

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT CÁC VÙNG BIỂN VIỆT NAM

*Nguyễn Hồng Thao**

Thế kỷ XXI được xem là thế kỷ của biển và đại dương. Tiến ra biển là xu thế không thể đảo ngược, là cứu cánh cho loài người trong giải quyết những thách thức về tăng trưởng dân số, tài nguyên đất liền cạn kiệt, giá xăng dầu tăng cao, suy thoái môi trường. Một quốc gia không có biển, không tiến ra biển không thể trở thành một cường quốc. Với vị trí thuận lợi của mình trên Biển Đông, Việt Nam hoàn toàn có thể trở thành một cường quốc biển, một cường quốc về kinh tế nếu tiến ra biển thành công. Các hoạt động trên biển ngày càng đa dạng, phức tạp, liên quan đến nhiều ngành nghề, nhiều quan hệ quyền lợi quốc tế, quốc gia, địa phương đan xen. Tiến ra biển đòi hỏi phải có một chiến lược tổng thể và khung pháp lý vững chắc cho các hoạt động biển phù hợp với Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và bảo vệ được các quyền lợi quốc gia trên biển. Xây dựng chiến lược biển và Luật các vùng biển Việt Nam là đòi hỏi khách quan và cần thiết. Nhiệm vụ này đã được đặt ra trong Nghị quyết Đại Hội X của Đảng Cộng sản Việt Nam và chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội năm 2006. Bài viết này đề cập một số vấn đề cần trao đổi nhằm xây dựng một Dự thảo Luật các vùng biển Việt Nam đáp ứng được các yêu cầu đề ra. Đây mới chỉ là ý kiến cá nhân của tác giả, mong muốn đóng góp công sức nhỏ bé của mình trong sự nghiệp tiến ra biển của đất nước.

1. Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 và kinh nghiệm các nước trong xây dựng pháp luật quản lý các vùng biển

Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (Công ước 1982) đã có hiệu lực từ ngày 16 tháng 11 năm 1994. Đây là

một trong những công ước có quá trình chuẩn bị và đàm phán thông qua văn kiện lâu nhất¹, có hơn 23 năm tuổi đời và 12 năm hiệu lực, được thừa nhận rộng rãi nhất². Một số quốc gia trước kia chưa thừa nhận một số điều khoản của Công ước 1982 như Mỹ, đang trong quá trình tiến hành các thủ tục và phê chuẩn Công ước sớm trong tương lai. Công ước 1982 không chỉ được các quốc gia ven biển mà cả các quốc gia không có biển quan tâm. Công ước 1982 không chỉ bao gồm các điều khoản mang tính điều ước mà còn là văn bản pháp điển hoá các quy định mang tính tập quán. Chính điều này cất nghĩa vì sao Công ước 1982 được các quốc gia viện dẫn và áp dụng một cách rộng rãi ngay cả khi Công ước 1982 còn chưa có hiệu lực. Nó cũng giúp cho Công ước 1982 nhanh chóng đạt được sự thừa nhận và tham gia rộng rãi trên trường quốc tế mặc dù đây là một văn bản luật lớn, mang tính cả gói (package deal), không chấp nhận bảo lưu. Với 320 điều khoản, 17 phần và 9 phụ lục, hơn 1000 quy phạm pháp luật, Công ước 1982 thực sự là một bản Hiến pháp về biển của cộng đồng quốc tế và một trong những thành tựu có ý nghĩa nhất trong lĩnh vực luật quốc tế của thế kỷ XX. Lần đầu tiên trong lịch sử, Công ước 1982 đã đưa ra một tổng thể các quy định luật pháp bao trùm tất cả các vùng biển và lĩnh vực sử dụng biển: chế độ pháp lý của tất cả các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia; biển cả và Vùng di sản chung của loài người; các quy định hàng hải và hàng không; sử dụng và quản lý tài nguyên biển, sinh vật và không sinh vật; bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, an ninh trật tự trên biển, đấu tranh chống các tội phạm trên biển và hợp tác quốc tế về biển. Công

¹ 10 năm từ 1973 đến 1982.

² Tính đến tháng 8 năm 2006, đã có 147 quốc gia và Cộng đồng chung châu Âu phê chuẩn Công ước.

* TS Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội

ước 1982 đã thiết lập một trật tự pháp lý mới trên biển, tương đối công bằng và được thừa nhận rộng rãi.

