

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ QUỐC GIA ĐÔNG NAM Á VỀ HÀNH VI ĐÁNH BẮT CÁ BẤT HỢP PHÁP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT HÌNH SỰ VIỆT NAM

NGUYỄN MINH KHÁNH*

Tóm tắt: Đánh bắt cá bất hợp pháp là vấn đề nghiêm trọng ảnh hưởng đến an ninh lương thực, kinh tế biển và môi trường sinh thái của nhiều quốc gia ven biển. Bài viết trình bày khái quát về khung pháp lý quốc tế liên quan đến hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp và các quy định có liên quan trong pháp luật hình sự của một số quốc gia Đông Nam Á như Indonesia, Philippines. Từ đó, bài viết đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam cũng như các giải pháp nhằm phòng, chống hành vi này ở nước ta trong thời gian tới.

Từ khóa: Đánh bắt cá; bất hợp pháp; pháp luật quốc tế; Việt Nam; Indonesia; Philippines

Ngày nhận bài: 06/8/2024; **Biên tập xong:** 20/8/2024; **Duyệt đăng:** 20/9/2024

INTERNATIONAL LAWS AND LAWS OF SOME SOUTHEAST ASIAN COUNTRIES ON ILLEGAL FISHING AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING VIETNAMESE CRIMINAL LAW

Abstract: Illegal fishing is a serious issue affecting food security, marine economy and ecological environment of many coastal countries. This article presents an overview of the international legal framework related to illegal fishing and related provisions in the criminal law of some Southeast Asian countries such as Indonesia and the Philippines. From there, the article makes some recommendations to improve Vietnamese law as well as solutions to prevent and combat this behavior in Vietnam in the coming time.

Keywords: Fishing; illegal; international law; Vietnam; Indonesia; the Philippines

Received: Aug 06th, 2024; **Editing completed:** Aug 20th, 2024; **Accepted for publication:** Sep 20th, 2024

1. Khái quát chung về hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp và khuôn khổ pháp lý quốc tế về hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp

Hiện nay trên thế giới, đánh bắt cá bất hợp pháp là một trong ba hành vi được các tổ chức quốc tế liệt kê vào nhóm vi phạm quy định về đánh bắt cá, bao gồm: Đánh bắt cá bất hợp pháp (Illegal Fishing), đánh bắt cá không có báo cáo (Unreported Fishing) và đánh bắt cá không được kiểm soát (Unregulated Fishing) - viết tắt là IUU Fishing¹. Trong tài liệu Chương trình hành động quốc tế để ngăn ngừa, chấm dứt và loại bỏ IUU Fishing, Tổ chức Lương thực thế giới (FAO) đã giải thích ba hành vi này "là những hoạt động đánh bắt cá của tàu thuyền (bao gồm cả tàu thuyền nước ngoài và tàu thuyền của quốc

gia ven biển) mà chưa có sự cho phép hoặc đã cho phép nhưng vi phạm các quy định về đánh bắt cá". IUU Fishing có thể xảy ra tại vùng biển thuộc thẩm quyền tài phán của một quốc gia hoặc tại các vùng biển được quản lý bởi các tổ chức quản lý nghề cá khu vực. Trong đó, đánh bắt cá bất hợp pháp được hiểu là một trong các hành vi sau²:

- Được thực hiện bởi tàu quốc gia hoặc tàu nước ngoài trong vùng biển thuộc thẩm quyền tài phán của quốc gia mà không có sự cho phép của quốc gia hoặc trái với pháp luật và quy định của quốc gia;

*Email: James.nguyenkhanh@gmail.com

Thạc sĩ, Phó tư lệnh, Tham mưu trưởng, Bộ tư lệnh Vùng Cảnh sát biển 3

² International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing <http://www.fao.org/3/a-y1224e.pdf>; Nguyễn Thị Kim Ngân, "Đánh bắt cá bất hợp pháp, không có báo cáo và không được kiểm soát và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (358)/ 2018, Kỳ 2, tr.19.

¹ Các khái niệm này lần đầu tiên được đưa ra thảo luận tại Ủy ban của Công ước về bảo tồn tài nguyên sinh vật tại Nam Cực vào năm 1980, sau đó tiếp tục được nhắc đến trong Nghị quyết số 55/7 của Đại Hội đồng Liên hợp quốc ban hành năm 2001.

- Được thực hiện bởi tàu treo cờ của các quốc gia là thành viên của một tổ chức quản lý nghề cá khu vực nhưng đã có hành vi vi phạm các quy định về quản lý và bảo tồn đã được tổ chức đó thông qua và có giá trị ràng buộc các quốc gia, hoặc các quy định có liên quan có thể áp dụng của pháp luật quốc tế;

- Vi phạm pháp luật quốc gia hoặc các nghĩa vụ quốc tế, bao gồm cả những cam kết của quốc gia hợp tác với một tổ chức quản lý nghề cá khu vực có liên quan.

Như vậy, có thể thấy tính bất hợp pháp của những hành vi nêu trên nằm ở việc xâm phạm đến thẩm quyền tài phán trên biển của một quốc gia khác hoặc vi phạm quy định về quản lý và bảo tồn loài cá hoặc vi phạm pháp luật quốc tế/quốc gia về đánh bắt cá.

