

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ BẢO ĐẢM AN NINH MÔI TRƯỜNG BIỂN VIỆT NAM

IMPROVE THE POLICIES AND LEGAL REGULATIONS TO ENHANCE THE MARINE ENVIRONMENT SECURITY IN VIETNAM

NGUYỄN MẠNH CƯỜNG, LƯƠNG THỊ KIM DUNG*

Khoa Hàng hải, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

**Email liên hệ: dungltk.hh@vamaru.edu.vn*

Tóm tắt

Hơn 70% diện tích bề mặt trái đất được bao bọc bởi biển và đại dương nên biển là một bộ phận quan trọng trong cấu thành môi trường sống của con người. Biển không chỉ là môi trường cho hoạt động giao thông thương mại, khai thác du lịch mà còn cung cấp nguồn sống cho con người thông qua nguồn lợi thủy hải sản và trữ lượng tài nguyên thiên nhiên dồi dào. Đối với Việt Nam - một quốc gia có chiều dài bờ biển dọc theo chiều dài đất nước thì biển lại càng có vai trò quan trọng trong chiến lược hướng ra biển, làm giàu từ biển. Tuy nhiên, trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế, sinh thái, xã hội mạnh mẽ của Việt Nam hiện nay, an ninh môi trường biển đang bị đe dọa bởi nhiều hiểm họa. Bài viết tập trung vào việc nhận diện các hiểm họa an ninh môi trường biển Việt Nam, phân tích cơ chế, chính sách, pháp luật Việt Nam về an ninh môi trường biển và đề xuất một số giải pháp hữu hiệu cho tăng cường bảo đảm an ninh môi trường biển Việt Nam.

Từ khóa: An ninh, môi trường biển.

Abstract

As more than 70% of the earth's surface area is surrounded by seas and oceans, the sea is an important part of the human habitat. The sea provides not only an environment for commercial transportation and tourism activities but also aquatic resources and abundant natural resources. For Vietnam which is a country with a coastline along the length of the country, the sea plays an important role in the strategy to help Vietnam enrich from the sea. However, in the current context of Vietnam's strong economic, ecological and social transformation, the marine environment security is being threatened. The paper focuses on identifying threats to Vietnam's marine environment security, analyzing Vietnam's mechanisms, policies and laws on marine environment security and proposing some effective solutions to enhance the

marine environment security.

Keywords: Security, marine environment.

1. Đặt vấn đề

Hoạt động của con người ngày càng tác động tiêu cực tới môi trường biển và bảo đảm an ninh môi trường biển trở thành chủ đề được nhiều học giả nước ngoài đề cập tới, tiêu biểu như bài *Is the Environment a National Security Issue?* của tác giả Marc A. Levy đăng trên tạp chí *Interational Security* [9], bài *Maritime environmental security* của tác giả Dario Matika, Slavko Barić đăng trên tạp chí *Scientific Journal of Maritime Research* [4], bài *Indian Ocean maritime security: energy, environmental and climate challenges* của tác giả Brahma Chellaney đăng trên tạp chí *Journal of the Indian Ocean Region* [3]. Điểm chung là hầu hết, các bài viết chỉ đề cập tới an ninh môi trường biển tại một vùng biển, một đại dương hay chính sách an ninh môi trường biển của một quốc gia không phải là Việt Nam. Nghiên cứu về an ninh môi trường biển Việt Nam chưa nhận được nhiều sự quan tâm của các học giả trong nước, với không nhiều bài viết, tiêu biểu có thể kể đến như bài *"Pháp luật về an ninh môi trường biển Việt Nam trước yêu cầu cấp bách cần hoàn thiện"* của TS. Nguyễn Lan Nguyễn đăng trên tạp chí *Công Thương* [8] hay *"Tác động của an ninh môi trường Biển Đông đối với chiến lược phát triển bền vững của các quốc gia Đông Nam Á"* của tác giả Nguyễn Mậu Hùng [5], *"Vi đại dương xanh: vấn đề an ninh môi trường biển ở Việt Nam"* của tác giả Nguyễn Mạnh Dũng đăng trong kỷ yếu tọa đàm quốc tế về an ninh môi trường năm 2019 [1]. Do đó, nghiên cứu những vấn đề lý luận và pháp lý về an ninh môi trường biển Việt Nam, nhận diện các hiểm họa để làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp hoàn thiện chính sách, pháp luật về bảo đảm an ninh môi trường biển Việt Nam là cần thiết.

2. Khái niệm an ninh môi trường biển

Với tư cách là một bộ phận thuộc phạm trù an ninh phi truyền thống, vấn đề an ninh môi trường

ngày càng nhận được sự chú ý của cộng đồng quốc tế trong bối cảnh tác động rõ nét của ô nhiễm, biến đổi khí hậu, đói nghèo, thiên tai, dịch bệnh, cạn kiệt tài nguyên,... Trong nỗ lực xây dựng một định nghĩa đầy đủ về an ninh môi trường, Liên hợp quốc đưa ra quan điểm an ninh môi trường là sự cân bằng ổn định của các yếu tố cấu thành môi trường nhằm đảm bảo cho điều kiện sống và phát triển của con người và các giống loài khác đang sinh sống trong môi trường đó [2].