Tuy nhiên, Công ước 1982 không phải là một bản “Hiến pháp độc tôn”. Trong 12 năm qua, Luật Biển quốc tế vẫn luôn luôn phát triển, bổ sung và hoàn thiện, trong khuôn khổ khung pháp lý trên biển mà Công ước đã thiết lập. Hàng loạt các Công ước mới đã được bổ sung như Thoả thuận ngày 29 tháng 7 năm 1994 về thực hiện phần XI của Công ước 1982 (Thoả thuận 1994),³ Công ước áp dụng các điều khoản của Công ước 1982 liên quan đến bảo tồn và quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa (Công ước của LHQ về các đàn cá di cư) năm 1995, Công ước về trấn áp các hành động không hợp pháp chống lại an toàn hàng hải và Nghị định thư về trấn áp các hành động không hợp pháp chống lại an toàn của các đàn khoan cố định trong thêm lục địa 1999. Việc thực thi một cách thiện chí Công ước 1982 đã trở thành một nghĩa vụ đối với các nước, đặc biệt là các quốc gia ven biển.

Với quy định các quốc gia ven biển có quyền có lãnh hải 12 hải lý, vùng tiếp giáp lãnh hải có ranh giới ngoài cách đường cơ sở 24 hải lý, vùng đặc quyền kinh tế có ranh giới ngoài cách đường cơ sở 200 hải lý và thêm lục địa, Công ước đã thúc đẩy quá trình tiến ra biển của các nước. Vùng biển với diện tích khoảng 109 triệu km² – chiếm 30% diện tích mặt biển toàn cầu được các nước ven biển xác định là khu vực biển thuộc quyền quản lý quốc gia theo chế độ đặc quyền kinh tế. Trên thế giới có 151 nước ven biển với gần 400 đường biên giới biển cần phân định mà hiện mới chỉ giải quyết được 1/3. Trong 20 năm tới vấn đề phân định và xác định các vùng biển sẽ là vấn đề quan trọng của thế giới. Hơn 20 ngành về biển đã trở thành các lĩnh vực kinh tế mới. Tranh chấp về vùng biển, về quyền quản lý các vùng biển, các lợi ích trên biển ngày càng gay gắt. Xây dựng chiến lược biển và hoàn thiện hệ thống pháp luật về biển được coi như một biện pháp cần thiết của các quốc

gia ven biển nhằm giành ưu thế trong cuộc đấu tranh quyết liệt này.

Trên thế giới có hai xu hướng xây dựng hệ thống Luật Biển quốc gia. Các nước châu Âu và Canada thiên về việc xây dựng luật các vùng biển, bao gồm xác định chiều rộng và chế độ pháp lý các vùng biển, tổ chức quản lý các vùng biển và các hoạt động trên biển theo hướng tổng hợp. Phương pháp này cho phép đưa ra một văn bản luật mang tính tổng thể, bao trùm các hoạt động trên biển. Nó cho phép bảo đảm tính hài hoà, áp dụng mô hình quản lý biển tổng hợp, tạo điều kiện cho công tác tổ chức bộ máy quản lý biển, tốn ít thời gian trong triển khai và phát triển các văn bản dưới luật. Tuy nhiên phương pháp này đòi hỏi phải có một trình độ xây dựng pháp luật cao, nhận thức về biển trong công chúng và các cơ quan công quyền tốt. Phương pháp thứ hai thường được các nước châu Á và Trung Quốc lựa chọn. Trong thời gian 10 năm Trung Quốc đã thông qua gần 10 văn bản pháp luật liên quan đến quản lý biển (Tuyên bố gia nhập Công ước Luật Biển 1982 và Tuyên bố đường cơ sở năm 1996, ban hành Luật về vùng đặc quyền kinh tế và thêm lục địa năm 1998, Luật Lãnh hải và vùng tiếp giáp năm 2002, ban hành Luật Nghề cá năm 2001). Theo phương pháp này các nước tuân tự thông qua một loạt văn bản pháp quy, mỗi văn bản giải quyết cụ thể một vấn đề của luật biển. Phương pháp này đòi hỏi thời gian, không cho phép áp dụng quản lý tổng hợp biển ngay từ đầu, đòi hỏi đầu tư nhiều nhân lực và tiền của cho quản lý biển, phối hợp các hoạt động trên biển. Song phương pháp này phù hợp với tiến trình đi từ trình độ quản lý thấp lên cao, dễ vượt qua các thủ tục xây dựng luật công kênh của các nước đang phát triển.

2. Biển Đông và các vấn đề biển của Việt Nam

Biển Đông là một biển nửa kín được bao bọc bởi lục địa châu Á và bờ biển phía Đông bán đảo Malacca về phía Tây; đảo Đài Loan, Philippines và đảo Kalimantan về phía Đông. Biển có những đặc điểm tạo nên vị trí chiến lược của mình:

³ Theo số liệu www.un.org/dept/los.

- Đây là biển nửa kín có nhiều quốc gia bao bọc nhất sau Địa Trung Hải.

- Đây là biển lớn nhất trong 6 biển lớn của thế giới. Diện tích của Biển Đông vào khoảng 3,5 triệu km². Nơi rộng nhất của Biển Đông không quá 600 hải lý (khoảng gần 1.200 km).