Bên cạnh khái niệm đánh bắt cá bất hợp pháp, pháp luật quốc tế còn có khái niệm “*tội phạm về nghề cá*”. *Tội phạm về nghề cá* được hiểu là “...những tội phạm được quy định trong luật hình sự quốc gia liên quan đến ngành thủy sản”, trong đó “ngành thủy sản” là toàn bộ chuỗi các hoạt động từ đăng ký tàu đến bán hàng³. Dưới góc nhìn quốc tế thì tội phạm về nghề cá bao gồm một danh sách các tội phạm có tính chất truyền thống, chẳng hạn như mua bán người, mua bán trái phép ma túy, tham nhũng, trốn thuế... xảy ra trong ngành thủy sản. Như vậy, khái niệm tội phạm nghề cá được hiểu theo nghĩa rất rộng, bao gồm một loạt các hành vi từ đánh bắt cá bất hợp pháp đến làm giả giấy tờ, tài liệu; cưỡng bức lao động, mua bán trái phép ma túy hoặc mua bán người⁴. Theo đó, tội phạm về nghề cá và hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp là không đồng nhất. Hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp có thể là một tội phạm (nếu thoả mãn cấu thành tội phạm trong pháp luật hình sự một quốc gia) hoặc nó cũng có thể chỉ các hành vi vi phạm mang tính chất hành chính xảy ra trong nghề cá⁵. Tóm lại, tùy

thuộc vào cách tiếp cận của mỗi quốc gia trên thế giới mà hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp sẽ có đặc điểm pháp lý khác nhau và theo đó có các hình thức xử lý khác nhau.

Pháp luật quốc tế về phòng, chống tội phạm đánh bắt cá bất hợp pháp dựa trên ba nền tảng chính là Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS), Bộ quy tắc Nghề cá có trách nhiệm của FAO năm 1995 và Quy định về các biện pháp để ngăn ngừa, chấm dứt và loại bỏ IUU Fishing (IPOA - IUU) của FAO năm 2001.

Một là, những quy định về phòng, chống hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp trong UNCLOS

UNCLOS tuy không có quy định trực tiếp về hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp nhưng hành vi này cũng được giải thích thông qua các quy định về quyền khai thác tài nguyên sinh vật của quốc gia ven biển. Theo đó, do nội thủy và lãnh hải là những vùng biển thuộc chủ quyền của quốc gia ven biển nên hoạt động khai thác, quản lý và bảo tồn tài nguyên sinh vật biển trong các vùng biển này sẽ thuộc chủ quyền của quốc gia ven biển, hoạt động đánh bắt của tàu thuyền nước ngoài chỉ được coi là hợp pháp khi có sự chấp thuận của quốc gia ven biển⁶. Công ước này yêu cầu các quốc gia thực hiện các biện pháp quản lý hiệu quả để đảm bảo không khai thác quá mức và duy trì bền vững các nguồn lợi sinh vật biển trong khu vực đặc quyền kinh tế. Bổ sung cho UNCLOS là các hiệp định như: Thỏa thuận về trữ lượng cá của Liên hợp quốc, Hiệp định thúc đẩy tuân thủ các biện pháp quốc tế về bảo tồn và quản lý thực hiện bởi tàu cá tại vùng biển quốc tế của FAO năm 1993, Hiệp định về biện pháp của các quốc gia có cảng nhằm phòng ngừa, ngăn chặn và xoá bỏ IUU của FAO⁷.

³ Ioannis Chapsos, Steve Hamilton, “Illegal fishing and fisheries crime as a transnational organized crime in Indonesia”, *Trends Organ Crim*, 22 (2019), 255-273.

⁴ Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc, *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, <http://www.fao.org/3/a-y1224e.pdf>, truy cập ngày 01/7/2024.

⁵ Julio Jorge Urbina, “Towards an international legal definition of the notion of fisheries crime”, *Marine Policy*, 144, 2022, tr.2.

⁶ Nguyễn Thị Hồng Yến, *Đánh bắt cá bất hợp pháp, không được báo cáo và không được kiểm soát (IUU) trong luật quốc tế và thực tiễn của một số quốc gia*, <https://iuscogensvie.org/2020/05/27/191-danh-bat-ca-iuu-luat-quoc-te-va-thuc-tien-cua-mot-so-quoc-gia/>, truy cập ngày 03/7/2024.

⁷ Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên Hợp Quốc, *UN Fish Stocks Agreement*, <https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/un-fish-stocks-agreement/en/>, truy cập ngày 02/7/2024.

Hai là, những quy định về phòng, chống hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp trong Bộ quy tắc Nghề cá có trách nhiệm

Bộ quy tắc Nghề cá có trách nhiệm của FAO không mang tính ràng buộc pháp lý nhưng cung cấp các nguyên tắc và hướng dẫn về việc áp dụng các biện pháp quản lý khoa học và kỹ thuật trong hoạt động nghề cá. Bộ Quy tắc này khuyến khích hợp tác quốc tế để giải quyết các vấn đề chung về nghề cá và củng cố quản lý biên giới và biên giới quốc tế.

Ba là, những quy định về phòng, chống hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp trong Quy định về các biện pháp IPOA - IUU của FAO

Quy định về các biện pháp IPOA - IUU của FAO yêu cầu các quốc gia thành viên triển khai các biện pháp quản lý hiệu quả, bao gồm cả việc tăng cường kiểm soát cảng biển và củng cố năng lực của các tổ chức quản lý nghề cá khu vực. Quy định này cũng khuyến khích hợp tác quốc tế để giải quyết các vấn đề đánh bắt cá không phép trên toàn cầu, góp phần vào nỗ lực chung của cộng đồng quốc tế để bảo vệ môi trường biển và đảm bảo sử dụng bền vững các nguồn lợi từ biển⁸.