Theo cơ quan bảo vệ môi trường Hoa Kỳ, an ninh môi trường là sự chủ động giảm thiểu các mối đe dọa của con người đến chức năng sinh quyển và các thành phần khác của môi trường. Trong pháp luật Nga, an ninh môi trường được định nghĩa là bảo vệ môi trường và các lợi ích quan trọng của con người khỏi những tác động tiêu cực phát sinh từ hoạt động kinh tế, các thảm họa tự nhiên hay nhân tạo [10]. Tại điều 2 Luật bảo vệ môi trường Việt Nam năm 2014, có đưa ra định nghĩa: “an ninh môi trường là việc bảo đảm không có tác động lớn của môi trường đến sự ổn định chính trị, xã hội và phát triển kinh tế của quốc gia”.

Biển là một bộ phận cấu thành của môi trường, do đó, an ninh môi trường biển là một phần trong tổng thể khái niệm an ninh môi trường, có gắn bó chặt chẽ với vấn đề về biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, suy giảm hệ sinh thái,... Theo quan điểm của tác giả Nguyễn Mạnh Dũng, an ninh môi trường biển là mọi hoạt động liên quan đến biển đều không ảnh hưởng lớn đến sự ổn định chính trị, kinh tế, xã hội, đảm bảo sự phát triển ổn định bền vững của quốc gia và toàn cầu [1].

Mặc dù hiện chưa có định nghĩa chính thức về an ninh môi trường biển trong sự nghiên cứu của các học giả nhưng qua những phân tích lý luận về an ninh môi trường, theo quan điểm của nhóm tác giả trong bài viết này, an ninh môi trường biển là việc giảm thiểu các mối hiểm họa do tác động của con người và tự nhiên đến môi trường biển nhằm duy trì trạng thái ổn định của môi trường biển, góp phần đảm bảo phát triển kinh tế, chính trị và xã hội của quốc gia.

Cũng cần có sự phân biệt giữa an ninh môi trường biển với ô nhiễm môi trường biển. Tại khoản 4 điều 1 Công ước Luật biển năm 1982 có đưa ra khái niệm, “ô nhiễm môi trường biển là việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển, bao gồm cả các cửa sông, khi việc đó

gây ra hoặc có thể gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, đến hệ động vật, hệ thực vật biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, kể cả việc đánh bắt hải sản và các việc sử dụng biển một cách hợp pháp khác, làm biến đổi chất lượng nước biển về phương diện sử dụng nó và làm giảm sút các giá trị mỹ cảm của biển”. Có nhiều nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường biển, có thể là nguyên nhân tự nhiên (do sự bào mòn, sạt lở núi đồi, phun trào của núi lửa, triều cường nước dâng cao vào sâu gây ô nhiễm các dòng sông,...) hoặc nguyên nhân do con người (như xả thải rác, nước thải từ hoạt động công nghiệp, nông nghiệp, từ khai thác dầu và sự cố dầu tràn trên biển). Ô nhiễm môi trường biển làm mất trạng thái ổn định, cân bằng của môi trường biển và do đó, trở thành hiểm họa an ninh môi trường biển.

An ninh môi trường biển cũng có sự phân biệt với an toàn hàng hải. Trong báo cáo năm 2008 của Tổng thư ký Liên hợp quốc gửi tới Hội đồng Liên hợp quốc với tiêu đề “Đại dương và luật của biển” có nêu rõ “an toàn hàng hải là những giải pháp phòng ngừa và giảm thiểu tới mức thấp nhất các tai nạn xảy ra trên biển”. Như vậy, hệ lụy của mất an toàn hàng hải khi xảy ra tai nạn hàng hải như sự cố tràn dầu hay hàng hóa nguy hiểm vận chuyển từ tàu tràn ra biển sẽ đe dọa tới trạng thái ổn định của môi trường biển, trở thành hiểm họa an ninh môi trường biển.

3. Nhận diện các hiểm họa an ninh môi trường biển Việt Nam

Hiểm họa là những sự kiện, sự cố hay hiện tượng không bình thường có thể xảy ra bất cứ lúc nào, có khả năng đe dọa đến tính mạng, tài sản và đời sống của con người. Nguồn gốc của hiểm họa có thể đến từ tự nhiên (bão lụt, động đất,...) hoặc do hoạt động của con người gây ra (ô nhiễm môi trường, rò rỉ chất độc hại,...). Đối với môi trường biển, các hiểm họa đe dọa an ninh được hiểu là những sự cố gây ra bởi tự nhiên hay hoạt động của con người, gây mất ổn định, phá vỡ trạng thái cân bằng của môi trường biển. Có thể nhận diện một số hiểm họa chính đang hiện hữu đe dọa an ninh môi trường biển Việt Nam gồm:

