

Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN VÀ VẤN ĐỀ THỰC THI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN TẠI VIỆT NAM

Đỗ Văn Sen*

1. Thực trạng ô nhiễm môi trường biển Việt Nam hiện nay

Thế kỷ 21, một thế kỷ của xu hướng hội nhập quốc tế đồng thời cũng là xu hướng cả nhân loại tiến ra biển, để đối phó với tình trạng cạn kiệt nguồn tài nguyên trên đất liền, ô nhiễm môi trường nghiêm trọng làm thay đổi khí hậu, kéo theo các thảm họa thiên nhiên, gia tăng dân số nhanh, tạo nên sức ép toàn diện về lương thực - thực phẩm, nhiên liệu, việc làm... Trong xu thế đó, các quốc gia có biển quyết tâm bằng hành động của mình tận dụng mọi tiềm năng và lợi thế của biển để xây dựng và bảo vệ đất nước. Nhìn ra thế giới, chúng ta thấy hầu hết các nước có biển đều biết tận dụng và khai thác những lợi thế của biển để trở thành những nước giàu mạnh như Mỹ, Anh, Pháp, Tây Ban Nha, Nhật... Một số nước và vùng lãnh thổ trong khu vực như Singapore, Hồng Kông, Đài Loan, Hàn Quốc đều là những nước có tài nguyên đất liền nghèo nàn nhưng đã biết phát huy ưu thế địa lý về biển đã trở thành các nước công nghiệp phát triển mới.

Việt Nam có một vị trí chiến lược thuận lợi về biển, có vùng biển khá rộng với 1 triệu km² thềm lục địa, bờ biển dài 3260 km, diện tích vùng biển gấp 3 lần diện tích đất liền. Trung bình cứ 100 km² đất liền, có 1 km bờ biển, trong khi tỷ lệ trung bình trên thế giới là 600 km²/1 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 (0,07) và xấp xỉ Malaysia¹. Biển Việt Nam có nhiều tài nguyên biển vô cùng phong phú,

đa dạng như hải sản, dầu khí, khoáng sản. Vị trí đặc biệt về biển cũng như tiềm năng tài nguyên thiên nhiên biển đã đem lại cho Việt Nam nhiều lợi thế phát triển kinh tế biển như: dầu khí, hàng hải, thủy sản, du lịch, thương mại... Có khoảng 4,2 triệu tấn cá biển với khả năng khai thác 1,6 triệu tấn; chưa tính đến trữ lượng tôm biển, mực và các loài thân mềm trong vùng triều. Thời gian qua, khoảng 80% lượng thủy sản khai thác đã được cung cấp từ vùng biển ven bờ và đã đáp ứng khoảng gần 40% lượng protein cho người dân. Năm 2002, khai thác ven bờ đạt khoảng 1.434.800 tấn; đã góp phần đưa ngành thủy sản nước ta đạt mốc kim ngạch xuất khẩu 2 tỉ USD, đứng vị trí thứ ba cả nước². Về dầu khí, hoạt động khai thác dầu khí được duy trì tại 6 mỏ ở thềm lục địa phía Nam. Sản lượng dầu thô khai thác ở nước ta tăng hàng năm là 30% và ngành dầu khí nước ta đạt mốc khai thác 100 triệu tấn dầu thô, tổng sản lượng khai thác năm 2003 đạt: 17,6 triệu tấn dầu và hơn 3 tỉ m³ khí. Ngoài ra, các ngành kinh tế biển khác như giao thông vận tải biển, du lịch... cũng góp phần đáng kể cho sự phát triển kinh tế của đất nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt thuận lợi trên, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức không nhỏ như ô nhiễm môi trường, sự huỷ diệt tài nguyên sinh vật biển do khai thác quá mức, đói nghèo, thất nghiệp, gia tăng dân số, tốc độ đô thị hoá... Trong các thách thức đó, các vấn đề môi trường biển ngày càng trở nên nghiêm trọng và đáng báo động. Một loạt các vấn đề môi

* Ths. luật học, Chuyên viên Vụ Pháp chế, Bộ Tư pháp.
¹ Chính sách, pháp luật Biển của Việt Nam và Chiến lược phát triển bền vững. Trung tâm Luật Biển và Hàng hải Quốc tế. Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, Nhà Xuất bản Tư pháp - 2006.