Ngoài ra, các quốc gia trên thế giới còn ký kết nhiều thoả thuận khai thác chung nghề cá, qua đó xác lập cơ chế thích hợp để cùng khai thác, quản lý và bảo tồn nguồn tài nguyên cá trên các vùng biển. Có thể kể đến một số thoả thuận khai thác chung nghề cá như Hiệp định nghề cá Hàn Quốc - New Zealand năm 1978, Hiệp định nghề cá Nhật Bản - Australia năm 1968, Hiệp định hợp tác nghề cá Việt Nam - Trung Quốc năm 2000⁹...

2. Quy định của một số quốc gia trên thế giới về hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp

Ở góc độ quốc gia và khu vực mà gần nhất là Đông Nam Á, một số quốc gia cũng có quy định cụ thể về việc xử lý các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp bằng pháp luật hình sự hoặc hành chính.

⁸ Nguyễn Thị Hà (2024), *Đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU) trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, <https://tapchicongthuong.vn/danh-bat-ca-bat-hop-phap--khong-bao-cao-va-khong-theo-quy-dinh--iuu--trong-phap-luat-quoc-te-va-phap-luat-viet-nam-116875.htm>, truy cập ngày 01/7/2024.

⁹ Nguyễn Thị Kim Ngân, tldd, tr.18.

Một là, quy định của Indonesia về hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp

Theo pháp luật Indonesia, các quy định liên quan đến phòng, chống đánh bắt cá bất hợp pháp có thể kể đến như: Luật Thủy sản số 31 năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2009, 2014); Luật Vùng đặc quyền kinh tế của Cộng hòa Indonesia số 5 năm 1983; Luật Giao thông đường biển số 21 năm 1992; Bộ luật Hình sự (BLHS) và Bộ luật tố tụng hình sự¹⁰...

Trong đó, căn cứ Điều 8 Luật Thủy sản số 31 năm 2004 thì hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp theo pháp luật Indonesia bao gồm: (1) Đánh bắt cá bằng cách sử dụng hóa chất, vật liệu sinh học, chất nổ, công cụ và/hoặc gây nguy hiểm cho việc bảo tồn tài nguyên; (2) Đánh bắt cá không có giấy phép/giấy tờ vận chuyển; (3) Sử dụng thuyền trưởng, thuyền viên nước ngoài; (4) Vi phạm quy định về dây câu; (5) Sử dụng ngư cụ bị cấm¹¹. Bên cạnh đó, Chương XXIX, Quyền II; Chương IX, Quyền III về Tội phạm Vận tải biển (60-569) của BLHS Indonesia cũng có một số quy định liên quan đến hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp¹². Tuy nhiên, các quy định này của BLHS Indonesia không gọi tên cụ thể một tội danh cho hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp mà chỉ có một tội danh chung là Tội vi phạm các quy định về vận chuyển hàng hải. Trong đó, tội danh này viện dẫn đến hành vi vi phạm quy định của Luật Thủy sản số 31 nêu trên¹³.

Về mặt chế tài xử lý, Indonesia cũng luôn sẵn sàng ngăn chặn và áp dụng hình phạt

¹⁰ Ema Septaria, "IUU Fishing in Indonesia, Are Asean Member States Responsible For?", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 11, Issue 4, 2016, 76-82.

¹¹ Ministry of Marine Affairs and Fisheries of Indonesia (2013), *Indonesia Annual Report to the Ecologically Related Specie Working Group (ERSWG) for 2012*, https://www.ccsbt.org/en/system/files/resource/en/52145ef6bb540/ERSWG10_AnnualReport_Indonesia.pdf, truy cập ngày 03/7/2024.

¹² Zaki Mubarok, "Indonesia Legal Analysis of IUU Fishing And Transnational Organized Fisheries Crimes: Loopholes and Proposed Measures", *Indonesian Journal of International Law*, Volume 17 (1), 2019, 113-117.

¹³ Josept Prayego Matondang, Abdul Hakim, Maya Jannah, "Handling And Enforcement Of Illegal Fishing Laws In Indonesia Based On Law Number 45 Of 2009 Concerning Amendments To Law Number 31 Of 2004 Concerning Fisheries", *Journal of Social Research*, 2, 2023, 1363-1369.

ngghiêm khắc đối với các tàu đánh cá của mình khi họ thực hiện hành vi đánh bắt trái phép trên biển. Thậm chí, Indonesia quy định cả biện pháp tư pháp là đánh chìm các tàu nước ngoài thực hiện hành vi đánh bắt trái phép trên lãnh thổ nước này. Họ coi đây là biện pháp đặc biệt nhằm xử lý vật chứng¹⁴. Ví dụ, theo khoản 4 Điều 69 Luật số 45 năm 2009 quy định về xử phạt vi phạm, tội phạm trong lĩnh vực thủy sản, khi cơ quan chức năng có bằng chứng xác định tàu cá nước ngoài vi phạm vùng biển Indonesia đánh bắt trộm thủy sản, tòa án có thể ra phán quyết đốt cháy hoặc đánh chìm tàu, thuyền nước ngoài đánh cá bất hợp pháp trong khu vực quản lý đánh cá của quốc gia. Luật này cũng quy định:

