

# ĐƯỜNG CƠ SỞ THẮNG CỦA VIỆT NAM VÀ PHƯƠNG HƯỚNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG THEO CÔNG ƯỚC 1982

Lê Quý Quỳnh\*

Là thành viên của Công ước của Liên Hợp quốc về Luật biển năm 1982, Việt Nam có nghĩa vụ phải sửa đổi và ban hành các luật và quy định các vùng biển của Việt Nam cho phù hợp với tinh thần của Công ước. Hệ thống đường cơ sở thẳng của Việt Nam đã được tuyên bố ngày 12 tháng 5 năm 1982 còn chưa hoàn chỉnh và có nhiều đoạn không phù hợp với quy định của Công ước khiến cho nhiều nước phản đối, không được cộng đồng quốc tế ủng hộ. Do vậy, một trong những công việc trước mắt phải thực hiện sớm là sửa đổi và bổ sung hệ thống đường cơ sở thẳng của Việt Nam.

## 1. Hệ thống đường cơ sở thẳng của Việt Nam theo Tuyên bố ngày 12/5/1982 và những vấn đề đặt ra

Đường cơ sở thẳng năm 1982 là hệ thống đường cơ sở thẳng gồm 11 đoạn đi từ điểm 0 nằm trên đường thẳng nối liền quần đảo Thổ Chu và đảo Poulo Wai (Cam-puchia) qua các điểm A1 - A11 nối liền các đảo chạy dọc theo bờ biển Việt Nam trừ phần bờ biển trong vịnh Bắc Bộ. Theo tuyên bố này, vùng nước phía Tây đường biên giới trong vịnh Bắc Bộ đã được quy định trong Công ước về Hoạch định đường biên giới giữa Việt Nam và Trung Quốc do Pháp và

Nhà Thanh ký năm 1887 là vùng nước lịch sử theo chế độ nội thủy của Việt Nam. Do đó, vấn đề đường cơ sở trong vịnh Bắc Bộ ngày đó không cần thiết phải đặt ra và "Đường cơ sở từ đảo Côn Cỏ tới cửa Vịnh sẽ được công bố sau khi vấn đề cửa Vịnh được giải quyết"<sup>1</sup>. Tuyên bố cũng nêu rõ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải của các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa sẽ được quy định cụ thể trong một văn bản tiếp theo phù hợp với điểm 5 của bản Tuyên bố ngày 12/5/1977 của Chính phủ Việt Nam với nội dung các đảo và quần đảo thuộc lãnh thổ Việt Nam đều có lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng<sup>2</sup>.

Hệ thống đường cơ sở thẳng được tuyên bố năm 1982 trước khi Công ước 1982 được ký kết và trong một bối cảnh tranh chấp hết sức phức tạp trên Biển Đông, tất cả các vùng chồng lấn giữa Việt Nam với các nước khác chưa được giải quyết hoặc trong quá trình đàm phán giải quyết nên tất nhiên là chưa được khép kín và hoàn chỉnh. Thực tế trong những năm qua hệ thống đường cơ sở này cũng có hiệu lực pháp lý nhất định, tạo cơ sở pháp lý để Việt Nam quản lý và bảo vệ các

\* TS. Phó Vụ trưởng Vụ Biển, Ban Biên giới - Bộ Ngoại giao

<sup>1</sup> Ban Biên giới của Chính phủ (1995), *Các văn bản pháp quy về biển và quản lý biển của Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.8-12.

<sup>2</sup> Sđd, tr.8-10.

vùng biển của mình.

Việt Nam cho rằng điều kiện địa lý của bờ biển Việt Nam cho phép vạch đường cơ sở theo cách này và đáp ứng được các tiêu chuẩn về mặt địa lý khi sử dụng phương pháp vạch đường cơ sở thẳng là "bờ biển bị lõm sâu" và có chuỗi đảo nằm sát dọc theo bờ biển. Hệ thống đường cơ sở thẳng vẫn đảm bảo chạy dọc theo hướng chung của đường bờ biển Việt Nam theo hình chữ S. Mặc dù có phê phán hệ thống đường cơ sở thẳng năm 1982 của Việt Nam là không phù hợp với các tiêu chuẩn của Công ước 1982 nhưng các học giả cũng phải thừa nhận rằng khó có thể đánh giá một hệ thống đường cơ sở thẳng khi thiếu các tiêu chuẩn được chấp nhận chung mà có thể làm rõ được các điều khoản mập mờ của Công ước 1958 và 1982. Giáo sư Victor Prescott sau khi quan sát sự bùng nổ của hệ thống đường cơ sở thẳng trong những năm qua cho rằng "ngày nay có thể vạch ra một đường cơ sở thẳng cho bất kỳ một đoạn bờ biển nào trên thế giới và có thể lấy một đường cơ sở thẳng hiện có làm một tiền lệ"<sup>3</sup>. Các học giả của Việt Nam cho rằng mặc dù có vấn đề về khoảng cách quá lớn của một số đoạn cơ sở nhưng hệ thống đường cơ sở của Việt Nam hoàn toàn không trái ngược với các tiêu chuẩn của luật pháp và tập quán quốc tế. Các học giả Việt Nam đã trích dẫn các tiền lệ trong khu vực Đông Nam Á như các đoạn đường cơ sở thẳng của In-đô-nê-xia, Thái Lan, Ma-lai-xia, Phi-lip-