3.1. Hoạt động vận tải biển

Sự phát triển của ngành vận tải biển đã đóng góp một vị trí quan trọng đối với Việt Nam trong phát triển kinh tế. Tuy nhiên, hệ thống cảng biển ngày càng mở rộng quy mô tiếp nhận lượng lớn tàu cập cảng đã trở thành hiểm họa, chiếm đến 18% trong việc gây ô

nhiễm môi trường biển mà đặc biệt phải kể đến các sự cố, tai nạn hàng hải. Mặc dù tai nạn hàng hải đã được kiểm soát, giảm dần từ 60 vụ năm 2011, xuống còn 16 vụ vào năm 2018 và chưa đến 10 vụ được ghi nhận năm 2019 nhưng các vụ đắm va, chìm đắm tàu lớn, gây thiệt hại cho tính mạng, tài sản và ô nhiễm nghiêm trọng môi trường biển lại gia tăng [6]. Đặc biệt sau đắm va kéo theo sự cố tràn dầu, sự cố vỡ đường ống, sự cố khi tàu chở hóa chất là nguyên nhân gây ô nhiễm nặng nề môi trường biển.

Bên cạnh đó việc xả rác và nước thải sinh hoạt từ tàu xuống biển, xả thải nước dằn tàu xử lý chưa tốt, sử dụng sơn hà chống độc, thải phế liệu từ nạo vét luồng lạch và xây dựng cảng, phá dỡ tàu biển,... cũng đang là những hiểm họa hiện hữu đe dọa an ninh môi trường biển Việt Nam.

3.2. Biến đổi khí hậu

Theo đánh giá của các chuyên gia thì Việt Nam là quốc gia xếp thứ bảy về rủi ro khí hậu dài hạn trên thế giới. Biến đổi khí hậu đe dọa nghiêm trọng an ninh môi trường biển, làm suy giảm và thu hẹp diện tích hệ sinh thái vùng bờ, đặc biệt là diện tích rừng ngập mặn. Theo dự báo của Ngân hàng Thế giới, khoảng 17% diện tích sẽ bị ngập nếu đạt ngưỡng 5m mực nước biển dâng thêm. Biến đổi khí hậu cùng hiện tượng El-Nino đã dẫn đến hiện tượng “tẩy trắng san hô”, bùng phát động thực vật phù du, làm thay đổi môi trường theo chiều hướng bất lợi cho sự phát triển của thảm cỏ biển, tăng chiều hướng axit hóa đại dương dẫn tới tàn phá nhiều hệ sinh thái biển.

3.3. Hoạt động du lịch, kinh tế ven bờ và rác thải ra biển

Lợi thế tiềm năng của đường bờ biển trải dài với 125 bãi tắm, 2.273 đảo ven bờ giúp ngành du lịch đóng góp vị trí quan trọng trong phát triển đất nước. Tuy nhiên, việc buông lỏng quản lý phát triển du lịch khiến nhiều cảnh quan đặc sắc, hệ sinh thái biển tổn thương, kèm theo một lượng lớn nước thải, rác thải từ hoạt động du lịch trở thành hiểm họa của an ninh môi trường biển.

Phát triển hoạt động kinh tế ven bờ trong đó có nuôi trồng thủy sản với các chất thải, nước thải, hóa chất, thuốc thú y thủy sản được xả ra biển đang là hiểm họa báo động đe dọa môi trường biển. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, hiện cả nước có 1.126,2 nghìn ha nuôi trồng thủy hải sản. Bình quân 1ha nuôi tôm xả ra khoảng 5 tấn chất thải rắn và hàng nghìn m³ nước thải/năm thì với tổng diện tích trên 600.000

ha nuôi tôm, hàng năm xả ra gần 3 triệu tấn chất thải rắn ra môi trường biển. Ngoài ra, khoảng hơn 70% lượng rác thải từ đất liền ra biển cũng đang trở thành một hiểm họa an ninh môi trường biển đặt trong bối cảnh phát triển mạnh mẽ của các đô thị và cụm công nghiệp (riêng các đô thị ven biển ước tính đã thải 14,12 triệu tấn rác hàng năm ra biển) [6].

3.4. Khai thác quá mức tài nguyên, sinh vật biển

Biển Việt Nam có sự đa dạng sinh học với 1.600 loài giáp xác, 2.500 loài sò trai, 2.030 loài cá và rất nhiều loài chim biển [7]. Ngoài ra, biển Việt Nam còn có các hệ sinh thái rừng ngập mặn, cỏ biển, rạn san hô, hệ sinh thái đảo, bờ đá, cồn cát. Tuy nhiên, tình trạng khai thác cạn kiệt với nhiều phương pháp tận diệt đã làm cạn kiệt trữ lượng nguồn lợi thủy sản mà theo chuyên gia, hiện trên 120 loài sinh vật biển cần đưa vào Sách đỏ để bảo tồn. Chỉ một vụ nổ bom chai có thể giết chết san hô trong vòng bán kính 0,5 - 1,5m, để san hô ở chỗ đó phục hồi thì mất khoảng 5 - 10 năm [7]. Từ năm 2002, Viện Tài nguyên Thế giới đã cảnh báo khoảng 80% rạn san hô ở vùng biển Việt Nam nằm trong tình trạng rủi ro và nếu không có hành động tích cực thì biển Việt Nam sẽ trở thành “thủy mạc” không còn rạn san hô và cũng không còn tôm cá nữa.