“a) Tàu cá nước ngoài vi phạm vùng biển và khai thác trái phép sẽ bị tịch thu cùng ngư cụ, thậm chí bị bắn cháy ngoài biển. Trường hợp đánh bắt trong khu vực lãnh thổ nuôi trồng của Indonesia không có giấy tờ bị phạt tù tới 07 năm và bị phạt tiền tới 20 tỷ Rupiah (khoảng 33 tỷ VNĐ).

b) Người làm giấy phép đánh bắt, kinh doanh, chuyên chở giả bị phạt tù tới 07 năm và bị phạt tiền tới 3 tỷ Rupiah (khoảng 5 tỷ VNĐ).

c) Việc sở hữu, mang theo hoặc sử dụng công cụ đánh bắt cá gây hại sự bền vững tài nguyên biển bị phạt tù tới 05 năm, phạt tiền tới 2 tỷ Rupiah (khoảng 3,3 tỷ VNĐ)”.

Hai là, quy định của Philippines về hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp

Bộ luật Nghề cá của Philippines năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2015) có quy định khá rõ ràng về các hành vi vi phạm bị coi là đánh bắt cá bất hợp pháp. Cụ thể, khoản 55 Điều 3 luật này định nghĩa *“Đánh cá bất hợp pháp là hoạt động đánh bắt cá do tàu cá của Philippines thực hiện vi phạm luật pháp Philippines, vi phạm nghị quyết của Tổ chức Quản lý Nghề cá khu vực và các quốc gia ven biển khác”*. Thêm vào đó, khoản 82 Điều 3 luật này cũng liệt kê các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp bị coi là vi phạm nghiêm trọng (đến mức bị xử lý hành chính hoặc hình sự) gồm:

- Đánh bắt cá mà không có giấy phép, ủy quyền hoặc giấy phép hợp lệ;

- Đánh bắt cá ở khu vực đóng cửa hoặc trong mùa đóng cửa;

- Đánh bắt các loài bị cấm;

- Đánh bắt cá bằng cách sử dụng thiết bị hoặc phương pháp bị cấm;

- Làm giả, che giấu hoặc làm giả các dấu hiệu, nhận dạng hoặc đăng ký của tàu để che giấu nhận dạng hoặc việc không đăng ký của tàu;

- Che giấu, làm giả hoặc tiêu hủy bằng chứng liên quan đến việc điều tra vi phạm;

- Hành hung, chống cự, đe dọa, quấy rối, can thiệp nghiêm trọng hoặc cản trở hoặc trì hoãn không đúng mức một người thực thi pháp luật về nghề cá, thanh tra hoặc quan sát viên được ủy quyền hoặc viên chức chính phủ được ủy quyền hợp lệ khác;

- Cố ý can thiệp hoặc vô hiệu hóa hệ thống giám sát tàu.

Từ những quy định trên có thể thấy các hành vi bị coi là đánh bắt cá bất hợp pháp trong pháp luật của Philippines rất rộng, bao gồm cả những hành vi không liên quan trực tiếp đến việc đánh bắt. Hình phạt hình sự đối với các tội phạm này đa phần là phạt tù có thời hạn với mức phạt tù tùy thuộc vào tính chất, mức độ của hành vi phạm tội. Ví dụ, hành vi đánh bắt cá bằng cách sử dụng thiết bị hoặc phương pháp bị cấm có thể bị phạt tù từ 05 - 10 năm, phạt tiền gấp đôi số tiền phạt hành chính nếu hành vi này dẫn đến thương tích hoặc làm chết người. Ngoài ra, người phạm tội còn bị tịch thu sản phẩm đánh bắt được; tịch thu ngư cụ, thuốc nổ, chất độc hại, đồ dùng đánh cá bằng điện đã sử dụng để đánh bắt.

3. Pháp luật hình sự Việt Nam về hành vi bắt cá bất hợp pháp và một số kiến nghị hoàn thiện

Tại Việt Nam, hành vi đánh bắt thủy sản bất hợp pháp được điều chỉnh bởi Luật Biển Việt Nam năm 2012, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo năm 2015, đặc biệt là Luật Thủy sản năm 2017; đồng thời, các hành vi đánh bắt cá bất hợp pháp có thể bị xử lý hình sự về tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản - Điều 242 BLHS năm

¹⁴ Sodik, Dikdik Mohamad, “Analysis of IUU Fishing in Indonesia and the Indonesian Legal Framework Reform for Monitoring, Control and Surveillance of Fishing Vessels”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 24(1), 2009, 67-100.