² Nguyễn Chu Hồi và Hồ Thu Minh, Cơ sở khoa học pháp lý và tình hình thực thi các quy định của Công ước năm 1982 của Liên hợp quốc về Luật Biển trong lĩnh vực nghề cá Việt Nam (Báo cáo lưu trữ tại Ban Biên Giới - Bộ Ngoại giao), Hà Nội, 2003.

trường biển là hậu quả của sức ép dân số, sức ép kinh tế, khả năng quản lý và sử dụng kém hiệu quả các tài nguyên biển. Đó là: sự cạn kiệt các tài nguyên cá, nhất là các loài cá ven bờ; tính đa dạng sinh học ngày càng bị đe dọa do phá huỷ môi trường sống như rừng ngập mặn, rạn san hô; axit hoá đất do phát quang rừng ven biển trên các vùng đất phèn để làm nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản; ô nhiễm biển do dầu bởi vận tải biển, các hoạt động khai thác dầu ngoài khơi và các sự cố tràn dầu; ô nhiễm do nước cống đô thị không được xử lý; sử dụng hoá chất trong nông nghiệp và công nghiệp không quản lý chặt chẽ. Thêm vào đó, các loại thiên tai như bão, lũ và xâm nhập mặn tác động lớn tới môi trường biển và có xu hướng trầm trọng thêm bởi các hoạt động của con người. Theo số liệu thống kê cho thấy, khoảng 70% ô nhiễm biển và đại dương có nguồn gốc từ đất liền, xuất phát từ các chất xả thải của các thành phố, thị xã, thị trấn, từ các ngành công nghiệp, xây dựng, hoá chất... trong đó đáng kể nhất và nguy hại nhất là các chất thải từ các nhà máy thông qua hệ thống cống rãnh, xả thải ra biển và đại dương một lượng lớn các chất bồi lắng, hoá chất, kim loại, nhựa, cặn dầu và thậm chí cả các chất phóng xạ. Hàng năm, trên 100 con sông ở nước ta thải ra biển 880 km³ nước, 270 - 300 triệu tấn phù sa, kéo theo nhiều chất có thể gây ô nhiễm biển, như các chất hữu cơ, dinh dưỡng, kim loại nặng và nhiều chất độc hại khác từ các khu dân cư tập trung; từ các khu công nghiệp và đô thị; từ các khu nuôi trồng thủy sản ven biển và từ các vùng sản xuất nông nghiệp. Đến năm 2010, dự tính lượng chất thải sẽ tăng rất lớn ở vùng nước ven bờ, trong đó dầu khoảng 35.160 tấn/ngày, nitrơ tổng số 26-52 tấn/ ngày và tổng amonia 15-30 tấn/ngày¹.

Đáng chú ý là tình trạng ô nhiễm biển do dầu có xu hướng tăng, phức tạp hơn, số lượng tàu thuyền gần mấy loại nhỏ, công

suất thấp, cũ kỹ và lạc hậu tăng nhanh, nên khả năng thải dầu vào môi trường biển nhiều hơn. Các tàu nhỏ chạy bằng xăng dầu đã thải ra khoảng 70% lượng dầu thải vào biển. Ngoài ra, hoạt động của tàu thương mại qua tuyến hàng hải quốc tế cắt qua biển Đông cũng thải vào biển Việt Nam một lượng lớn dầu rò rỉ, dầu thải và chất thải sinh hoạt mà đến nay chưa thể thống kê đầy đủ. Hiện nay, hàm lượng dầu trong nước biển của Việt Nam nhìn chung đều vượt giới hạn tiêu chuẩn Việt Nam và vượt rất xa tiêu chuẩn ASEAN. Năm 2003, hàm lượng dầu trong nước biển miền Bắc dao động khoảng 0,2-1,1 mg/l; miền Trung: 0,01-0,46 mg/l; miền Nam: 0,38-0,575 mg/l. Đặc biệt, có những thời điểm vùng nước khu vực cảng Cái Lân có hàm lượng dầu đạt mức 1,75 mg/l, gấp 6 lần giới hạn cho phép; vịnh Hạ Long có 1/3 diện tích biển hàm lượng dầu thường xuyên từ 1 đến 1,73 mg/l.

Các vụ tai nạn tàu dầu và tai nạn hàng hải là một trong những nguồn chính gây nên tình trạng ô nhiễm biển do dầu tại Việt Nam (chiếm khoảng 43% tổng lượng dầu được đưa vào Việt Nam). Từ năm 1990 đến tháng 05/2005, chỉ tính các vụ tai nạn gây sự cố tràn dầu trên 50 tấn đã có hơn 50 vụ. Đáng chú ý là các vụ tràn dầu nghiêm trọng những năm gần đây có xu hướng tăng, gây thiệt hại nghiêm trọng cho môi trường nhất là các vùng nuôi trồng thủy sản. Theo thống kê 1992-2006: đã có 35 vụ sự cố tràn dầu xảy ra tại Việt Nam. Trong đó, điển hình là các vụ: vụ tàu Neptune Aries đâm vào cầu cảng Cát Lái - Thành phố Hồ Chí Minh năm 1994 (tràn 1.864 tấn dầu DO), được đền bù 4,2 triệu USD/19 triệu USD theo đánh giá; tàu Kasco Monrovia tại Cát Lái - Thành phố HCM năm 2005 (tràn 518 tấn dầu DO). tuy nhiên vụ này vẫn chưa nhận được đền bù 14,4 tỷ VND theo đánh giá⁴. Gần đây, do thời tiết xấu, Tàu Đức Trí chở 1.700 tấn dầu FO đã bị chìm tại vùng biển Bình Thuận vào đêm 2/3/2008 trong khi

¹ Phạm Văn Ninh và những tác giả khác. Hiện trạng môi trường biển Việt Nam năm 2003 (Báo cáo lưu trữ tại Vụ Môi trường) Hà Nội, 2003.