- Đây là biển duy nhất nối liền hai đại dương là Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương. Đây là khu vực có các đường biển nhộn nhịp vào loại thứ nhì trên thế giới. Khoảng 70% dầu lửa nhập khẩu của Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc từ Trung Đông đi qua Biển Đông và một khối lượng hàng hoá lớn tương đương phải quay trở lại để cân bằng cán cân buôn bán. Mỗi ngày có khoảng từ 150 - 200 tàu các loại qua lại eo biển Malacca, trong đó có khoảng 50% là tàu có trọng tải trên 5.000 tấn, hơn 10% là tàu có trọng tải từ 30.000 tấn trở lên. Trong khu vực Đông Nam Á có khoảng 536 cảng biển. Với nhịp độ tăng trưởng kinh tế bình quân trên 7% năm, khu vực Đông Nam Á đang chờ đợi việc tăng khối lượng vận chuyển hàng hoá qua Biển Đông lên gấp hai lần trong chục năm tới. Đây là một thuận lợi đồng thời là một thách thức của khu vực. Nếu xảy ra xung đột, các tàu thuyền không đi qua Biển Đông mà phải đi vòng qua Indonesia và Thái Bình Dương gây tốn kém và mất nhiều thời gian hơn. Các cuộc xung đột kéo dài có thể gây ách tắc đường vận tải đường biển quan trọng của Nhật, Hàn, Trung Quốc tạo ra cơn sốt cho thị trường chứng khoán, gây xáo trộn sản xuất và tiêu dùng, và kết quả là đẩy nền kinh tế rơi vào suy thoái.

- Đây là biển duy nhất trên thế giới có hai quốc gia quần đảo lớn nhất thế giới là Indonesia và Philippines, hải quần đảo lớn nằm giữa biển là Hoàng Sa và Trường Sa.

- Đây là một biển rìa lục địa, song lại mang những nét đặc trưng của đại dương. Theo độ sâu, trong Biển Đông hình thành hai khu vực: Khu vực biển sâu (hay thung lũng biển) nằm ở phần Đông Bắc, diện tích 1,745 triệu km², chiếm 49,8% toàn vùng biển; khu vực biển nông là thềm lục địa rộng lớn, chiếm một diện tích 1,755 triệu km² hay 50,2% diện tích toàn vùng biển.

Từ góc độ của Công ước 1982, Biển Đông là khu vực đặc thù, chứa đựng tất cả các nội dung liên quan của Công ước 1982 như quốc gia ven biển, quốc gia quần đảo, nước không có biển, nước bất lợi về mặt địa lý, các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia, vùng nước lịch sử, vùng đánh cá, phân định biển, vấn đề biển kín và nửa kín, eo biển quốc tế, hợp tác quản lý tài nguyên sinh vật, các đàn cá di cư xa và đàn cá xuyên biên giới, khai thác chung, bảo vệ môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, chống cướp biển, an toàn hàng hải, tìm kiếm cứu nạn ... Sự xuất hiện khái niệm thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế, đã làm cho hầu hết Biển Đông bị bao phủ bởi vùng biển thuộc chủ quyền và quyền tài phán quốc gia của các nước ven Biển Đông. Kết quả là nhiều nước trước đây vốn cách trở nay trở thành quốc gia cùng chia sẻ đường biên giới biển chung và làm cho Biển Đông trở thành một biển chứa đựng nhiều tranh chấp biển, trong đó có tranh chấp thuộc loại phức tạp và có nhiều quốc gia liên quan nhất thế giới. 10 trong số khoảng 16 đường biên giới biển ở khu vực còn đang trong tình trạng tranh chấp chưa được giải quyết, chưa kể những vấn đề liên quan đến hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa của Việt Nam. Các tranh chấp trên biển ở Biển Đông không những chỉ ảnh hưởng đến quan hệ giữa các nước có liên quan, mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của các nước khác, ảnh hưởng đến hoà bình, ổn định và sự hợp tác phát triển của khu vực và thế giới.

Nằm dọc theo Biển Đông, trải dài qua 16 vĩ độ (giữa vĩ tuyến 23° và 7° Bắc), Việt Nam có một vị thế tài nguyên đặc biệt về biển:

- Là quốc gia ven biển có chỉ số tính biển cao trong khu vực. Với bờ biển dài 3260 km, chỉ số tính biển của Việt Nam (chiều dài bờ biển/diện tích đất liền) là 0,01, đứng đầu Đông Dương, trên Thái Lan (0,007) và xấp xỉ Malaysia. Việt Nam có diện tích đất liền xấp xỉ 330.363 km². Trung bình cứ 100 km² đất liền, Việt Nam có 1 km bờ biển, trong khi tỷ lệ trung bình trên thế giới là 600 km²/1km. Việt Nam có 28/64 tỉnh và thành

phố ven biển, 125 huyện ven biển, chiếm 17% diện tích cả nước.