2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 (BLHS năm 2015) - hoặc bị xử lý hành chính theo các quy định về xử phạt vi phạm hành chính. Trong đó, Điều 242 BLHS năm 2015 cũng liệt kê một số hành vi đánh bắt thủy sản bất hợp pháp gồm: “a) Sử dụng chất độc, chất nổ, hóa chất, dòng điện hoặc phương tiện, ngư cụ bị cấm để khai thác thủy sản hoặc làm hủy hoại nguồn lợi thủy sản; b) Khai thác thủy sản trong khu vực cấm hoặc trong khu vực cấm có thời hạn; c) Khai thác loài thủy sản bị cấm khai thác, nếu không thuộc trường hợp quy định tại Điều 244 BLHS; d) Phá hoại nơi cư ngụ của loài thủy sản thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; đ) Gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác mà tỷ lệ tổn thương cơ thể 61% trở lên; e) Gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của 02 người trở lên mà tổng tỷ lệ tổn thương cơ thể của những người này từ 61% đến 121%; g) Vi phạm quy định khác của pháp luật về bảo vệ nguồn lợi thủy sản”. Các hành vi đánh bắt thủy sản bất hợp pháp nêu trên chỉ cấu thành tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản khi gây thiệt hại nguồn lợi thủy sản từ 100.000.000 đồng đến dưới 500.000.000 đồng hoặc thủy sản thu được trị giá từ 50.000.000 đồng đến dưới 200.000.000 đồng hoặc đã bị xử phạt vi phạm hành chính, đã bị kết án, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm.

Ngày 12/6/2024, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua Nghị quyết số 04/2024/NQ-HĐTP hướng dẫn áp dụng một số quy định của BLHS về truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi liên quan đến khai thác, mua bán, vận chuyển trái phép thủy sản (Gọi tắt là Nghị quyết số 04/2024). Nghị quyết gồm 11 điều, hướng dẫn áp dụng 10 điều gồm: Điều 347, 348 và 349 về hành vi xuất cảnh, nhập cảnh để khai thác thủy sản trái phép; Điều 242, 244 về hành vi liên quan đến bảo vệ nguồn lợi thủy sản; Điều 287 về hành vi cản trở hoặc gây rối loạn hoạt động của mạng máy tính, mạng viễn thông để khai thác thủy sản trái phép; Điều 188, 189, 198 và 341 về hành vi xâm phạm trong lĩnh vực thương mại thủy sản của BLHS năm 2015.

Đáng chú ý, khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 04/2024 liệt kê 14 hành vi bị coi là khai thác trái phép thủy sản (bao gồm cả đánh bắt cá bất hợp pháp) tương tự như quy định tại khoản 1 Điều 60 Luật Thủy sản năm 2017

như: Khai thác thủy sản không có giấy phép; Khai thác thủy sản trong vùng cấm khai thác, trong thời gian cấm khai thác; Sử dụng nghề, ngư cụ khai thác bị cấm; Khai thác thủy sản trái phép trong vùng biển thuộc quyền quản lý của tổ chức quản lý nghề cá khu vực, quốc gia và vùng lãnh thổ khác; Khai thác thủy sản vượt sản lượng theo loài, khai thác sai vùng, quá hạn ghi trong giấy phép¹⁵...

Từ những hành vi này, Nghị quyết số 04/2024 hướng dẫn các trường hợp truy cứu trách nhiệm hình sự (TNHS) đối với các hành vi có liên quan đến khai thác thủy sản trái phép. Ví dụ, Điều 3 Nghị quyết số 04/2024 quy định: “Người chỉ huy cao nhất trên tàu cá không

¹⁵ Khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 04/2024 quy định:

“Khai thác thủy sản trái phép là thực hiện một hoặc nhiều hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp quy định tại khoản 1 Điều 60 của Luật Thủy sản, bao gồm:

- a) Khai thác thủy sản không có giấy phép;
- b) Khai thác thủy sản trong vùng cấm khai thác, trong thời gian cấm khai thác; khai thác, vận chuyển thủy sản cấm khai thác; khai thác loài thủy sản có kích thước nhỏ hơn quy định; sử dụng nghề, ngư cụ khai thác bị cấm;
- c) Khai thác trái phép loài thủy sản thuộc Danh mục loài thủy sản nguy cấp, quý, hiếm;
- d) Khai thác thủy sản trái phép trong vùng biển thuộc quyền quản lý của tổ chức quản lý nghề cá khu vực, quốc gia và vùng lãnh thổ khác;
- đ) Khai thác thủy sản vượt sản lượng theo loài, khai thác sai vùng, quá hạn ghi trong giấy phép;
- e) Che giấu, giả mạo hoặc hủy chứng cứ vi phạm quy định liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn lợi thủy sản;
- g) Ngăn cản, chống đối người có thẩm quyền thực hiện kiểm tra, giám sát sự tuân thủ các quy định về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản;
- h) Chuyển tải hoặc hỗ trợ cho tàu đã được xác định có hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp, trừ trường hợp bất khả kháng;
- i) Không trang bị hoặc trang bị không đầy đủ hoặc không vận hành thiết bị thông tin liên lạc và thiết bị giám sát hành trình theo quy định;
- k) Không có Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm theo quy định;
- l) Tạm nhập, tái xuất, tạm xuất, tái nhập, chuyển khẩu, quá cảnh qua lãnh thổ Việt Nam thủy sản, sản phẩm thủy sản có nguồn gốc từ khai thác thủy sản bất hợp pháp;
- m) Không ghi, ghi không đầy đủ, không đúng, không nộp nhật ký khai thác thủy sản, không báo cáo theo quy định;
- n) Sử dụng tàu cá không quốc tịch hoặc mang quốc tịch của quốc gia không phải là thành viên để khai thác thủy sản trái phép trong vùng biển quốc tế thuộc thẩm quyền quản lý của tổ chức quản lý nghề cá khu vực;
- o) Sử dụng tàu cá để khai thác thủy sản không theo quy định về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản trong vùng biển quốc tế không thuộc thẩm quyền quản lý của tổ chức quản lý nghề cá khu vực.”

làm thủ tục xuất cảnh cho tàu cá, thành viên tàu cá và ngư dân theo quy định... để thành viên tàu cá, ngư dân khai thác thủy sản trái phép ở ngoài vùng biển Việt Nam thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự về tội vi phạm quy định về xuất cảnh quy định tại Điều 347 của BLHS Việt Nam, nếu có đủ yếu tố cấu thành tội phạm”.

