

Thực trạng và các giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật về đăng kiểm an toàn tàu cá của Việt Nam

■ TS. PHẠM VĂN TÂN; PGS. TS. NGUYỄN VIỆT THÀNH

Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

TÓM TẮT: Hiện nay tại Việt Nam, số lượng tàu cá tăng cùng với việc quản lý chưa tốt về vấn đề an toàn đã dẫn đến các vụ tai nạn đáng tiếc xảy ra gây nhiều thiệt hại về người, tài sản. Từ năm 2015 đến năm 2020, trên vùng biển Việt Nam đã xảy ra 46 vụ đâm va giữa tàu biển và tàu cá. Hậu quả là 27 ngư dân và 1 thuyền viên tàu biển thiệt mạng; 1 tàu biển và 36 tàu cá bị chìm; 8 tàu cá bị hư hỏng nặng và rất nhiều các thiệt hại khác về tài sản. Chính vì vậy, việc cần sớm có những giải pháp đồng bộ nhằm giảm thiểu, tiến tới loại trừ các tai nạn tàu cá là nhiệm vụ hết sức cấp bách. Trước thực trạng đó, mục tiêu của bài báo là phân tích thực trạng hệ thống pháp luật về đăng kiểm an toàn tàu cá, từ đó đưa ra các giải pháp hoàn thiện nhằm giảm thiểu tai nạn hàng hải trên vùng biển của Việt Nam.

TỪ KHÓA: Bộ luật Hàng hải Việt Nam, đăng kiểm tàu cá, an toàn hàng hải.

ABSTRACT: Currently in Vietnam, increasing the number of fishing vessels and poor management of safety issues have led to the accidents occurred, causing damage to people and property. From 2015 to 2020, in Vietnam's waters, there were 46 collisions between ships and fishing vessels. Accidental consequences 27 fishermen and 1 crew died, 1 ship and 36 fishing vessel sunk, 8 fishing vessel were seriously damaged and many other property damage. Therefore, it is very urgent to have solutions to minimize and eliminate fishing vessel accidents. Facing this situation, the aim of this article is to analyze the current legal system on fishing vessel safety registration, thereby giving complete solutions to minimize marine accidents in Vietnam's waters.

KEYWORDS: Maritime Law, registry of fishing vessel, maritime safety.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Theo thống kê của Cục Hàng hải Việt Nam, từ năm 2015 đến năm 2020, trên vùng biển Việt Nam đã xảy ra 46 vụ đâm va giữa tàu biển và tàu cá. Số lượng các vụ đâm va giữa tàu biển và tàu cá chiếm 70% trong tổng số các sự cố đâm va và được ghi nhận và chiếm 1/3 tổng số các vụ tai nạn hàng hải đã xảy ra. Hậu quả: 27 ngư dân và 1 thuyền viên tàu biển thiệt mạng; 1 tàu biển và 36 tàu cá bị chìm;

8 tàu cá bị hư hỏng nặng và rất nhiều các thiệt hại khác về tài sản.

Bảng 1.1. Số vụ tai nạn tàu cá trên vùng biển Việt Nam, 2015 - 2020

Năm	Số vụ tai nạn	Số vụ liên quan tàu cá	Số người chết
2015	24	09	01
2016	21	05	01
2017	19	06	03
2018	18	11	04
2019	19	09	12
08/2020	08	08	07
Tổng	109	46	28

Trong 8 tháng đầu năm 2020, Trung tâm Phối hợp Tìm kiếm cứu nạn Hàng hải Việt Nam đã xử lý tìm kiếm cứu nạn 223 vụ báo nạn, trong đó có 182 vụ việc liên quan đến tàu cá, chiếm 81% tổng số vụ tìm kiếm cứu nạn, 22 trong số đó liên quan đến tàu cá, chiếm 70% số lần điều động phương tiện đi tìm kiếm cứu nạn.

Tàu cá chủ yếu là tàu cỡ nhỏ, số tàu lắp máy có công suất dưới 50 sức ngựa chiếm đến trên 71%, số tàu xa bờ có công suất từ 90 sức ngựa trở lên chỉ chiếm trên 21%. Nếu tính theo chiều dài thiết kế, chủ yếu tàu cá dưới 24 m, số tàu có chiều dài từ 24 m trở lên chỉ có khoảng 300 chiếc.