3.5. Các hiểm họa xuyên biên giới trong khu vực Biển Đông

Hiểm họa xuyên biên giới được hiểu là những hiểm họa mà tác động của nó có ảnh hưởng tới ít nhất từ hai quốc gia trở lên. Chiếm gần 30% diện tích Biển Đông, Việt Nam là một trong những quốc gia chịu nhiều nguy cơ đối với các hiểm họa xuyên biên giới đe dọa an ninh môi trường biển. Cấu trúc tam giác san hô lớn hơn 500 loài và trữ lượng nguồn thủy sản của hơn 3.000 loài sinh vật ngoài khơi biển Đông là một phần di sản chung nhân loại. Tuy nhiên hoạt động xây dựng cải tạo, bồi đắp các thực thể nhân tạo của Trung Quốc trong thời gian qua đã chôn vùi vĩnh viễn nhiều vùng san hô quanh khu vực. Việc nạo vét sâu lớp cạn cát, sỏi đá trong xây dựng khiến san hô phải mất hàng ngàn năm để phục hồi. Theo số liệu thống kê của TS. John W. McManus, đã có gần 12.000ha rạn san hô bị hủy diệt, gây thiệt hại trên 4 tỉ USD mỗi năm [7]. Ngoài ra, sự cố tràn dầu xuyên biên giới, chuyên chở chất thải trái phép, sự di chuyển của các sinh vật ngoại lai theo hoàn lưu xâm nhập vào biển Việt Nam cũng là những hiểm họa của an ninh môi trường biển Việt Nam.

4. Pháp luật Việt Nam về an ninh môi trường biển

Nhận thức được vai trò của an ninh môi trường, đặc biệt là an ninh môi trường biển đối với sự phát triển đất nước, Việt Nam đã trở thành thành viên của nhiều văn kiện pháp lý quốc tế quan trọng như: Công ước Ramsar năm 1971, Công ước của UNESCO năm 1972, Công ước MARPOL 73/78, Công ước Luật biển năm 1982, Công ước về đa dạng sinh học năm 1992,... Ngoài ra, Quốc hội Việt Nam cũng thông qua nhiều luật như: Luật Biển năm 2012, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Bộ luật Hàng hải năm 2015, Luật Tài nguyên, biển và hải đảo năm 2015 làm nền tảng cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo đảm an ninh môi trường biển Việt Nam.

4.1. Quy định bảo vệ môi trường biển trong hoạt động hàng hải

Việt Nam có trên 1.700 tàu vận tải, cùng với số lượng tàu cá khoảng 130.000 tàu, tương ứng với lượng nhiên liệu xăng dầu tiêu thụ khoảng gần 4 triệu tấn/năm. Có thể nói, đây chính là nguồn gây ra ô nhiễm môi trường biển. Điều 35 Luật Biển Việt Nam quy định rõ trách nhiệm của tàu thuyền, tổ chức, cá nhân trong việc ngăn ngừa và hạn chế tối đa thiệt hại có thể xảy ra cho môi trường biển khi vận chuyển, bốc dỡ các loại hàng hóa, thiết bị có khả năng gây hại. Cũng theo quy định tại điều 105 Bộ luật Hàng hải Việt Nam, tàu biển chuyên dùng để vận chuyển dầu mỏ, chế phẩm từ dầu mỏ hoặc hàng hóa nguy hiểm khác bắt buộc phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự của chủ tàu về ô nhiễm môi trường. Trên thực tế, tất cả các loại tàu tiềm ẩn nguy cơ rủi ro cho môi trường biển (như tàu chạy bằng năng lượng hạt nhân,...) khi cập cảng đều yêu cầu phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự của chủ tàu về ô nhiễm môi trường cũng như hợp đồng ký kết với các lực lượng ứng phó sự cố môi trường để đảm bảo có đủ năng lực ứng phó khi tàu xảy ra sự cố. Ngoài ra, Điều 50 của Luật BVMT và điều 45 của Luật tài nguyên, biển và hải đảo năm có yêu cầu: “nước thải từ tàu thuyền, giàn khoan, giàn khai thác dầu khí và các công trình, thiết bị khác trên biển; bùn dầu và bùn chứa hợp chất độc hại trong thăm dò, khai thác dầu khí, nước dằn tàu, nước súc, rửa tàu, nước la canh phải được xử lý đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường trước khi thải ra biển”. Việc quản lý chặt chẽ các chất thải rắn phát sinh từ tàu thuyền, từ các công trình trên biển, xử lý bùn nạo vét luồng hàng hải, thu gom, phân loại, vận

chuyển và xử lý các chất thải trôi nổi trên biển và ven bờ cũng là một yêu cầu bắt buộc trong bảo đảm an ninh môi trường biển. Các cảng biển phải có hệ thống tiếp nhận và xử lý chất thải sinh hoạt, dầu cặn từ các phương tiện trên biển.