Có thể thấy, các quy định trên đây của Việt Nam bao trùm cả ba dạng hành vi mà FAO đề cập tới: Đánh bắt cá bất hợp pháp, đánh bắt cá không có báo cáo và đánh bắt cá không được kiểm soát. Những hành vi này là khá tương thích với các định nghĩa của FAO và của các quốc gia lân cận như Indonesia và Philippines. Bên cạnh đó, các trường hợp có thể bị truy cứu TNHS về các hành vi có liên quan đến khai thác thủy sản trái phép được quy định trong Nghị quyết số 04/2024 có bản chất chính là các tội phạm nghề cá theo cách tiếp cận của quốc tế. Điều này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc thống nhất xử lý cũng như tương trợ tư pháp, hợp tác quốc tế để xử lý các hành vi đánh bắt cá giữa các nước. Nghị quyết này là căn cứ pháp lý quan trọng bảo đảm áp dụng đúng quy định của BLHS, đồng thời, bảo vệ sự phát triển bền vững của ngành thủy sản và sinh kế ngư dân ven biển¹⁶. Tuy nhiên, những quy định trên đây vẫn bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần khắc phục, cụ thể:

Thứ nhất, phạm vi các hành vi bị coi là khai thác thủy sản trái phép (bao gồm cả đánh bắt cá bất hợp pháp) trong pháp luật hình sự là quá rộng và chưa có sự phân hóa tính chất, mức độ của hành vi vi phạm

Có thể thấy, Nghị quyết số 04/2024 - một Nghị quyết hướng dẫn các quy định của BLHS - đang dẫn chiếu quy định tại khoản 1 Điều 60 Luật Thủy sản năm 2017 để liệt kê 14 hành vi bị coi là khai thác thủy sản trái phép là quá rộng. Nghị quyết số 04/2024 có một số hành vi không trực tiếp liên quan đến hoạt động đánh bắt, khai thác thủy sản như: Ngăn cản, chống đối người có thẩm quyền thực hiện kiểm tra, giám sát sự tuân thủ các quy định về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản (điểm g khoản

1 Điều 2); Chuyển tải hoặc hỗ trợ cho tàu đã được xác định có hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp, trừ trường hợp bất khả kháng (điểm h khoản 1 Điều 2)... Các hành vi trên về bản chất là các hành vi có tính chất hỗ trợ, “giúp sức” cho các hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp được thực hiện trót lọt. Trong quy định của BLHS năm 2015 đã có một số chế định tương tự có thể xử lý đối với các hành vi này. Ví dụ: Hành vi ngăn cản, chống đối người có thẩm quyền thực hiện kiểm tra, giám sát sự tuân thủ các quy định về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản có thể bị truy cứu TNHS về hành vi chống người thi hành công vụ theo quy định tại Điều 330 BLHS năm 2015 nếu thỏa mãn cấu thành tội phạm. Hành vi chuyển tải hoặc hỗ trợ cho tàu đã được xác định có hành vi khai thác thủy sản bất hợp pháp, trừ trường hợp bất khả kháng có thể bị truy cứu TNHS về hành vi giúp sức trong đồng phạm nếu thỏa mãn dấu hiệu của đồng phạm (Điều 17 BLHS năm 2015).

Ngoài ra, việc quy định quá rộng như trên cũng không thể hiện được sự phân hóa TNHS đối với các hành vi vi phạm về đánh bắt, khai thác thủy sản mặc dù mỗi hành vi có tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội khác nhau. Hơn nữa, việc Nghị quyết số 04/2024 dẫn chiếu Điều 60 Luật Thủy sản năm 2017 cũng là chưa hợp lý, bởi lẽ các quy định trong Luật Thủy sản điều chỉnh tất cả các vấn đề phát sinh trong lĩnh vực thủy sản. Trong khi đó, pháp luật hình sự chỉ điều chỉnh những mối quan hệ phát sinh khi có hành vi gây nguy hiểm đáng kể cho xã hội xảy ra. Như vậy, không phải hành vi vi phạm nào trong Luật Thủy sản cũng được dẫn chiếu tương tự và áp dụng máy móc sang pháp luật hình sự.