Về vỏ tàu, chủ yếu là tàu vỏ gỗ, tàu vỏ thép và composite chiếm số lượng ít, phần lớn tàu cá được đóng theo mẫu dân gian. Do có kích thước nhỏ nên việc lắp đặt các trang thiết bị trên tàu gặp nhiều hạn chế, điều kiện sống và lao động trên tàu không được đảm bảo. Mặt khác, do điều kiện kinh tế và tập quán sản xuất, các trang thiết bị trên tàu được ngư dân trang bị theo hướng đơn giản nhất có thể để giảm giá thành đóng tàu, làm ảnh hưởng đến chất lượng con tàu.

Về máy tàu, để giảm chi phí đầu tư ban đầu, chủ yếu người dân lắp máy cũ, máy bộ đã qua sử dụng (giá thành chỉ khoảng từ 30 - 50% máy mới), đa dạng về chủng loại, được nhập khẩu từ nhiều nước, như: Nhật Bản, Hàn Quốc, Mỹ, Đức, Trung Quốc và được phân thành 3 nhóm: (1) Lắp máy nhỏ, ở các tỉnh phía Bắc, chủ yếu nhập khẩu từ Trung Quốc; (2) Sử dụng máy cũ do Nhật, Hàn Quốc, Mỹ, Đức sản xuất (khảo sát các tỉnh từ Đà Nẵng trở vào cho thấy có tới 90% tổng số tàu khai thác xa bờ lắp máy cũ); (3) Sử dụng máy bộ - ô tô (điển hình là Kiên Giang, Cà Mau)...; tất cả đều có điểm chung là chưa được kiểm soát về chất lượng; việc thủy hóa máy bộ cũng được người dân tùy ý thực hiện, chưa có những khảo sát đánh giá khoa học về vấn đề này.

Về trang bị an toàn, bao gồm: các phương tiện cứu sinh, tín hiệu, cứu hỏa, cứu đuối, trang bị thông tin hàng hải, thông tin liên lạc trên tàu cá. Nhìn chung, các tàu đều có trang bị nhưng không đủ theo quy định, nhiều thiết bị chất lượng kém, thiếu nhãn mác, chưa được cơ quan chức năng thẩm định. Thống kê cho thấy, đối với các trang bị tránh va và cứu sinh chỉ có khoảng 50% số tàu trang bị hoàn chỉnh, thông tin liên lạc tầm xa, khoảng 12 - 15%; định vị khoảng 30 - 35%...

Với thực trạng trên, để đảm bảo an toàn hàng hải, chúng ta cần tăng cường công tác quản lý, đăng kiểm tàu cá, đó là mục đích của bài báo hướng tới: tìm ra giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật về đăng kiểm an toàn tàu cá của Việt Nam.

2. THỰC TRẠNG HỆ THỐNG VĂN BẢN, QUY PHẠM KỸ THUẬT PHỤC VỤ CÔNG TÁC ĐĂNG KIỂM AN TOÀN TÀU CÁ VIỆT NAM

2.1. Thực trạng chung

Hệ thống văn bản phục vụ công tác đăng kiểm tàu cá hiện nay, gồm: Luật Thủy sản; Nghị định số 26/2019/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thủy sản; Thông tư số 23/2018/TT-BNNPTNT Quy định về đăng kiểm viên tàu cá; công nhận cơ sở đăng kiểm tàu cá; bảo đảm an toàn kỹ thuật tàu cá, tàu kiểm ngư; đăng ký tàu cá, tàu công vụ thủy sản; xóa đăng ký tàu cá và đánh dấu tàu cá. Tuy nhiên, một số văn bản hiện nay còn bất cập, cụ thể:

Theo Điều 38 và Điều 39 Luật Thủy sản phân công thực hiện đăng kiểm tàu cá dưới 20 m thiết kế và trên 20 m thiết kế, triển khai thực hiện quy định này đã tạo được sự chuyển biến tích cực cho sự phát triển hệ thống khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Tuy nhiên, qua thời gian thực hiện chưa tạo sự thống nhất trong hoạt động đăng kiểm tàu cá; việc phân công chưa tính đến khả năng, năng lực chuyên môn của các cơ quan đăng kiểm tại Trung ương cũng như địa phương.