⁴ Sự cố tràn dầu ở Việt Nam. Nguyễn Đức Huỳnh, Đào Duy Mạnh, Nguyễn Quang Huy, chuyên viên Trung tâm An toàn môi trường dầu khí.

vào khu vực Mũi Né (Phan Thiết) để tránh gió. Đa phần các sự cố tràn dầu là do đâm va của tàu dầu, trong đó: 56% số vụ dưới 700 tấn và 44% số vụ trên 700 tấn. Bên cạnh đó, vùng biển nước ta có khoảng 340 giếng khoan thăm dò và khai thác dầu khí, ngoài việc thải nước lẫn dầu với khối lượng lớn, trung bình mỗi năm hoạt động này còn phát sinh khoảng 5.600 tấn rác thải dầu khí, trong đó có 20- 30% là chất thải rắn nguy hại còn chưa có bãi chứa và nơi xử lý⁵.

Báo cáo hiện trạng môi trường năm 2003 trình Quốc hội đã chỉ ra rằng chất lượng môi trường biển và vùng ven biển tiếp tục bị suy giảm. Trầm tích biển ven bờ là nơi trú ngụ của nhiều loài sinh vật đáy đặc sản, nhưng chất lượng của nó cũng thay đổi. Một số vùng ven bờ bị đục hoá, lượng phù sa lơ lửng tăng đã ảnh hưởng đến du lịch, giảm khả năng quang hợp của một số sinh vật biển và làm suy giảm nguồn giống hải sản tự nhiên. Nước biển của một số khu vực có biểu hiện bị "axit hoá" do độ PH trong nước biển tăng mặt biển đổi trong khoảng 6,3-8,2. Nước biển ven bờ có biểu hiện bị ô nhiễm bởi chất hữu cơ, kềm, một số chủng thuốc bảo vệ thực vật. Hiện tượng thủy triều đỏ xuất hiện từ tháng 06 đến trung tuần tháng bảy âm lịch tại vùng biển Nam Trung bộ, đặc biệt là tại Khánh Hoà, Ninh Thuận, Bình Thuận làm chết các loại tôm cá đang nuôi trồng ở các vùng này.

Chất lượng môi trường biển thay đổi dẫn đến nơi cư trú tự nhiên của nhiều loài hải sản bị phá huỷ gây tổn thất lớn về đa dạng sinh học vùng bờ: đã có khoảng 85 loài hải sản có mức độ nguy cấp khác nhau và trên 70 loài đã được đưa vào sách đỏ Việt Nam. Hiệu suất khai thác hải sản giảm từ 0,92 xuống 0,34 tấn/CV năm 2003. Thêm vào đó, tình trạng dùng các ngư cụ đánh bắt cá có tính

chất huỷ diệt diễn ra khá phổ biến như xung điện, chất nổ, đèn cao áp quá công suất cho phép... làm cạn kiệt các nguồn lợi hải sản ven bờ. Nguồn lợi hải sản có xu hướng giảm dần về trữ lượng, sản lượng và kích thước cá đánh bắt; trong vòng 10 năm (1984-1994) đã giảm bớt trên 30% trữ lượng cá đáy.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng ô nhiễm môi trường biển trên là do chúng ta chưa có sự quan tâm và hành động đúng mức đối với công tác nghiên cứu về biển; chúng ta quá chú trọng vào phát triển kinh tế biển mà ít chú trọng tới hệ thống thiên nhiên và bảo vệ môi trường nên dẫn đến hiện tượng khai thác bừa bãi và sử dụng lãng phí tài nguyên thiên nhiên, gây nên suy thoái môi trường và làm mất cân đối các hệ sinh thái, ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ con người và chất lượng cuộc sống. Hơn nữa, cơ sở hạ tầng vùng ven biển và hải đảo còn thiếu thốn và lạc hậu; sự phát triển kinh tế biển còn yếu kém, phiến diện, sản xuất nhỏ, lạc hậu; tài nguyên biển chưa được khai thác đầy đủ so với tiềm năng, còn bị phá hoại và khai thác quá mức, thường xuyên bị tàu nước ngoài xâm phạm, tranh giành: vấn đề phòng, chống và khắc phục hậu quả của bão lụt, thiên tai từ hướng biển còn nhiều hạn chế; sự thiếu hiểu biết pháp luật về biển nhất là pháp luật bảo vệ môi trường biển của những người tham gia hoạt động khai thác sử dụng, quản lý biển cũng góp phần làm gia tăng tình trạng ô nhiễm môi trường trên biển.