- Với bờ biển dài và hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa giữa biển, Việt Nam có điều kiện để mở rộng các vùng biển mà Luật Biển quốc tế cho phép. Việt Nam là một quốc gia biển với diện tích vùng biển gấp 3 lần diện tích đất liền⁴.

- Hầu hết các tuyến đường hàng hải đi qua Biển Đông đều đi qua các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia của Việt Nam. Việt Nam có thể mạnh phát triển các cảng, dịch vụ hàng hải và tìm kiếm cứu nạn ở Biển Đông.

- Là quốc gia nhiều đảo nhất trong khu vực nếu không kể đến hai quốc gia quần đảo Indonesia và Philippines. Việt Nam có 2773 hòn đảo ven biển với tổng diện tích khoảng 1630 km².⁵ Các hòn đảo này nằm rải rác không đều.

- Là quốc gia quá cảnh đối với các nước không có biển (Lào), các nước và vùng lãnh thổ nằm sâu trong đất liền (Campuchia, Thái Lan, Vân Nam-Trung Quốc).

Từ góc độ của Công ước 1982, Việt Nam có lợi thế để mở rộng vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của mình, lợi thế trong phát triển kinh tế biển, giao thông vận tải biển. Đồng thời, Việt Nam cũng gặp phải những thách thức to lớn. Việt Nam có tới 7 trên 16 tranh chấp biển ở Biển Đông cần phải giải quyết với các nước có bờ biển kề cận và đối diện, bao gồm cả các quốc gia quần đảo; có vấn đề giải quyết tranh chấp chủ quyền trên các đảo thuộc hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, nhất là khi có nước lợi dụng vấn đề hai quần đảo để yêu sách một cách phi lý vùng biển rộng lớn xung quanh chúng trái với các quy định của Công ước 1982; có hầu hết

các vấn đề biển khác tồn tại ở Biển Đông.

3. Sự cần thiết phải xây dựng một Luật về các vùng biển Việt Nam

Trước khi Công ước 1982 có hiệu lực, Việt Nam đã tiếp thu và vận dụng sáng tạo các quy định của Công ước 1982 để mở rộng và bảo vệ các quyền lợi trên biển của mình. Tuyên bố của Chính phủ năm 1977 về các vùng biển Việt Nam, Tuyên bố của Chính phủ năm 1982 về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải là cơ sở pháp lý cơ bản cho việc xây dựng hệ thống pháp luật về biển của Việt Nam và điều chỉnh các hoạt động trên biển.

Ngày 23 tháng 6 năm 1994, Quốc hội Khoá IX kỳ họp thứ 5 đã thông qua Nghị quyết phê chuẩn Công ước Luật Biển của Liên hợp quốc năm 1982. Nghị quyết biểu thị quyết tâm của Việt Nam cùng cộng đồng quốc tế xây dựng một trật tự pháp lý công bằng, khuyến khích sự phát triển và hợp tác trên biển.

Nghị quyết phê chuẩn khẳng định chủ quyền của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với các vùng nội thủy, lãnh hải, quyền chủ quyền và quyền tài phán đối với vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Việt Nam trên cơ sở các quy định của Công ước 1982 và các nguyên tắc của pháp luật quốc tế; yêu cầu các nước khác tôn trọng các quyền nói trên của Việt Nam. Quốc hội một lần nữa khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa và chủ trương giải quyết các tranh chấp về chủ quyền lãnh thổ cũng như các bất đồng khác liên quan đến Biển Đông thông qua thương lượng hoà bình trên tinh thần bình đẳng, hiểu biết và tôn trọng lẫn nhau, tôn trọng pháp luật quốc tế, đặc biệt là Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982, tôn trọng quyền chủ quyền và quyền tài phán của các nước ven biển đối với vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa; trong khi nỗ lực thúc đẩy đàm phán để tìm giải pháp cơ bản và lâu dài, các bên liên quan cần duy trì ổn định trên cơ sở giữ nguyên trạng, không có hành động làm phức tạp thêm tình hình, không sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực. Cần phân biệt

⁴ Diện tích đất liền tổng cộng của các quốc gia ven biển Đông Nam Á là 3,76 triệu km² trong khi tổng diện tích vùng nước Đông Nam Á là 8,94 triệu km². Tỷ lệ diện tích biển/diện tích đất là 5/2.

Xem Chia Lin Sien, *Protecting the Marine Environment of ASEAN from Ship-generated Oil Pollution and Japan's Contribution to the Region*, Institute of Developing Economics, Singapore 1994, p. 8.

