, Cơ quan quyền lực đáy địa dương, Tổ chức quản lí nghề cá khu vực được trao nhiệm vụ dựa trên các thoả thuận liên chính phủ để áp dụng các biện pháp quản lí và bảo tồn khác nhau và đang thực hiện các biện pháp này ở các vùng biển khác nhau. Tương tự, các điều ước về các khu vực biển khác nhau, chẳng hạn như Hiệp ước về Nam Cực và các văn kiện liên quan, Công ước OSPAR quy định về các biện pháp bảo tồn và quản lí ở các khu vực biển tương

(32). IISD Reporting Service, *ttđđ*, tr. 105.

úng.⁽³³⁾ Trong Hội nghị liên chính phủ đầu tiên, Nhật Bản cũng đề nghị tham vấn và hợp tác với tổ chức có thẩm quyền. Ngoài ra, một số quốc gia cũng kêu gọi tham vấn bắt buộc với các quốc gia ven biển kề cận, nhấn mạnh rằng ABMT trong ABNJ không nên có tiêu chuẩn thấp hơn các tiêu chuẩn áp dụng với các vùng nằm trong phạm vi quyền tài phán quốc gia.

Thành lập ABMTs (bao gồm các MPAs) đã được công nhận là công cụ thiết yếu để bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ABNJ. Vì vậy, đàm phán về nội dung này trong văn kiện mới về BBNJ đang phải đối mặt với nhiều tranh luận và nhiều góc nhìn khác nhau. Điều này đặt ra một số thách thức, bao gồm các thách thức về kỹ thuật và quản trị.

Các quy định về ABMTs (bao gồm các MPA) trong văn kiện pháp lý mới phải được xây dựng trên cơ sở tôn trọng quyền chủ quyền của các quốc gia ven biển đối với thềm lục địa. Văn kiện pháp lý mới cũng phải phản ánh sự cân bằng quyền đối với tất cả các quốc gia, bao gồm cả những quốc gia chưa có đặc quyền kinh tế và thềm lục địa; đồng thời tôn trọng và không làm phương hại đến quyết định có chủ quyền của quốc gia về yêu cầu đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

Vai trò của các quốc gia ven biển và các quốc gia khác trong việc thiết lập ABMT (bao gồm các MPAs) trong ABNJ có thể

được giải quyết thông qua bốn khái niệm, bao gồm: quyền của các quốc gia ven biển tiếp giáp với ABNJ, sự quan tâm thích đáng, sự gần kề và tính tương thích. Những khái niệm này cũng đã được đề cập tại cuộc họp của Ủy ban trù bị về những vấn đề này. Tuy nhiên, cuộc tranh luận về việc thực hiện khái niệm này cũng đã đặt ra cho việc phát triển văn kiện pháp lý quốc tế trong tương lai theo UNCLOS về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở ABNJ. Việt Nam là quốc gia có biển và là thành viên UNCLOS đang tích cực tham gia các phiên đàm phán xây dựng văn kiện mới về BBNJ trong đó có việc thành lập các ABMTs. Sự tham gia của Việt Nam cùng các quốc gia khác sẽ sớm tạo lập cơ sở pháp lý về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (BBNJ)/.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alex G. Oude Elferink, *The impact of article 7 (2) of the fish stocks agreement on the formulation of conservation and management measures for straddling and highly migratory fish stocks*, FAO Legal Papers Online, 1999.
2. DC Dunn, *Adjacency: How legal precedent, ecological connectivity, and traditional knowledge inform our understanding of proximity*, Policy Brief UN PrepCom: Nereus Scientific & Technical Brief on ABNJ Series, https://www.researchgate.net/publication/318842160_Adjacency_How_legal_precedent_ecological_connectivity_and_Traditional_Knowledge_inform_our_understanding_of_proximity_POLICY_BRIEF_-_UN_PrepCom_3

(33). Tuyên bố của Nhật Bản về Mối quan hệ giữa công cụ mới của BBNJ và các quy định hiện hành, ngày 29/3/2017, <https://asean.org/storage/2012/05/Overview-ASEAN-Japan-Relations-As-of-8-March-2017.pdf>, truy cập 02/02/2021.

3. D. Johnson, M.A. Ferreira, E. Kenchington, "Climate change is likely to severely limit the effectiveness of deep-sea ABMTs in the North Atlantic", *Marine Policy* 87, 2018.
4. Elizabeth M. De Santo, "Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)", *Marine Policy*, 2018.
5. Guillermo Ortuo Crespo, *Understanding how marine species use the high seas: The Migratory Connectivity in the Ocean (MiCO) system*, <http://archives.nereusprogram.org/understanding-how-marine-species-use-the-high-seas-the-migratory-connectivity-in-the-ocean-mico-system/>
6. Gulardi Nurbintoro, "Biodiversity Beyond National Jurisdiction: Current Debate and Indonesia's Interest", *Indonesia Law Review* 3, 2016.
7. IISD Reporting Service, *Summary of the first session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an international legally binding instrument under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ*, Earth Negotiations Bulletin, 2018, <https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-under>
8. IISD Reporting Service, *Summary of the first session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an international legally binding instrument under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ: 4-17 September 2018*.
9. Karen N. Scott, "Evolving MPA Management in New Zealand: Between Principle and Pragmatism", *Ocean Development & International Law*, Vol. 47, 2016.
10. Lakshman Guruswamy, *International Environmental Law*, West Publishing Co, United States of America, 1997.
11. Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis*, Island Press, Washington, DC, 2005.
12. Robin Warner, "Oceans of Opportunity and Challenge: Towards a Stronger Governance Framework for Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction", *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, 2018.
13. United Nations General Assembly, *Report of the 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*, Fourth Session, 2017, <https://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom.htm>
14. United Nations General Assembly, *Intergovernmental conference on 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*, President's aid to discussions, 2018.