Bên cạnh đó, các chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường biển của Việt Nam còn chung chung, chưa cụ thể và thiếu thực tế, gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện. Cho đến nay, quản lý môi trường biển, ven biển và hải đảo vẫn được rập khuôn theo cách tiếp cận của ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm, chưa tính đến đặc điểm về tính chất xuyên biên giới, đa ngành, đa mục đích sử dụng cho nên hiệu quả quản lý yếu kém và bộc lộ nhiều thiếu sót và bất cập. Một nguyên nhân cũng cần phải kể đến là việc hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cũng như việc tham gia ký kết và thực thi các Điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển của chúng

⁵ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam. Hà Nội, 2001-2003; Nguyễn Chu Hồi và những tác giả khác, (Báo cáo hàng năm trình Quốc Hội). Hà Nội, 2001; Phạm Văn Ninh và những tác giả khác, Hiện trạng môi trường biển Việt Nam năm 2003 (Báo cáo lưu trữ tại Vụ Môi trường). Hà Nội, 2003.

ta còn bộc lộ nhiều hạn chế, chưa thực sự được lưu tâm, chú trọng.

Bức tranh về hiện trạng ô nhiễm môi trường biển trên cho thấy, môi trường biển Việt Nam hiện nay đang phải đối mặt với rất nhiều khó khăn, thử thách. Để giải quyết những vấn đề này, đòi hỏi chúng ta phải tìm ra các giải pháp hữu hiệu, phù hợp, góp phần cải thiện chất lượng môi trường sống nói chung và môi trường biển nói riêng ở Việt Nam, thực hiện mục tiêu, chiến lược phát triển bền vững mà Đảng và Nhà nước đã đề ra. Một trong những giải pháp mà chúng ta đã và đang chọn lựa là việc tham gia ký kết và thực thi các Công ước Quốc tế về bảo vệ môi trường biển. Đây là một giải pháp hết sức quan trọng giúp Việt Nam có cơ sở pháp lý vững chắc trong việc tiến hành các biện pháp bảo vệ môi trường biển tại Việt Nam cũng như tại các vùng biển quốc tế, từ đó góp phần nâng cao năng lực quản lý và bảo vệ môi trường biển.

2. Tình hình tham gia và thực thi các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển của Việt Nam

Việc tham gia và thực thi các Điều ước quốc tế liên quan đến bảo vệ môi trường biển là một trong những giải pháp chủ yếu nhằm khắc phục tình trạng ô nhiễm biển hiện nay đồng thời là nhiệm vụ quan trọng của hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường biển của Việt Nam. Cho đến nay, Việt Nam đã tích cực tham gia các điều ước ở phạm vi thế giới và khu vực về vấn đề bảo vệ môi trường biển. Các điều ước quốc tế ở lĩnh vực này mà Việt Nam đã tham gia bao gồm:

- Công ước năm 1982 của Liên hợp quốc về Luật Biển (UNLOSC), đây là bộ luật hoàn chỉnh nhất về biển, dành phần XII quy định việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, gồm có 11 mục và 46 điều khoản (từ điều 192 đến 237). Việc tham gia vào Công ước này tạo cơ sở pháp lý giúp chúng ta bảo vệ và gìn giữ môi trường biển của mình đồng thời đẩy mạnh hợp tác quốc tế để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển chung. Điểm nổi bật của Công ước là xác định rõ

ràng quyền hạn và nghĩa vụ của quốc gia ven biển trong việc bảo vệ môi trường biển khỏi ô nhiễm.

- Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu (MARPOL 73/78): ra đời năm 1973, đây là bộ luật chuyên ngành hàng hải của thế giới, đã được thông qua tại Hội nghị quốc tế về ô nhiễm biển, do Tổ chức hàng hải quốc tế (IMO) triệu tập từ ngày 8/10 đến 2/12/1973. Công ước đưa ra những qui định nhằm ngăn chặn ô nhiễm gây ra do tai nạn hoặc do vận chuyển hàng hóa là dầu mỏ, hàng nguy hiểm, độc hại bằng tàu, cũng như do nước, rác và khí thải ra từ tàu.

Năm 1978, Công ước 1973 được sửa đổi, bổ sung bằng Nghị định thư 1978 kèm thêm 5 phụ lục mới, chính thức được gọi tắt là MARPOL 73/78. Tiếp đến năm 1997 MARPOL 73/78 được bổ sung bằng Nghị định thư 1997 có thêm phụ lục thứ 6. Như vậy, đến nay MARPOL 73/78 đang được thực thi nghiêm ngặt trong ngành hàng hải thế giới.