pin, Miến Điện mà theo họ nếu xét một cách máy móc thì về mặt luật pháp cũng không thể chấp nhận được<sup>4</sup>. Học giả Nguyễn Ngọc Minh cho rằng yếu tố quốc phòng, an ninh đối với quốc gia ven biển cũng cần phải được lưu tâm xem xét khi vạch đường cơ sở<sup>5</sup>. Việt Nam đã vận dụng khoản 5, Điều 7 của Công ước 1982 để biện minh cho tính hợp pháp của đường cơ sở 1982: "*khi ấn định một số đoạn đường cơ sở có thể tính tới những lợi ích kinh tế riêng biệt của khu vực đó mà thực tế và tầm quan trọng của nó đã được một quá trình sử dụng lâu dài chứng minh rõ ràng*". Việt Nam cho rằng vấn đề quốc phòng, an ninh cũng như yếu tố kinh tế có vai trò quan trọng trong suốt một quá trình lịch sử lâu dài cho phép lựa chọn các điểm cơ sở như vậy. Đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, mục 4 của Tuyên bố năm 1982 nêu rõ đường cơ sở của hai quần đảo này "sẽ được quy định trong một văn bản khác" phù hợp với mục 5 của Tuyên bố ngày 12/5/1977 về các vùng biển Việt Nam<sup>6</sup>.

Sau khi Việt Nam ra tuyên bố về đường cơ sở năm 1982, có một vài học giả nêu ý kiến về cách vạch đường cơ sở này. Họ nêu vấn đề với các lý do khác nhau nhưng nhìn chung đều tập trung vào hai vấn đề chính là: thứ nhất, theo họ đoạn từ hòn Hải đến Côn Đảo, đoạn từ hòn Khoai đến Thổ Chu cách

<sup>4</sup> Vũ Phi Hoàng (1983), Mấy vấn đề pháp lý trong Tuyên bố của Chính phủ ta về đường cơ sở ven bờ lục địa Việt Nam, Tạp chí Luật học, số 1 năm 1983, Hà Nội, tr.43.

<sup>5</sup> Nguyễn Ngọc Minh (1978), *Luật biển: các đảo và quần đảo*, Tạp chí Luật học, số 4 năm 1978, tr.29-30.

<sup>6</sup> Ban Biên giới của Chính phủ (1995), *Các văn bản pháp quy về biển và quản lý biển của Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.10.

<sup>3</sup> Prescott, J.R.V. (1987), "Straight and Archipelagic Baselines" in *Maritime Boundaries and Ocean Resources*, edited by Gerald Blake, London: Croon Helm, tr.38.

bờ biển đất liền quá xa; thứ hai là việc quy định "Vùng nước lịch sử" của Việt Nam trong vịnh Bắc Bộ theo chế độ nội thủy không có cơ sở pháp lý<sup>7</sup>. Hơn thế nữa điểm 0 của hệ thống đường cơ sở thẳng này lại nằm trên biển, không theo bất cứ một tiêu chuẩn nào của điểm cơ sở<sup>8</sup>.

Hệ thống đường cơ sở thẳng Việt Nam gồm 10 đoạn dài tới 846 hải lý, gộp vào vùng nước nội thủy tới 27.000 hải lý vuông hay 93.000 km<sup>2</sup><sup>9</sup>. Chiều dài của các đoạn đường cơ sở nằm trong khoảng từ 2,0 đến 161,8 hải lý. Chín trong số 11 điểm cơ sở nằm trên đảo cách đất liền gần nhất là 7,6 hải lý và xa nhất là 80,7 hải lý. Hệ thống đường cơ sở này vẫn chưa được khép kín cho tới khi giải quyết xong được vấn đề phân định với Cam-pu-chia trong vịnh Thái Lan và với Trung Quốc trong vịnh Bắc Bộ<sup>10</sup>. Theo tiêu chuẩn do một số nhà nghiên cứu trên thế giới đề nghị thì các chuỗi đảo không được ở cách đất liền quá 48 hải lý và các đảo cách nhau không quá 24 hải lý. Trong số 9 đảo được Việt Nam sử dụng làm điểm cơ sở thì có tới 5 đảo vượt quá khoảng cách nêu trên và chỉ có một nhóm gồm 3 đảo xung quanh Côn Đảo là có khoảng cách giữa các đảo không vượt quá 24 hải lý. Các đoạn đường cơ sở thẳng quá dài đã gộp vào lãnh hải và

nội thủy các vùng biển rộng lớn, làm tăng đáng kể diện tích vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa.