Thứ hai, Nghị quyết số 04/2024 quy định một số trường hợp truy cứu TNHS đối với các hành vi liên quan đến khai thác trái phép thủy sản là không hợp lý

Các trường hợp truy cứu TNHS được nêu trong Nghị quyết số 04/2024: Tội phạm có tính chất truyền thống như vi phạm quy định về nhập cảnh, vi phạm quy định về bảo vệ động vật nguy cấp, quý, hiếm... xảy ra trong ngành thủy sản (tội phạm về nghề cá theo cách tiếp cận quốc tế). Tuy nhiên, do việc liệt kê các hành vi khai thác hải sản trái phép quá rộng

¹⁶ M.Vân (2024), *Truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi khai thác, mua bán, vận chuyển trái phép thủy sản*, <https://baobinhthuan.com.vn/truy-cuu-trach-nhiem-hinh-su-doi-voi-hanh-vi-khai-thac-mua-ban-van-chuyen-trai-phep-thuy-san-119809.html>, truy cập ngày 02/7/2024.

như trên khiến cho việc quy định một trường hợp này là không hợp lý. Ví dụ: Điều 9 Nghị quyết số 04/2024 quy định về truy cứu TNHS đối với hành vi làm giả con dấu, tài liệu của cơ quan, tổ chức; sử dụng con dấu, tài liệu giả của của cơ quan, tổ chức để khai thác, mua bán, vận chuyển trái phép thủy sản. Quy định này có thể dẫn đến “trùng lặp” trong việc áp dụng pháp luật; bởi lẽ, hành vi làm giả con dấu, tài liệu và sử dụng con dấu, tài liệu để khai thác trái phép thủy sản có thể cũng chính là hành vi giả mạo chứng cứ vi phạm quy định liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn lợi thủy sản - một hành vi đang được định nghĩa là khai thác trái phép thủy sản tại điểm e khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 04/2024.

Thứ ba, quy định về truy cứu TNHS đối với các hành vi liên quan đến khai thác thủy sản trái phép trong Nghị quyết số 04/2024 còn thiếu một số hành vi có thể xảy ra trên thực tế

Mặc dù Nghị quyết số 04/2024 đã cố gắng bao quát các hành vi phạm tội truyền thống xảy ra trong ngành thủy sản (tội phạm về nghề cá theo cách tiếp cận quốc tế) nhưng rõ ràng vẫn còn thiếu vắng các quy định đối với các hành vi có thể xảy ra trên thực tế như: Tội phạm mua bán người, tội phạm tham nhũng. Việc sử dụng lao động trên các tàu cá để khai thác, đánh bắt trái phép thủy sản có thể cấu thành tội mua bán người (để cưỡng bức lao động) nếu thỏa mãn các dấu hiệu pháp lý của tội phạm này (Điều 150 BLHS năm 2015). Tương tự, các đối tượng khai thác, đánh bắt thủy sản trái phép cũng có thể có các hành vi đưa, nhận hối lộ để thực hiện được hành vi trốn lậu.

Từ những vướng mắc, bất cập trên, tác giả đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật như sau:

Một là, hoàn thiện nội hàm hành vi “khai thác thủy sản trái phép” trong pháp luật hình sự (quy định tại Nghị quyết số 04/2024) theo hướng thu hẹp và phân hóa tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm

Pháp luật hình sự là ngành luật quy định về tội phạm - hành vi nguy hiểm đáng kể cho xã hội. Mặc dù trên thực tế có nhiều hành vi khai thác thủy sản trái phép nhưng không có nghĩa là mọi hành vi này đều xâm phạm đến các quan hệ được luật hình sự bảo vệ. Do đó, nội hàm hành vi “khai thác thủy sản

trái phép” trong pháp luật hình sự đang được hướng dẫn tại Nghị quyết số 04/2024 cũng cần được thu hẹp nhằm bảo đảm phân hóa tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi.

Tham khảo pháp luật quốc tế và kinh nghiệm lập pháp của Indonesia, các hành vi khai thác thủy sản trái phép trong pháp luật hình sự về cơ bản là “vi phạm pháp luật” ở những góc độ như: 1) Vi phạm pháp luật về việc đăng ký đánh bắt; 2) Vi phạm pháp luật về thời gian, địa điểm đánh bắt; 3) Vi phạm pháp luật về công cụ, phương tiện đánh bắt; 4) Vi phạm pháp luật về loài cá/thủy sản đánh bắt; 5) Vi phạm pháp luật về chủ thể thực hiện hoạt động đánh bắt. Đây chính là định hướng sửa đổi quy định tại khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 04/2024 về nội hàm của khái niệm khai thác thủy sản trái phép trong pháp luật hình sự.

Hai là, sửa đổi một cách hợp lý hơn các quy định về các hành vi không liên quan trực tiếp tới hoạt động đánh bắt, khai thác thủy sản

Đối với các hành vi không liên quan trực tiếp đến hoạt động đánh bắt, khai thác thủy sản, Nghị quyết số 04/2024 cần hướng dẫn theo hướng sẽ áp dụng các quy định hiện hành của BLHS để xử lý nếu đủ cấu thành tội phạm. Ví dụ: Nếu thuyền viên trên tàu cá đang đánh bắt thủy sản trái phép có hành vi ngăn cản, chống đối người có thẩm quyền thực hiện kiểm tra, giám sát sự tuân thủ các quy định về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản thì có thể bị truy cứu TNHS về hành vi chống người thi hành công vụ theo quy định tại Điều 330 BLHS năm 2015 nếu thỏa mãn cấu thành tội phạm. Trường hợp hành vi đánh bắt thủy sản trái phép của người này vừa thỏa mãn các tội phạm khác như tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản theo quy định tại Điều 242 BLHS năm 2015 thì có thể bị xử lý thêm về tội phạm này theo nguyên tắc phạm nhiều tội.