- Công ước Quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với các tổn thất do ô nhiễm dầu - CLC 1969 và 1992 với những quy định nhằm bảo đảm tài chính cho những bên bị thiệt hại do tàu dầu gây ra và giới hạn trách nhiệm dân sự của chủ tàu.

- Công ước COLREG về các quy tắc quốc tế phòng, tránh đâm, va trên biển năm 1972;

- Công ước BASEL về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới các chất độc hại và việc loại bỏ chúng năm 1989;

- Công ước về đa dạng sinh học năm 1992;

- Công ước RAMSA về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước năm 1971, sửa đổi theo Nghị định thư Paris năm 1982 v.v.

Việc tham gia tích cực của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường biển đã thể hiện quyết tâm của Đảng và Nhà nước trong việc thực hiện mục tiêu hợp tác quốc tế nhằm bảo vệ

môi trường biển. Bên cạnh các kết quả gia nhập các Điều ước quốc tế liên quan đến bảo vệ môi trường biển đã đạt được, Việt Nam cũng đã nỗ lực trong việc thực hiện nghiêm túc các điều ước này. Nhằm đưa nội dung các Công ước mà Việt Nam tham gia vào cuộc sống, chúng ta tiến hành công tác nội luật hoá, xây dựng pháp luật và quy chế thích hợp, tổ chức bộ máy thực hiện, tổ chức tuyên truyền nâng cao nhận thức chung, tăng cường tiềm lực, đào tạo cán bộ, nghiên cứu khoa học, kết hợp với các chương trình kinh tế - xã hội và phát triển hợp tác quốc tế. Cụ thể, trong thời gian vừa qua, chúng ta đã ban hành, sửa đổi, bổ sung nhiều dự án luật quan trọng liên quan đến vấn đề bảo vệ môi trường biển như: Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, Bộ luật Hàng hải năm 2005, Luật Dầu khí, Luật Thủy sản 2003... Đặc biệt, một số tội phạm liên quan đến môi trường lần đầu tiên đã được quy định trong Bộ luật Hình sự 1999 của Việt Nam như Tội gây ô nhiễm không khí (Điều 182), Tội gây ô nhiễm nguồn nước (Điều 183), Tội huỷ hoại nguồn lợi thủy sản (Điều 188), áp dụng cho tất cả các tội phạm xảy ra trên lãnh thổ cũng như trên các vùng biển Việt Nam. Bên cạnh đó, chúng ta cũng tiến hành tuyên truyền, phổ biến các quy định của các Công ước; tổ chức các hội nghị, hội thảo để triển khai thực hiện và đánh giá kết quả thực hiện sau từng giai đoạn nhất định; tổ chức thực hiện trực tiếp những quy định của các Công ước phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam; tiến hành rà soát kiểm tra đội tàu biển, loại bỏ các tàu không đủ tiêu chuẩn ra khỏi đội tàu biển Việt Nam; chỉ đăng ký mới các tàu dưới 15 tuổi, tiến hành cấp Giấy chứng nhận ngăn ngừa ô nhiễm môi trường. Giấy chứng nhận bảo hiểm hoặc bảo đảm tài chính về trách nhiệm dân sự đối với tổn thất ô nhiễm dầu; yêu cầu các tàu phải lắp đặt đủ hệ thống lọc dầu, các hệ thống an toàn...; hợp tác với các tổ chức quốc tế, khu vực tiến hành nhiều chương trình, nhiều dự án thực hiện khảo sát, nghiên cứu như Dự án Việt Nam - Hà Lan về quản lý tổng hợp dải ven bờ (VNICZM), xây dựng bản đồ các vùng nhạy cảm sự cố tràn

dầu (NAUY); chương trình hành động toàn cầu về bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động trên đất liền trong khu vực biển Đông Á (GEF/UNEP)...

Ngoài ra, còn có khoảng 10 Công ước và thỏa thuận quốc tế liên quan đến việc phòng chống ô nhiễm môi trường biển đang được áp dụng như:

- Công ước quốc tế về an toàn sinh mạng người trên biển (SOLAS).

- Công ước quốc tế sẵn sàng ứng phó và hợp tác đối với việc xử lý ô nhiễm dầu (OPRC).

- Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do chất thải và những vật liệu khác (London 1972).

- Các thỏa thuận khu vực để tạo điều kiện cho các cảng biển kiểm tra sự chấp hành luật lệ về bảo vệ môi trường biển của các tàu cập bến.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng và đã đạt được những kết quả nhất định trong việc thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển nhưng trong lĩnh vực này Việt Nam vẫn còn có những hạn chế nhất định.

Một là, việc tổ chức tuyên truyền về vị trí tầm quan trọng và các nội dung cơ bản của các Công ước quốc tế chưa đáp ứng được đòi hỏi của xã hội. Việc tuyên truyền này mới chỉ thực hiện trong phạm vi các cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến nghiên cứu, thực hiện, chưa triển khai một cách sâu, rộng tới mọi tổ chức, cá nhân. Do đó, chưa thu hút được sự quan tâm của các tổ chức, cá nhân trong vấn đề bảo vệ môi trường trên biển.