⁵ Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về luật biển*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997, tr. 8-9.

vấn đề giải quyết tranh chấp về quần đảo Hoàng Sa, quần đảo Trường Sa với vấn đề bảo vệ các vùng biển và thêm lục địa thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam căn cứ vào những nguyên tắc và những tiêu chuẩn của Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982.

Quốc hội cũng giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ nghiên cứu để có những sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với các quy định liên quan của pháp luật quốc gia cho phù hợp với Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982, bảo đảm lợi ích của Việt Nam.

Quốc hội giao cho Chính phủ thi hành những biện pháp có hiệu quả nhằm tăng cường bảo vệ và quản lý các vùng biển và thêm lục địa của Việt Nam.

Để thực hiện nhiệm vụ Quốc hội giao phó, biện pháp quan trọng là sớm hoàn thiện và xây dựng hệ thống pháp luật biển của Việt Nam đồng bộ, thống nhất, phù hợp với luật quốc tế và có tính khả thi, tính hiệu quả cao.

Trong những năm qua, nhất là từ năm 1989 khi có chính sách mở cửa, Việt Nam đã có nhiều cố gắng trong việc xây dựng một hệ thống pháp luật biển đa dạng và ngày càng hoàn thiện, phù hợp với tinh thần Công ước 1982. Gần đây nhất là Luật Dầu khí 2000, Luật Biên giới quốc gia 2003, Luật Thủy sản 2005, Bộ luật Hàng hải 2005. Các văn bản này đã góp phần tạo nên một trật tự pháp lý ổn định trên biển Việt Nam, điều chỉnh các hoạt động trong lĩnh vực giao thông vận tải, thủy sản, dầu khí, bảo vệ môi trường và các lĩnh vực khác. Các nội dung của Công ước 1982 còn được tham khảo để quyết định việc Việt Nam gia nhập hàng loạt các điều ước quốc tế về biển trong giai đoạn này.

Tuy nhiên hệ thống quy phạm pháp luật văn bản về biển của Việt Nam cũng bộc lộ một số bất cập sau:

- Việt Nam chưa có một văn bản có tính pháp lý cao nhất (Luật) về các vùng biển và quy chế pháp lý của chúng làm cơ sở thống nhất cho các hoạt động trên biển. Hai Tuyên bố năm 1977 và 1982 mới chỉ là văn bản cấp

Chính phủ và đã bộc lộ một số hạn chế so với nội dung của Công ước 1982.

- Phạm vi vùng biển Việt Nam chưa được quy định và xác định rõ làm cơ sở cho phân định biển, giải quyết tranh chấp trên biển, quản lý biển, hợp tác trên biển.

- Hệ thống văn bản về biển có tính cấp thời, đáp ứng nhiệm vụ trước mắt. Trong khi biển là môi trường đồng nhất, thì các văn bản do các Bộ, ngành chuẩn bị, từ quan điểm của Bộ, ngành, địa phương nên có nhiều quy định chồng chéo, trùng lặp và thậm chí mâu thuẫn. Việt Nam đang phải giải quyết khó khăn thừa các quy định chung nhưng lại thiếu các quy định cụ thể trong từng lĩnh vực và các quy định phối hợp.

- Hệ thống văn bản về biển có một số quy định không còn phù hợp với các quy định của các điều ước quốc tế về biển mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia.

Để khắc phục các bất cập trên, Việt Nam có thể lựa chọn hoặc xây dựng một Luật chung về các vùng biển, quy chế pháp lý của chúng hoặc ban hành và sửa đổi một loạt các văn bản pháp quy về biển với yêu cầu phải đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ. Chúng tôi thiên về phương án 1 – xây dựng một Luật về các vùng biển làm cơ sở thống nhất cho các hoạt động biển, bảo vệ chủ quyền và các lợi ích quốc gia trên biển, tạo cơ sở cho hợp tác quốc tế về biển phù hợp với các quy định của Công ước 1982.

4. Nội dung và các vấn đề chính của Dự thảo Luật về các vùng biển

1. Mục đích xây dựng dự thảo Luật

Xác định rõ phạm vi các vùng biển Việt Nam, đối tượng điều chỉnh của Luật các vùng biển nhằm bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia, các quyền và lợi ích chính đáng của nước CHXHCN Việt Nam trên biển, tăng cường sử dụng, khai thác, bảo vệ và quản lý nhà nước về biển, khuyến khích sự phát triển và hợp tác quốc tế, giữ gìn hoà bình và ổn định trong khu vực và trên thế giới.

2. Nguyên tắc chỉ đạo xây dựng dự thảo Luật

- Bảo đảm tính thống nhất và phù hợp với Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước CHXHCN Việt Nam và pháp luật quốc tế.

- Thể chế và cụ thể hoá chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về bảo vệ đất nước và phát triển kinh tế xã hội, đặc biệt là trong việc quản lý và phát triển các vùng biển trong tình hình mới.