Nói tóm lại, Việt Nam đã có sự vận dụng quy định của Công ước 1982 mặc dù ngày đó Công ước chưa được ký kết vào hoàn cảnh địa lý cụ thể của Việt Nam. Tuy có một số điểm còn chưa phù hợp và chưa hoàn chỉnh nhưng trên thực tế hệ thống đường cơ sở này cũng có hiệu lực pháp lý nhất định, tạo cơ sở pháp lý để Việt Nam quản lý và bảo vệ các vùng biển của mình. Sau khi đã phê chuẩn Công ước năm 1982, với tư cách là thành viên của Công ước, Việt Nam cần phải sửa đổi những điểm chưa hợp lý và có bổ sung cần thiết để hoàn thiện đường cơ sở này cho phù hợp với Công ước 1982 và thông lệ quốc tế.

## 2. Phương hướng sửa đổi, bổ sung hệ thống đường cơ sở thẳng ven bờ lục địa Việt Nam

Các điều khoản của Công ước trong đó có quy định về đường cơ sở thẳng cũng chỉ dừng lại ở mức độ chung chung trong khi trên thế giới có rất nhiều nước có hoàn cảnh địa lý khác nhau, có các loại bờ biển rất đa dạng và phức tạp. Thực tiễn quốc tế trong những năm qua cho thấy đa số các quốc gia đều vận dụng các quy định này để giành lợi thế tối đa cho mình và đã có không ít các vi phạm các tiêu chuẩn của đường cơ sở thẳng theo quy định của Công ước. Có nhiều trường hợp mặc dù có những vi phạm nhỏ nhưng cũng được thừa nhận là những thực tiễn quốc tế có thể vận dụng để biện minh cho việc vạch đường cơ sở thẳng của một số quốc gia có hoàn cảnh tương tự. Vì vậy ngoài việc vận dụng các quy định của Công

<sup>7</sup> Vụ Biển, Ban Biên giới của Chính phủ (1996), *Tài liệu nghiên cứu về Đường cơ sở Việt Nam*, Hà Nội.

<sup>8</sup> Epsy Cooke Farrel (1998), *The socialist Republic of Vietnam and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, London, tr.64.

<sup>9</sup> Robert Smith W. (1989), "Global Maritime Claims", *Ocean Development and International Law* 20, no.1, tr.88-103.

<sup>10</sup> Epsy Cooke Farrel (1998), *The socialist Republic of Vietnam and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, London, tr.64.

ước, Việt Nam có thể vận dụng một số thực tiễn quốc tế để mở rộng một cách tối đa các vùng biển của mình. Ở một số khu vực đường cơ sở có thể sẽ phải kéo từ các đảo xa vào trong bờ và vùng nội thủy có thể bị thu hẹp lại nhưng ranh giới ngoài vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa vẫn hầu như không thay đổi do các đảo xa bờ có đủ điều kiện có vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng.

Việc sửa đổi, bổ sung hệ thống đường cơ sở thẳng phải tuân thủ các quy định của Công ước 1982, phù hợp với thực tiễn quốc tế, không tạo ra các biệt lệ của Việt Nam đồng thời tận dụng hợp lý các điều kiện địa lý và địa hình cụ thể của Việt Nam và vận dụng sáng tạo các điều khoản của Công ước để đảm bảo quyền lợi tối đa. Khi vạch đường cơ sở thẳng chỉ sử dụng các đảo ven bờ cách bờ không quá 24 hải lý làm điểm cơ sở, các đoạn đường cơ sở không quá dài, không tách rời xa xu hướng chung của đường bờ biển, đơn giản hoá để dễ xác định và thuận tiện cho việc xác định ranh giới ngoài các vùng biển và quản lý.

Đường cơ sở thẳng của Việt Nam ven bờ lục địa Việt Nam phải hoàn chỉnh được sửa đổi trên cơ sở đường cơ sở thẳng đã được

tuyên bố năm 1982.

Khi vạch đường cơ sở thẳng cần chú ý tới việc bảo vệ chủ quyền quốc gia và quyền lợi chính đáng của Việt Nam trên biển, tính tới hoàn cảnh cụ thể của từng khu vực biển trong bối cảnh đàm phán giải quyết vấn đề phân định các vùng biển chồng lấn với các nước có liên quan, đặc biệt lưu ý tới các vùng biển nhạy cảm dễ bị các nước khác yêu sách một cách phi lý như khu vực bãi Tư Chính.

Có lẽ một giải pháp tương đối hợp lý hơn cả là trước mắt Việt Nam nên bổ sung hệ thống đường cơ sở thẳng của Việt Nam trong vịnh Bắc Bộ. Sau khi đã đạt được giải pháp phân định được với Trung Quốc trong vịnh Bắc Bộ, việc bổ sung hệ thống đường cơ sở trong vịnh Bắc Bộ sẽ tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý và bảo vệ các vùng biển của Việt Nam trong vịnh Bắc Bộ. Việc sửa đổi các đoạn khác của đường cơ sở năm 1982 nên chờ khi giải quyết xong vấn đề phân định với In-đô-nê-xia và Cam-pu-chia sẽ công bố chính thức để tránh các bất lợi và các vấn đề pháp lý phức tạp nảy sinh trong quá trình đàm phán giải quyết với các nước này.