Hai là, việc thực hiện một số Công ước còn chậm, hiệu quả thấp. Công tác lập báo cáo, đánh giá thực hiện các điều ước quốc tế còn đại khái, chung chung. Sự tham gia các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển của các cơ quan có thẩm quyền còn thụ động, chưa có các nghiên cứu thích đáng đề xuất sửa đổi thích hợp. Cụ thể, sau 15 năm gia nhập MARPOL, đến nay Việt Nam chưa có một văn bản pháp quy nào và cũng chưa có cảng nào trang bị hệ thống tiếp nhận nước

thải lẫn dầu, cặn dầu từ các tàu như quy định của Công ước. Bên cạnh đó, việc kiểm tra, kiểm soát tàu chấp hành quy định về phòng chống rò rỉ dầu theo quy định của MARPOL thực hiện chưa hiệu quả. Hiện đội tàu biển Việt Nam có một số tàu đã nhiều tuổi (30 tàu xấp xỉ 25 tuổi); một số tàu cũ mua của nước ngoài, hệ thống phòng chống rò rỉ được bên bán lắp vào để đối phó là chính. Điều này dẫn đến số tàu biển Việt Nam bị lưu giữ ở nước ngoài vì vi phạm các quy định về an toàn và bảo vệ môi trường ngày càng tăng. Hơn nữa, các lực lượng chức năng như cảnh sát biển, thanh tra ngành chưa đủ năng lực để kiểm soát việc thải dầu của tàu biển, tàu cá Việt Nam và tàu nước ngoài trên các vùng biển Việt Nam cũng như trên tuyến hàng hải quốc tế. Việc giải quyết bồi thường khi xảy ra ô nhiễm dầu còn thiếu cơ sở pháp lý, thiếu chuyên gia, luật sư giỏi về luật biển, luật quốc tế. Vai trò và hoạt động của hệ thống Tòa án và các cơ quan hỗ trợ tư pháp trong việc giải quyết các vụ ô nhiễm dầu có yếu tố nước ngoài còn nhiều hạn chế.

Ba là, một số điều ước quốc tế song phương mà Việt Nam ký kết với các nước trong khu vực chưa thực sự quan tâm đến vấn đề phòng, chống ô nhiễm môi trường biển. Điển hình là các Hiệp định liên quan đến phân định biển, Hiệp định về hợp tác nghề cá, hợp tác trong việc khai thác chung dầu khí... những Hiệp định này ít chú trọng đến các biện pháp bảo vệ môi trường biển cũng như cơ chế xử lý những hành vi gây ô nhiễm môi trường biển của các chủ thể tham gia khai thác, sử dụng biển. Điều này gây khó khăn cho việc tổ chức thực thi và phối hợp triển khai các Hiệp định cũng như cho việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của các lực lượng chức năng tại các vùng nước Hiệp định.

Bốn là, các quy phạm pháp luật về phòng ngừa, xử lý và khắc phục ô nhiễm biển chưa được nâng tầm thành một đạo luật mà chủ yếu là được ban hành dưới dạng các văn bản dưới luật (các thông tư, quy chế đo các bộ, ngành ban hành). Trong khi đó, các

Công ước quốc tế yêu cầu các quốc gia phải ban hành pháp luật về phòng, chống ô nhiễm biển không kém hiệu lực hơn các quy định của luật quốc tế. Bản thân các văn bản pháp luật hiện hành giữa các ngành về phòng chống, xử lý và khắc phục ô nhiễm biển còn trong tình trạng chồng chéo, trùng lặp và thừa thiếu không hợp lý. Một số quy định của ngành Thủy sản về chế tài xử lý các hành vi đánh bắt thủy sản có tính chất huỷ diệt còn nhẹ, chưa đủ mạnh để tạo răn đe cần thiết đối với các vi phạm này, dẫn đến tình trạng đánh bắt cá quá mức theo kiểu huỷ diệt ngày càng tăng, ảnh hưởng lớn đến môi trường sống của các loài cá, gây cạn kiệt nguồn cá ven bờ. Hơn nữa, các biện pháp để ngăn chặn tình trạng tàu cá công suất nhỏ tham gia đánh bắt cá chưa thực sự hiệu quả nên dẫn đến hàng năm các tàu cá này thải ra biển một lượng dầu khá lớn gây ô nhiễm nghiêm trọng môi trường biển, ảnh hưởng trực tiếp đến sự sinh tồn của các loài thủy sản.

Những bất cập, hạn chế trong việc thực thi các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển như đã đề cập trên cần phải được khắc phục bằng các giải pháp hữu hiệu thích hợp cùng với sự quan tâm thích đáng của các ngành, các cấp, của Trung ương lẫn địa phương. Có như vậy, mới có thể giải quyết hiệu quả các vấn đề môi trường biển hiện nay ở Việt Nam.