- Tạo cơ sở pháp lý cao trong việc xác định phạm vi và chế độ pháp lý của các vùng biển Việt Nam nhằm bảo vệ chủ quyền và các quyền chủ quyền, quyền tài phán, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh, trật tự trên các vùng biển Việt Nam, mở rộng quan hệ quốc tế nhằm mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, tạo môi trường hoà bình và ổn định trong khu vực.

- Thể hiện những nguyên tắc và nội dung cơ bản về chế độ pháp lý, quản lý biển phù hợp với tình hình, đặc điểm cụ thể của các vùng biển Việt Nam.

3. Căn cứ soạn thảo

- Hiến pháp của nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

• - Nghị quyết của Quốc hội phê chuẩn Công ước 1982; các ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị và Chính phủ: Nghị quyết Đại Hội IX của Đảng, Nghị quyết 03-NQ/TW ngày 6/5/1993 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong những năm trước mắt, Chỉ thị số 20-CT/TW ngày 22/9/1997 của Ban chấp hành TW về đẩy mạnh phát triển kinh tế biển theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, Chỉ thị số 399-CT/TTg ngày 5/8/1993 của Thủ tướng Chính phủ về kế hoạch triển khai thực hiện Nghị quyết của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong những năm trước mắt, Chỉ thị số 171/TTg ngày 18/3/1995 của Thủ tướng Chính phủ về các công việc cần triển khai sau Hội nghị "Phát triển kinh tế biển".

- Các Tuyên bố của Chính phủ ngày 12/5/1977 về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa; Tuyên bố của Chính phủ ngày 12/11/1982 về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam; các văn bản pháp luật có liên quan như Luật Ký kết và thực hiện điều ước quốc tế, Luật Biên giới quốc gia, Bộ luật Hàng hải, các Luật

Dầu khí, Thuỷ sản, Khoáng sản, Bảo vệ Môi trường; các Pháp lệnh về Bộ đội Biên phòng, Cảnh sát biển; các Nghị định và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

- Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982, các Điều ước quốc tế Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

- Kinh nghiệm quản lý và bảo vệ biển, đảo của các ngành, các địa phương.

- Kinh nghiệm quản lý, bảo vệ biển, đảo và luật pháp về biển của các nước.

4. Nội dung dự thảo Luật

Bố cục của Dự thảo Luật:

Vì là luật khung, nên Dự thảo Luật các vùng biển Việt Nam cần đề cập tất cả các vấn đề biển: xác định các vùng biển và chế độ pháp lý, các hoạt động biển trong các vùng biển này như dầu khí, thuỷ sản, nghiên cứu khoa học biển, chuyển giao công nghệ biển, bảo vệ môi trường biển...

Đối tượng điều chỉnh và tên của Dự thảo Luật:

Theo Công ước 1982, Việt Nam không chỉ có các quyền và hoạt động trong các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia mà còn ở cả các vùng biển khác như Biển cả và Vùng đáy biển. Đối tượng điều chỉnh của luật này chỉ nên giới hạn trong xác định các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia và hoạt động biển trong các vùng biển Việt Nam. Luật không điều chỉnh các hoạt động biển khác của Việt Nam tại Biển cả và Vùng. Theo chúng tôi, dự thảo luật có thể lấy tên là "Luật về các vùng biển Việt Nam".

Hình thức và nội dung của văn bản pháp luật:

Dự thảo Luật về các vùng biển Việt Nam nên được xây dựng theo hướng "nội luật hoá" Công ước 1982, có bổ sung các quy định cho phù hợp với yêu cầu và điều kiện cụ thể của nước ta nhưng không trái với pháp luật và thực tiễn quốc tế. Mặt khác, dự thảo Luật cũng trừu tượng tình huống vận dụng các điều ước quốc tế khi Luật trong nước chưa có quy định đầy đủ.

Vấn đề đường cơ sở Việt Nam:

Dự thảo Luật cần giải quyết vấn đề xác định đường cơ sở Việt Nam: giữ nguyên Tuyên bố 1982, bổ sung các đoạn cơ sở chưa hoàn thiện trong Vịnh Bắc Bộ, Vịnh Thái Lan; điều chỉnh đường cơ sở 1982 phù hợp với Công ước Luật Biển 1982. Đây sẽ là vấn đề có nhiều ý kiến khác nhau trong khi Dự thảo.