Một bước tiến mới trong bảo đảm an ninh môi trường biển là việc Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Kế hoạch thực hiện các phụ lục III, IV, V và VI của Công ước MARPOL 1978 mà Việt Nam là thành viên. Theo kế hoạch này, từ năm 2016 đến năm 2020, Chính phủ thực hiện rà soát, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do tàu gây ra và quản lý chất thải phát sinh từ tàu trong hoạt động hàng hải, hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí ngoài khơi. Từ năm 2016 đến năm 2030, Chính Phủ sẽ nghiên cứu cơ chế, chính sách đầu tư xây dựng, nâng cấp các hệ thống tiếp nhận chất thải tại các cảng biển theo quy định của Phụ lục III, IV, V và VI của Công ước MARPOL; nghiên cứu, triển khai áp dụng các trang thiết bị kiểm tra, kiểm soát chất thải phát sinh từ tàu biển.

4.2. Quy định về ứng phó khắc phục sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển

Luật Tài nguyên, biển, đảo dành hẳn chương VI với 15 điều quy định về vấn đề này. Luật khẳng định “ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển là trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân”. Việc ứng phó với sự cố phải được phân cấp để đảm bảo sự thống nhất cũng như phù hợp với trách nhiệm của các cơ quan như Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, chủ cơ sở gây ra sự cố trong công tác ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển. Luật cũng quy định rõ đối với các phương tiện gây sự cố, bên cạnh nghĩa vụ phải bồi thường thiệt hại thì phải áp dụng các biện pháp nhằm làm sạch môi trường biển, trả lại hiện trạng ban đầu. Những quy định này góp phần nâng cao ý thức tuân thủ của các cá nhân, tổ chức trong bảo vệ an ninh môi trường biển Việt nam.

Trong Luật bảo vệ môi trường năm 2014 tại Điều 112 quy định về trách nhiệm của từng đối tượng trong khắc phục sự cố môi trường nói chung, bao gồm cả sự cố tràn dầu trên biển.

Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu ban hành kèm theo Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg ngày 14/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ quy định

“khắc phục hậu quả sự cố tràn dầu là các hoạt động nhằm làm sạch đất, nước, hệ sinh thái khu vực bị nhiễm dầu và các biện pháp hạn chế thiệt hại, phục hồi môi sinh, môi trường sau sự cố tràn dầu”. Tuy nhiên, trong Quy chế không có quy định cụ thể nào về hoạt động này mặc dù Chương 4 có tiêu đề “Khắc phục và giải quyết hậu quả sự cố tràn dầu”. Khắc phục khiếm khuyết này, ngày 26/12/2018 Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 33/2018/TT-BTNMT quy định quy trình khắc phục hậu quả sự cố tràn dầu trên biển, hướng dẫn các địa phương đánh giá mức độ tổn thương, ô nhiễm và yêu cầu bồi thường sau sự cố. Thủ tướng Chính Phủ cũng ban hành Quyết định 133/QĐ-TTg 2020 ngày 17/01/2020 về Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu. Trong bản kế hoạch có dự kiến một số tình huống sự cố tràn dầu và phân công rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chức năng trong công tác phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu.

4.3. Quy định kiểm soát nguồn ô nhiễm từ đất liền ra biển

Luật BVMT có quy định bảo vệ an ninh môi trường biển trước hệ lụy từ phát triển du lịch sinh thái kinh tế ven bờ. Điều 77 của Luật BVMT yêu cầu cá nhân, tổ chức: “khi khai thác hoạt động du lịch phải thực hiện các biện pháp lắp đặt, bố trí đủ và hợp lý công trình vệ sinh, thiết bị thu gom chất thải, bố trí nhân lực làm vệ sinh môi trường” nhằm hạn chế giảm lượng rác thải từ hoạt động du lịch ra biển.

Riêng đối với các cá nhân, tổ chức nuôi trồng thủy sản bắt buộc phải áp dụng các biện pháp xử lý dịch bệnh, các giải pháp khoa học trong xử lý rác thải. Thực tiễn nuôi trồng thủy sản cho thấy, khi xảy ra dịch bệnh nếu không được xử lý đúng cách sẽ gây ô nhiễm nghiêm trọng môi trường biển. Đối với các cá nhân, tổ chức khi tiến hành “hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản phải có nghĩa vụ thu gom, xử lý nước thải, chất thải rắn, khí thải độc hại và chịu sự giám sát của các cơ quan chức năng trong bảo vệ môi trường biển”.

Ngoài ra, tại Điều 45, Điều 46 của Luật Tài nguyên, biển và hải đảo cũng đưa ra yêu cầu áp dụng các biện pháp xử lý chất xả thải từ hoạt động sản xuất, hoạt động khai thác khoáng sản dưới sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền trong bảo vệ môi trường biển. Nếu các cá nhân, tổ chức thực hiện đúng các yêu cầu này sẽ góp phần giảm thiểu các tác động từ nguồn rác thải từ đất liền đổ ra biển. Tuy

nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy các quy định trên không phát huy hiệu quả do chưa xây dựng một hệ thống các yêu cầu về quy chuẩn kỹ thuật môi trường phù hợp đối với chất thải trước khi đổ ra biển.