3. Một số giải pháp nhằm nâng cao năng lực thực thi các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển Việt Nam

Nhằm nâng cao năng lực thực thi các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển Việt Nam, chúng tôi xin đưa ra một số giải pháp sau:

Thứ nhất, cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về phòng, chống ô nhiễm biển tương xứng, có nội dung đầy đủ, cụ thể, có các chế tài nghiêm khắc. Nội dung các văn bản pháp luật này cần thể hiện đầy đủ các yếu tố phát triển bền vững, bao gồm: đảm bảo phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường. Cần tham khảo các quy định có liên quan đến ô nhiễm môi trường

biển trong các Công ước quốc tế như Công ước Luật Biển 1982, Công ước CLC, MARPOL, trên cơ sở đó cụ thể hoá vào trong các văn bản pháp luật trong nước để tạo cơ sở pháp lý cho việc thực thi các Công ước.

Trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về phòng ngừa, xử lý, khắc phục ô nhiễm biển do dầu, cần đặc biệt chú trọng các vấn đề về bảo vệ môi trường biển, hoạt động cứu hộ, xử lý ô nhiễm dầu, bồi thường thiệt hại, trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm... đối với các văn bản pháp luật về thủy sản cần nâng mức xử phạt đối với những hành vi vi phạm về pháp luật bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bổ sung thêm các quy định cấm sử dụng các ngư cụ có tính chất huỷ diệt nhằm ngăn chặn tình trạng đánh bắt quá mức, gây huỷ diệt nguồn lợi thủy sản, ảnh hưởng xấu tới chất lượng môi trường biển. Bên cạnh đó, nghiên cứu xây dựng hệ thống quy định về trình tự, thủ tục giải quyết các tranh chấp trên biển liên quan đến môi trường biển phù hợp với luật pháp quốc tế và tập quán quốc tế. Nghiên cứu thành lập Toà án chuyên giải quyết các tranh chấp liên quan đến lĩnh vực biển.

Thứ hai, cần nâng cao năng lực thực thi pháp luật cũng như năng lực quản lý. Sự cố tràn dầu từ biển vào duyên hải miền Trung và miền Nam vừa qua không phải là bất ngờ, mà là vấn đề đã biết từ hơn 10 năm qua, nhưng chưa được quan tâm theo dõi, nghiên cứu nghiêm túc để tìm biện pháp để phòng, chế ngự, xử lý...

Nhân loại tiến ra biển và đại dương, các quốc gia bành trướng ra biển, hoạt động hàng hải và kinh tế biển ngày càng tăng, ô nhiễm môi trường, môi sinh biển là điều tất yếu. Trong khi bộ máy quản lý về môi trường biển của chúng ta từ cấp vĩ mô đến vi mô không hề thiếu, chúng ta còn thiếu kiến thức khoa học - công nghệ tiên tiến, thiếu phương tiện, thiết bị máy móc hiện đại: như tàu chuyên dùng khảo sát, nghiên cứu, vệ tinh phát hiện ô nhiễm trên biển cùng hệ thống các trạm phân tích, xử lý thông tin... Luật pháp quốc tế và quốc gia tuy nhiều,

khoa học - công nghệ phát hiện và xử lý ô nhiễm ngày càng hiện đại và tinh vi nhưng vẫn chưa đáp ứng và chế ngự được tai họa này của thời đại, chỉ còn hy vọng vào con người đó chính là khâu nâng cao năng lực của các tổ chức quản lý và bảo vệ môi trường biển mà ở Việt Nam đang trở thành vấn đề cấp thiết.

Trong vấn đề này, cần nghiên cứu áp dụng mô hình quản lý biển tổng hợp trong đó có công tác quản lý môi trường biển với sự phối kết hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước về biển, các ban quản lý liên ngành đặt tại các khu vực nhất định. Thành lập các trung tâm kiểm tra, kiểm soát biển liên ngành bao gồm các lực lượng: Cảnh sát biển, Bộ đội biên phòng, lực lượng ứng cứu sự cố tràn dầu, thanh tra các ngành. Đặc biệt, cần tăng cường tổ chức các lớp học, các khoá bồi dưỡng ngắn hạn, dài hạn, tổ chức các hội thảo, cuộc thi tìm hiểu pháp luật về bảo vệ môi trường biển, để thông qua đó nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật cũng như trình độ, chuyên môn của đội ngũ cán bộ quản lý, thuyền viên, những người điều khiển các phương tiện máy móc có thể gây ô nhiễm..., đáp ứng các yêu cầu, tiêu chuẩn quốc tế.