Vấn đề xây dựng lực lượng và phân định phạm vi thẩm quyền của các lực lượng kiểm tra, kiểm soát trên biển:

Hiện nay, Việt Nam đang có 11 lực lượng thực hiện nhiệm vụ tuần tra, kiểm soát biển trên các lĩnh vực, ngành khác nhau (biên phòng, cảnh sát biển, hải quân, hải quan, kiểm dịch y tế, công an, thanh tra hàng hải, an toàn hàng hải, kiểm soát môi trường, kiểm ngư, đăng kiểm). Việc phân định phạm vi thẩm quyền là một vấn đề phức tạp và đã từng bước được giải quyết trong một số văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước. Dự thảo Luật nên theo hướng phân định rõ phạm vi địa lý cho hoạt động của từng lực lượng, đặc biệt là Biên phòng và Cảnh sát biển, xây dựng lực lượng Cảnh sát biển đa chức năng, có khả năng đảm nhiệm nhiều lĩnh vực tuần tra, kiểm soát khác nhau trên biển, nhất là trong vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa.

Vấn đề tổ chức quản lý biển:

Việt Nam hiện có khoảng 15 Bộ liên quan trực tiếp và có chức năng về quản lý biển. Hoạt động trên biển phức tạp và đa dạng, bao trùm hầu hết các lĩnh vực hoạt động của con người. Nhiều lực lượng hoạt động trên biển với các chức năng nhiệm vụ chồng chéo và mâu thuẫn nhau. Nhà nước chưa có cơ quan trực tiếp giúp thống nhất quản lý các vùng biển. Việc thiếu quy hoạch tổng thể dẫn đến sự xung đột lợi ích giữa các ngành hoặc không tận dụng được tiềm năng của biển để phát triển kinh tế, sự kết hợp giữa phát triển kinh tế biển và quốc phòng - an ninh, bảo vệ tài nguyên môi trường. Việt Nam có nhu cầu tổ chức lại bộ máy quản lý biển, nâng cao năng lực và hiệu quả của các cơ quan quản lý biển. Đây là vấn đề cần chú ý trong Dự thảo. Nên thành lập một Bộ riêng về biển hay kiện toàn cơ chế tổ chức cũ theo hướng nâng cao

năng lực quản lý của các ngành, địa phương.

Xu thế chung hiện nay trên thế giới là xây dựng các cơ quan quản lý nhà nước đặc trách về các vấn đề biển. Ví dụ Pháp có Ban thư ký quốc gia về biển (trước đây do cấp bộ trưởng phụ trách) và Ủy ban liên bộ về biển do Thủ tướng phụ trách. Pháp hiện cũng có Tỉnh trưởng quản lý biển do các Tư lệnh vùng hải quân kiêm nhiệm; Hàn Quốc, Canada ghép nhiệm vụ quản lý nhà nước về biển cho Bộ nghề cá thành Bộ nghề cá và Đại dương; Ấn Độ có Bộ Phát triển Đại dương; Trung Quốc có Cục Hải dương Quốc gia và cơ quan quản lý biển đến cấp huyện; In-đô-nê-xi-a vừa qua đã cử Bộ trưởng về các vấn đề biển (kết hợp với Bộ Thủy sản); Trong dự thảo Luật Đại dương của Mỹ, đã dự kiến thành lập Bộ Biển và Hội đồng liên bộ về biển; Đài Loan đang xúc tiến thành lập Bộ các vấn đề biển.

Chúng ta có thể đi theo mô hình xây dựng một cơ quan nhà nước thống nhất quản lý biển, thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ đối nội và đối ngoại của Nhà nước trên biển. Hình thức tổ chức có thể là: thành lập một Bộ riêng có chức năng quản lý nhà nước về biển; hoặc giao chức năng quản lý nhà nước về biển cho một Bộ đang có chức năng quản lý biển gắn với tính tổng hợp nhất (như Bộ Thủy sản, Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc Bộ Ngoại giao). Mặc dù có nhiều ưu điểm, mô hình tổ chức này cũng gây tranh cãi vì về mặt hình thức, nó đi ngược với xu thế cải cách bộ máy nhà nước theo hướng thu gọn đầu mối, đồng thời cũng khó định hình được chức năng và tổ chức cụ thể của Bộ.

Vấn đề phân định trách nhiệm và thẩm quyền:

Cần có hệ thống các cơ quan quản lý biển từ trung ương đến địa phương có nhiệm vụ nghiên cứu, đề xuất ban hành các chính sách, chế độ đối với việc sử dụng mặt nước, khối nước, đáy và lòng đất dưới đáy các vùng biển Việt Nam phục vụ cho mục đích kinh tế, thương mại, sản xuất và các mục đích khác.

Việt Nam cần tăng cường vai trò của các cơ quan tư pháp (Viện kiểm sát, Tòa án) trong việc giải quyết các vụ vi phạm pháp luật về biển, đặc biệt là đối với các vụ việc có yếu tố

nước ngoài.

Vấn đề giải quyết các quy định trùng lặp hoặc mâu thuẫn với các văn bản quy phạm pháp luật khác:

- Luật về các vùng biển là văn bản pháp lý cao nhất về biển. các quy định của Luật này phải thống nhất với các nguyên tắc của Hiến pháp.