4.4. Quy định ứng phó với biến đổi khí hậu

Ứng phó với biến đổi khí hậu là trách nhiệm của toàn xã hội, được khẳng định rõ trong Luật bảo vệ môi trường. Một số biện pháp hữu hiệu được đưa ra trong Luật bảo vệ môi trường có thể kể đến như kiểm soát khí thải và các chất độc hại, sử dụng nguồn năng lượng sạch an toàn cho môi trường, phát triển các ngành khoa học và ứng dụng khoa học, công nghệ trong xử lý rác thải.

4.5. Quy định kiểm soát nguồn ô nhiễm từ đất liền ra biển

Quy định trách nhiệm của các cơ quan trong bảo đảm an ninh môi trường biển.

Hệ thống các cơ quan bảo đảm an ninh môi trường biển không được xác định riêng trong một văn bản pháp luật, tuy nhiên, có thể hiểu hệ thống các cơ quan này nằm trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, trong đó, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo đảm an ninh môi trường biển trên phạm vi cả nước, Ủy ban nhân dân các cấp chỉ đạo, tổ chức thực hiện, tuyên truyền giáo dục pháp luật và bảo đảm an ninh môi trường biển trong phạm vi địa phương. Hệ thống các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn bao gồm; Hải quân nhân dân, Quân đội nhân dân Việt Nam làm nhiệm vụ bảo vệ các đảo; Bộ đội biên phòng Việt Nam; Cảnh sát nhân dân Việt Nam làm nhiệm vụ tuần tra trên biển; Các lực lượng hải quan, y tế, kiểm dịch làm nhiệm vụ kiểm soát từng mặt công tác của ngành mình.

5. Đề xuất hoàn thiện chính sách, pháp luật về bảo đảm an ninh môi trường biển Việt Nam

5.1. Hoàn thiện chính sách Chiến lược quốc gia về an ninh môi trường biển Việt Nam

An ninh môi trường biển có mối quan hệ mật thiết với an ninh quốc gia, do đó, ban hành Chiến lược quốc gia về an ninh môi trường biển là cần thiết cho việc thiết lập các thiết chế, hoàn thiện pháp luật và thực thi có hiệu quả pháp luật về an ninh môi trường biển.

Nội dung bản Chiến lược quốc gia về an ninh môi trường biển cần phải: (1) thể hiện tầm nhìn toàn diện về an ninh môi trường biển, trong đó nêu rõ các sáng kiến quốc tế cũng như trách nhiệm của quốc gia trong bảo đảm an ninh môi trường biển, nhận định lợi ích, vai trò quan trọng của an ninh môi trường

biển đối với sự phát triển đất nước; (2) nhận diện và đánh giá các hiểm họa an ninh môi trường biển Việt Nam; (3) xác định mục tiêu và kế hoạch hành động cụ thể qua hệ thống các giải pháp như xây dựng pháp luật, đào tạo nguồn nhân lực, huy động nguồn tài chính, tăng cường hợp tác quốc tế,... nhằm đảm bảo tăng cường an ninh môi trường biển Việt Nam.

Việc hoàn thiện chính sách này nếu được thực hiện sẽ mang lại tính khả thi và hiệu quả cao bởi khi an ninh môi trường biển được đặt lên phạm trù của an ninh quốc gia sẽ là cơ sở để các cơ quan thực thi triển khai, huy động nguồn nhân lực, vật lực cho bảo đảm an ninh môi trường biển.

5.2. Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về bảo đảm an ninh môi trường biển

Mặc dù pháp luật Việt Nam về đảm bảo an ninh môi trường biển đã tương đối đầy đủ nhưng còn tồn tại nhiều bất cập trong thực tiễn thi hành và cần hoàn thiện theo hướng:

Thứ nhất, cần ban hành phụ lục các ngành sản xuất, các lĩnh vực kinh doanh ít gây ô nhiễm môi trường biển từ đó, có những chính sách ưu đãi riêng về thuế, về hỗ trợ đầu tư, hỗ trợ thủ tục vay vốn để thu hút các doanh nghiệp đầu tư, góp phần bảo đảm an ninh môi trường biển.

Thứ hai: hoàn thiện pháp luật về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với các chất xả thải. Hiện hệ thống quy chuẩn kỹ thuật quốc gia chung đối với chất xả thải có sự không thống nhất với quy chuẩn kỹ thuật đối với từng chất xả thải đặc thù (như nước thải từ chế biến thép, chế biến tinh bột sắn, chế biến thủy sản, chăn nuôi, bột giấy, thuốc diệt nhuộm...). Ví dụ, quy chuẩn kỹ thuật chung yêu cầu nước thải phải đảm bảo 33 chỉ tiêu thì quy chuẩn kỹ thuật đặc thù về sản xuất thép chỉ quy định 24 chỉ tiêu và sản xuất giấy chỉ có 8 chỉ tiêu phải đảm bảo trước khi xả thải ra môi trường. Vì vậy, cần phải tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy chuẩn đã ban hành cho thống nhất và phù hợp với tình hình thực tiễn theo hướng quy chuẩn áp dụng riêng phải yêu cầu cao hơn quy chuẩn chung, có tính đến yếu tố phù hợp với các quy chuẩn của quốc tế và các quốc gia khác.