Tham khảo kinh nghiệm lập pháp của Philippines thì quốc gia này mặc dù cũng liệt kê các hành vi không liên quan trực tiếp vào nhóm hành vi khai thác thủy sản trái phép nhưng tại các quy định cụ thể về tội phạm này thì chỉ liệt kê các hành vi một cách độc lập mà không kèm theo mục đích để khai thác trái phép thủy sản. Việc sửa đổi được bất cập về kỹ thuật lập pháp như trên sẽ bảo đảm tính logic, thống nhất trong áp dụng pháp luật.

Ba là, bổ sung thêm các hành vi liên quan đến khai thác thủy sản trái phép trong Nghị quyết số 04/2024 cho phù hợp với tình hình thực tế cũng như phù hợp với khuyến nghị quốc tế

Như đã phân tích, tội phạm về nghề cá theo cách tiếp cận quốc tế còn bao hàm các hành vi có thể xảy ra trên thực tế như: Tội phạm mua bán người, tội phạm tham nhũng. Việc sửa đổi các hướng dẫn tại Nghị quyết số 04/2024 theo hướng bổ sung thêm việc xử lý trách nhiệm hình sự đối với hành vi tham nhũng (đưa/nhận hối lộ) nhằm khai thác thủy sản trái phép và hành vi mua bán người nhằm mục đích cưỡng bức lao động (lao động trên các tàu đánh bắt cá bất hợp pháp) sẽ tạo hành lang pháp lý đầy đủ và vững chắc hơn nữa để đấu tranh với các hành vi phạm tội này.

Ngoài việc hoàn thiện các quy định của pháp luật, trên thực tế, việc hợp tác nâng cao năng lực của lực lượng thực thi pháp luật trên biển đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ quản lý thống nhất nghề cá, tăng cường kiểm tra, giám sát thực tế hoạt động đánh bắt và hướng tới đạt được các mục tiêu phát triển bền vững¹⁷.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc, *UN Fish Stocks Agreement*, <https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/un-fish-stocks-agreement/en/>;
2. Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (2001), *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, <http://www.fao.org/3/a-y1224e.pdf>;
3. Sodik, Dikdik Mohamad, "Analysis of IUU Fishing in Indonesia and the Indonesian Legal Framework Reform for Monitoring, Control and Surveillance of Fishing Vessels", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 24(1), 2009, 67-100;
4. Ministry of Marine Affairs and Fisheries of Indonesia (2013), *Indonesia Annual Report to the*

Ecologically Related Specie Working Group (ERSWG) for 2012, https://www.ccsbt.org/en/system/files/resource/en/52145ef6bb540/ERSWG10_Annual_Report_Indonesia.dj;

5. Nguyễn Thị Kim Ngân, "Đánh bắt cá bất hợp pháp, không có báo cáo và không được kiểm soát và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (358)/2018, Kỳ 2, tr.19;

6. Zaki Mubarak, "Indonesia Legal Analysis of IUU Fishing And Transnational Organized Fisheries Crimes: Loopholes and Proposed Measures", *Indonesian Journal of International Law*, Volume 17 (1), 2019, 113-117;

7. Ioannis Chapsos, Steve Hamilton, "Illegal fishing and fisheries crime as a transnational organized crime in Indonesia", *Trends Organ Crim*, 22 (2019), 255-273;

8. Julio Jorge Urbina, "Towards an international legal definition of the notion of fisheries crime", *Marine Policy*, 144, 2022;

9. Nguyễn Toàn Thắng, Nguyễn Thị Hồng (2022), "Illegal, Unreported, Unregulated Fishing (Iuu Fishing) and Fisheries Crime: Challenges and Its Implications for The Cooperation among Southeast Asian Countries", *Kỷ yếu Hội thảo quốc tế "Cooperation Between Vietnam and Southeast Asian Countries in The Fight Against Crime"*, Trường Đại học Luật Hà Nội;

10. Ema Septaria, "IUU Fishing in Indonesia, Are Asean Member States Responsible For?", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 11, Issue 4, 2016, tr.76-82;

11. Josept Prayego Matondang, Abdul Hakim, Maya Jannah, "Handling And Enforcement Of Illegal Fishing Laws In Indonesia Based On Law Number 45 Of 2009 Concerning Amendments To Law Number 31 Of 2004 Concerning Fisheries", *Journal of Social Research*, 2, 2023, 1363-1369;

12. Nguyễn Thị Hà (2024), *Đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU) trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, <https://tapchicongthuong.vn/danh-bat-ca-bat-hop-phap-khong-bao-cao-va-khong-theo-quy-dinh-iuu-trong-phap-luat-quoc-te-va-phap-luat-viet-nam-116875.htm>;

13. M. Vân (2024), *Truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi khai thác, mua bán, vận chuyển trái phép thủy sản*, <https://baobinhthuan.com.vn/truy-cuu-trach-nhiem-hinh-su-doi-voi-hanh-vi-khai-thac-mua-ban-van-chuyen-trai-phap-thuy-san-119809.html>.

¹⁷ Nguyễn Toàn Thắng, Nguyễn Thị Hồng (2022), "Illegal, Unreported, Unregulated Fishing (IUU Fishing) and Fisheries Crime: Challenges and Its Implications for The Cooperation among Southeast Asian Countries", *Kỷ yếu Hội thảo quốc tế "Cooperation Between Vietnam and Southeast Asian Countries in The Fight Against Crime"*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2022, tr.156-158.