- Dự thảo Luật cần có quy định trong trường hợp có sự mâu thuẫn giữa luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết, tham gia thì áp dụng điều ước quốc tế.

- Các văn bản pháp luật về biển chuyên ngành đã được ban hành nên tiếp tục được áp dụng trừ phi có các quy định trái với Luật về các vùng biển và Công ước 1982. Việt Nam

cần đặt lộ trình rà soát lại các văn bản để bổ sung, sửa đổi cho phù hợp.

Xây dựng Luật các vùng biển Việt Nam là một nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải thu hút được trí tuệ tập thể một cách cao nhất. Dự thảo Luật nên được xin ý kiến công chúng, tham khảo ý kiến của các nhà khoa học. Xây dựng Luật các vùng biển Việt Nam là bước đi cần thiết phục vụ quá trình tiến ra biển, nhằm mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế. Hy vọng Luật các vùng biển Việt Nam sẽ tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho các bước tiến của Việt Nam chinh phục biển cả và đẩy mạnh hợp tác quốc tế trên biển, vì một nước Việt Nam mạnh về biển trong tương lai gần.

(Tiếp theo trang 50 – Nguyên tắc hai cấp ...)

(quận, huyện hoặc liên quận, huyện). Những người này cho rằng cũng với việc tổ chức này sẽ đổi mới phương cách lãnh đạo của Đảng đối với các Tòa án, quan hệ các cơ quan nhà nước khác với Tòa án và điều quan trọng là phân bố hợp lý cơ cấu các vụ án xét xử để lãng phí vì có Tòa án có rất ít án, có Tòa án lại quá nhiều án và đảm bảo cho các Tòa án độc lập thực sự trong xét xử.

Theo chúng tôi, các quan điểm nêu trên đều có yếu tố hợp lý về khoa học cũng như thực tiễn. Tuy nhiên, chúng tôi chia sẻ với quan điểm thứ hai nhiều hơn, nhưng cần có cách nhìn nhận hợp lý hơn. Đó là:

- Không thể chỉ tổ chức một loại Tòa án sơ thẩm. Việc dồn tất cả các loại án với tính chất, mức độ nghiêm trọng, phức tạp khác nhau vào thẩm quyền của một Tòa án là bất hợp lý, gây rất nhiều bất cập về tổ chức, cán bộ, trang bị, phương tiện cũng như thủ tục tố tụng. Điều đó cũng khó phù hợp với xu thế xây dựng Nhà nước pháp quyền là mở rộng phạm vi tài phán các tranh chấp trong xã hội. Vì vậy, theo chúng tôi cần tổ chức hai loại Tòa án sơ thẩm: Tòa án xét xử các vụ án nghiêm trọng, phức tạp và Tòa án xét xử các vụ án ít nghiêm trọng, đơn giản, rõ ràng.

Với thẩm quyền xét xử của Tòa án hiện nay thì để Tòa án cấp huyện và Tòa án cấp

tỉnh xét xử sơ thẩm tạm thời là hợp lý. Tuy nhiên, nếu mở rộng phạm vi tài phán của Tòa án, thì cần tổ chức lại hệ thống Tòa án sơ thẩm hai cấp (cấp thấp nhất ở từng quận, huyện, liên quận, huyện hoặc mỗi quận, huyện có nhiều Tòa án; cấp cao hơn có thể ở từng tỉnh hoặc mỗi tỉnh, thành phố có một số Tòa án) với đa số các vụ án được xét xử ở Tòa án cấp thấp nhất.

Đồng thời cần nghiên cứu quy định thủ tục xét xử sơ chung thẩm đối với một số loại án tại Tòa án cấp thấp nhất để đảm bảo tiết kiệm và hiệu quả của hoạt động xét xử mà vẫn không ảnh hưởng nhiều đến các nguyên tắc tố tụng, nhất là nguyên tắc hai cấp xét xử.

- Thành lập các Tòa án phúc thẩm độc lập ở các vùng (giống như các Tòa Thượng thẩm trước đây). Không nên coi Tòa án phúc thẩm là Tòa chuyên trách của Tòa án nhân dân tối cao. Với chức năng phá án, tổng kết thực tiễn xét xử, hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật và làm án lệ, không nên có một Tòa án tối cao với hàng trăm thẩm phán như hiện nay. Các thẩm phán Tòa án phúc thẩm không nên là thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Tòa án nhân dân tối cao chỉ gồm 15 đến 17 thẩm phán và cấu thành Hội đồng (toàn thể) thẩm phán; tất cả các thẩm phán này đều tham gia vào các hoạt động nghiệp vụ của Tòa án nhân dân tối cao.