Thứ ba: trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã có quy định về quan trắc môi trường, thông tin về tình hình môi trường, thanh tra, kiểm tra ô nhiễm môi trường, nhưng chưa quy định cụ thể về phát hiện ô nhiễm môi trường biển. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015 quy định cụ thể hơn, nhưng vẫn

thiếu các yếu tố như nguồn nhân lực, tài chính, cơ sở vật chất, khoa học công nghệ đặc biệt công nghệ 4.0 nhằm bảo đảm phát hiện ô nhiễm môi trường biển. Do đó cần bổ sung thêm các quy định nhằm phát hiện kịp thời nguồn gây ô nhiễm môi trường biển cũng như các phương pháp đánh giá mức độ thiệt hại mà nguồn ô nhiễm gây ra cho môi trường biển.

Thứ tư: mặc dù đã có quy định về kiểm soát các nguồn chất thải ra biển từ đất liền được ghi nhận tại Điều 43 của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo nhưng mới chỉ dừng lại ở mức độ điều tra, thống kê, đánh giá, phân loại ô nhiễm do nguồn phát thải từ đất liền. Thực trạng xả thải rác nhựa quá lớn của Việt Nam trong thời gian qua cho thấy cần bổ sung thêm các quy định cụ thể hơn trong pháp luật môi trường để kiểm soát chất thải nhựa trên biển.

Thứ năm: việc thực thi các biện pháp nhằm hạn chế, kiểm soát ô nhiễm môi trường biển có liên quan đến luật môi trường và các luật chuyên ngành trên đất liền. Nhằm đảm bảo quá trình kiểm soát ô nhiễm biển được thực thi một cách thống nhất cần bổ sung thêm trong Luật bảo vệ môi trường và các luật chuyên ngành trên đất liền các quy định về kiểm soát ô nhiễm rác thải phát sinh từ đất liền ra biển cho phù hợp với Điều 43 của Luật Tài nguyên Môi trường biển và hải đảo.

Thứ sáu: cần tăng nặng trách nhiệm pháp lý với nhiều hình phạt nghiêm khắc hơn đối với hành vi xâm hại an ninh môi trường biển. Hiện nay, chế tài xử lý các hành vi vi phạm bao gồm trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự và trách nhiệm dân sự. Trên thực tế, số vụ việc bị xử phạt hành chính rất ít và hiệu quả chưa cao. Trách nhiệm dân sự mờ nhạt, khó khăn trong giải quyết bồi thường khi chưa xác định được chính xác thiệt hại đối với môi trường biển. Thực tiễn cho thấy có rất nhiều doanh nghiệp gây ô nhiễm nặng nề cho an ninh môi trường biển như vụ Vedan, vụ Formossa Hà Tĩnh,... nhưng chế tài xử phạt và yêu cầu bồi thường thiệt hại chưa cao. Chưa có pháp nhân thương mại, tổ chức, cá nhân nào bị xử lý hình sự về hành vi gây ô nhiễm môi trường dù trong Bộ luật hình sự Việt Nam năm 2015 có quy định. Do đó, cần hoàn thiện các quy định tại điều 182, điều 185 Bộ luật hình sự Việt Nam, đồng thời bổ sung thêm các quy định về phòng ngừa phạm vi phạm pháp luật về môi trường liên quan đến yếu tố nước ngoài. Bổ sung thêm thẩm quyền điều tra theo Pháp lệnh tổ chức điều tra hình sự và thẩm quyền tạm giữ người, tang vật, phương tiện vi phạm

hành chính theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, tăng thẩm quyền xử phạt cho lực lượng Cảnh sát phòng chống tội phạm về ô nhiễm môi trường.

Thứ bảy: Cần sớm nghiên cứu xây dựng Luật biển đổi khí hậu để triển khai phù hợp trong điều kiện Việt Nam. Đây cũng là xu hướng của các quốc gia trên thế giới.

5.3. Nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan bảo đảm an ninh môi trường biển

An ninh môi trường biển được bảo đảm bởi hoạt động của nhiều cơ quan có thẩm quyền. Trong pháp luật hiện hành có đưa ra trách nhiệm của các cơ quan từ Chính phủ đến UBND các Cấp, các Bộ, Ngành trong kiểm soát ô nhiễm môi trường biển. Tuy nhiên, diễn biến gia tăng ô nhiễm môi trường biển trong thời gian qua đã cho thấy sự yếu kém trong quản lý môi trường biển, bộc lộ nhiều bất cập, chồng chéo, thiếu vắng liên kết phối hợp giữa các ban ngành. Do đó, cần xây dựng các quy chế tạo thống nhất hành động cho các cơ quan hữu quan. Ngoài ra cũng cần đầu tư tài chính, nguồn lực, trang thiết bị và đào tạo kiến thức chuyên môn nghiệp vụ cho các lực lượng chấp pháp như cảnh sát biển, kiểm ngư, hải quan, bộ đội biên phòng cửa khẩu trong bảo đảm an ninh môi trường biển. Các lực lượng chức năng cần sử dụng nguồn nhân lực hợp lý, nâng cao vai trò, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ đảm nhận công tác chuyên trách về bảo đảm an ninh môi trường biển, ứng dụng mạnh mẽ các thành tựu khoa học công nghệ trong giám sát, cảnh báo khí hậu thiên tai cũng như trong việc phát hiện, xử lý sớm các tội xâm phạm an ninh môi trường biển.