Thứ ba, cần xây dựng chiến lược bảo vệ môi trường biển. Việt Nam là quốc gia biển, có diện tích biển gấp 3 lần lãnh thổ đất liền, đang lấy kinh tế biển có nhiều tiềm năng để xây dựng và phát triển đất nước mình trở thành một nước công nghiệp - hàng hải mạnh và tiên tiến trên thế giới. Để thực hiện được mục tiêu trên, trước hết cần xây dựng một chiến lược khả thi về bảo vệ và gìn giữ môi trường biển trong sạch và bền vững, dựa trên cơ sở "sử dụng và khai thác" phải đi cùng với "gìn giữ và tái tạo", sau đó mới xác định việc đầu tư cơ sở vật chất, nhân lực được huấn luyện đào tạo và công nghệ tiên tiến hiện đại cho sản xuất kinh doanh.

Thứ tư, tăng cường hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường biển. Việc hợp tác quốc tế trong thời gian tới cần được tiến hành trên các lĩnh vực giáo dục và đào tạo; xây dựng

(Xem tiếp trang 83)

- Lương của Thẩm phán phải đủ nuôi họ và gia đình một cách tương đối đàng hoàng;

- Không chỉ nên thu nạp Thẩm phán từ các nhân viên Thư ký Tòa án như hiện nay, mà nên bổ nhiệm trong số những Luật sư đã hành nghề có uy tín nhiều năm;

- Nâng cao trình độ chuyên môn của Thẩm phán, họ phải là người giỏi về chuyên môn, đồng thời phải có đạo đức nghề nghiệp và quan trọng hơn họ phải là những người quyết đoán, tin tưởng vào quyết định của mình...

Phát biểu tổng kết Hội thảo. TS. Willibold Frehner - Trưởng đại diện Viện KAS tại Hà Nội và GS.TSKH Đào Trí Úc đều cho rằng, đây là cuộc hội thảo thành công, các vấn đề đưa ra tranh luận tại Hội thảo có giá trị tham khảo, góp phần cho việc nghiên cứu và hoàn thiện vấn đề này ở Việt Nam trong thời gian tới. Đồng thời, Hội thảo cũng gợi mở nhiều vấn đề cần được các nhà khoa học tiếp tục tranh luận trong bối cảnh cải cách tư pháp hiện nay.

Bùi Đức Hiến

Tap chí Nhà nước và Pháp luật

(Tiếp theo trang 80 - Ô nhiễm môi trường biển...)

pháp luật; ký kết, thực hiện các điều ước quốc tế; tổ chức bộ máy quản lý bảo vệ môi trường biển, ứng cứu sự cố tràn dầu, trao đổi thông tin, khoa học kỹ thuật, công nghệ... Cần nghiên cứu, tiếp tục gia nhập các Công ước quốc tế về phòng, chống ô nhiễm do dầu, cụ thể là Công ước FC 1992, đây là Công ước bổ sung cho Công ước CLC 1992 về vấn đề bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu. Tham gia Công ước này chúng ta sẽ bảo đảm được quyền lợi cho công dân Việt Nam khi bị thiệt hại do ô nhiễm dầu tràn từ tàu chở dầu, đồng thời còn giúp cho Nhà nước ta trong việc phải bỏ ra các kinh phí làm sạch môi trường biển khi ô nhiễm xảy ra, thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển đã được quy định trong Công ước Luật biển 1982. Hơn nữa, cũng tạo môi trường pháp lý thống nhất, thuận lợi cho quá trình khiếu nại và giải quyết đền bù trong khuôn khổ các nước ASEAN và phạm vi thế giới. Ngoài ra, cần tiếp tục nghiên cứu, gia nhập các Công ước quốc tế khác như Công ước về quản lý các đàn cá xuyên biên giới và đàn cá di cư xa 1995; gia nhập Công ước về sản

sàng ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu - OPRC 1990...

Cần bổ sung các quy định về bảo vệ môi trường biển vào trong các Hiệp định Hợp tác nghề cá, Hiệp định Hợp tác về khai thác chung dầu khí sẽ được ký kết trong tương lai giữa Việt Nam và các nước liên quan, nhằm tạo cơ sở pháp lý chắc chắn cho việc thực thi các Hiệp định cũng như thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường.

Tóm lại, việc tham gia và thực hiện các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển có ý nghĩa rất quan trọng đối với Việt Nam trong việc xây dựng và hoàn thiện khung chính sách, pháp luật nhằm bảo vệ hiệu quả môi trường biển, góp phần thúc đẩy và xây dựng ý thức pháp luật về bảo vệ môi trường biển. Mặt khác, việc tham gia và thực hiện nghiêm túc các điều ước này sẽ khẳng định vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế, đây cũng là thể mạnh của Việt Nam nhằm thu hút đầu tư, mở rộng hợp tác quốc tế nhằm phát triển đời sống, kinh tế xã hội trong nước, thực hiện mục tiêu phát triển bền vững mà Đảng và Nhà nước đã đặt ra.