5.4. Phát triển bền vững các hoạt động du lịch, kinh tế ven bờ

Để phát triển các hoạt động du lịch - kinh tế ven bờ bền vững trong mối quan hệ với an ninh môi trường biển, cần: (1) xây dựng quy hoạch và đầu tư phát triển du lịch biển một cách thống nhất, có sự liên kết giữa địa phương ven biển nhằm khai thác tối đa hiệu quả các nguồn lực đầu tư, cơ sở hạ tầng phục vụ du lịch biển; (2) đa dạng hoá, chuyên biệt hóa các sản phẩm và dịch vụ du lịch biển thân thiện môi trường; (3) sử dụng sự tiến bộ của công nghệ trong nuôi trồng thủy hải sản nhằm xử lý, giảm thiểu các chất thải từ khu vực này ra biển, nhân rộng các mô hình nuôi đa dạng như tôm sú kết hợp với các loại cá khác để môi trường nuôi bền vững, hạn chế dịch bệnh; (4) tăng cường đầu tư cơ sở vật chất bằng nguồn quỹ ngân sách nhà nước cho các vùng nuôi,

phát triển khai thác thủy sản xa bờ; (5) ổn định đời sống cho ngư dân yên tâm bám biển, ưu tiên dùng những biện pháp đánh bắt thân thiện cho môi trường.

6. Kết luận

Phát triển kinh tế biển bền vững với đảm bảo an ninh môi trường biển đã trở thành xu thế tất yếu của Việt Nam. Việc nhận diện các hiểm họa đối với an ninh môi trường biển là cấp bách giúp cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp Việt Nam có những giải pháp xây dựng pháp luật và ưu tiên nguồn lực cho phòng ngừa, ứng phó với từng hiểm họa. Nhóm tác giả hy vọng rằng thông qua việc phân tích các quy định của pháp luật đồng thời đề xuất những giải pháp, kiến nghị được nêu trong bài báo sẽ góp phần nhỏ bé trong việc tăng cường bảo đảm an ninh môi trường biển Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Nguyễn Mạnh Dũng “*Vì đại dương xanh: vấn đề an ninh môi trường biển ở Việt Nam*”, Kỷ yếu hội thảo quốc tế “*An ninh môi trường ở khu vực Đông Nam Á trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế, sinh thái và xã hội*”, năm 2019.
- [2] Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (1994), *Báo cáo Phát triển Con người*, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-vietnamesesummary.pdf>,
- [3] Brahma Chellaney, Indian Ocean maritime security: energy, environmental and climate challenges, *Journal of the India Ocean Region* Volum6, Issue 2, Climate Change and the Indian OceanRegion. 2010.
- [4] Dario Matika, Slavko Barić, Scientific, Maritime environmental security, *Journal of Maritime Research* 30, pp.19-27 © Faculty of Maritime Studies Rijeka, 2016.
- [5] Nguyễn Mậu Hùng, Tác động của an ninh môi trường Biển Đông đối với chiến lược phát triển bền vững của các quốc gia Đông Nam Á, Kỷ yếu hội thảo quốc tế “*An ninh môi trường ở khu vực Đông Nam Á trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế, sinh thái và xã hội*”, năm 2019.
- [6] <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=717>.
- [7] John W. MCManus, “*Offshore Coral Reef Damage, Overfishing, and Paths to Peace in the South China Sea*”, The Seaminar Document of the International Confence: Environmental and maritime security for a blue South China Sea, Haiphong City, Vietnam, October 2016.

- [8] Nguyễn Lan Nguyễn, “*Pháp luật về an ninh môi trường biển Việt Nam trước yêu cầu cấp bách cần hoàn thiện*” tạp chí Công Thương.
<http://www.tapchicongthuong.vn/bai-viet/phap-luat-ve-an-ninh-moi-truong-bien-viet-nam-truoc-yeu-cau-cap-bach-can-hoan-thien-63510.htm>
- [9] Marc A Levy, Is the Environment a National Security Issue?, *International Security* Vol.20. No2, the MIT Press, pp.35-62. 1995.
- [10] Richard H. Ullman, *Redefining Security in International Security*, The MIT Press, 1983.

Ngày nhận bài:	21/04/2020
Ngày nhận bản sửa lần 01:	22/05/2020
Ngày nhận bản sửa lần 02:	15/06/2020
Ngày duyệt đăng:	20/06/2020