Việc quản lý cơ sở đóng tàu được quy định tại Nghị định số 26/2019/NĐ-CP, khi triển khai thực hiện còn gặp một số khó khăn, vướng mắc như: Quy định về nhà xưởng, trang thiết bị phải phù hợp với yêu cầu kỹ thuật theo quy định của Bộ, tuy nhiên chưa quy định về các bước công nghệ, các quy trình kỹ thuật, do đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn khó có giải pháp triển khai thực hiện hiệu quả.

2.2. Về tổ chức bộ máy, biên chế cán bộ

Theo Thông tư số 23/2018/TT-BNNPTNT, tổ chức đăng kiểm tàu cá gồm: (1) Cơ quan đăng kiểm tàu cá Trung ương là Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản; (2) Cơ quan đăng kiểm tàu cá địa phương là 28 Chi cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản các tỉnh, thành phố ven biển và 1 Chi cục nội đồng; Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản thực hiện tổ chức chỉ đạo thống nhất hệ thống.

Tuy nhiên, hệ thống tổ chức đăng kiểm tàu cá hiện nay không tách bạch giữa nhiệm vụ quản lý nhà nước và nhiệm vụ sự nghiệp. Ở Trung ương tuy đã có Trung tâm Đăng kiểm và Tư vấn nghề cá là đơn vị sự nghiệp thuộc Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản, song bộ máy tổ chức chưa đầy đủ, thiếu cán bộ, trang thiết bị và cơ sở vật chất. Bên cạnh đó, ở địa phương chưa thành lập được đơn vị đăng kiểm tàu cá chuyên trách theo quy định tại Thông

tư số 23/2018/TT-BNNPTNT; các chi cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản tỉnh là đơn vị quản lý nhà nước vẫn kiêm nhiệm chức trách đăng kiểm; có nơi thành lập Phòng Đăng kiểm tàu cá hoặc Phòng Quản lý tàu cá..., trên thực tế vẫn mang tính chất kiêm nhiệm.

Các đăng kiểm viên theo đúng chuyên ngành vỏ tàu, máy tàu chiếm số lượng ít; đặc biệt là chuyên ngành vỏ tàu. Một số cán bộ công chức chỉ làm việc mang tích chất kiêm nhiệm, khó có điều kiện nâng cao kỹ năng, nghiệp vụ; nhiều cán bộ đăng kiểm có chuyên môn không phù hợp nhưng vẫn tiến hành kiểm tra an toàn môn chuyên sâu theo đúng chuyên ngành vỏ tàu, máy tàu, điện tàu...; một số cán bộ tham gia lớp đào tạo, bồi dưỡng thuộc nhiều chuyên ngành khác nhau như vỏ tàu, máy tàu... Do đó, khi xây dựng chương trình đào tạo, bố trí cán bộ giảng dạy và bổ nhiệm cán bộ đăng kiểm cũng gặp không ít khó khăn.

2.3. Về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ đăng kiểm tàu cá

Nhằm nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác đăng kiểm tàu cá và triển khai thực hiện Thông tư 23/2018/TT-BNNPTNT, trong những năm qua, Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản đã tổ chức nhiều lớp đào tạo, bồi dưỡng chương trình cơ bản và chương trình nâng cao cho các cán bộ làm công tác đăng kiểm tàu cá trong toàn quốc. Tuy nhiên, do thiếu cơ sở vật chất, chương trình, giáo trình chưa được chuẩn hóa nên các đợt tập huấn các đăng kiểm tàu cá chưa có điều kiện được đào tạo chuyên sâu theo đúng chuyên ngành vỏ tàu, máy tàu, điện tàu...; một số cán bộ tham gia lớp đào tạo, bồi dưỡng thuộc nhiều chuyên ngành khác nhau như vỏ tàu, máy tàu... Do đó, khi xây dựng chương trình đào tạo, bố trí cán bộ giảng dạy và bổ nhiệm cán bộ đăng kiểm cũng gặp không ít khó khăn.

2.4. Về cơ sở thiết kế tàu cá

Hiện nay, các cơ sở thiết kế tàu cá chủ yếu là thiết kế lập hồ sơ kỹ thuật; số lượng hồ sơ thiết kế kỹ thuật trình đăng kiểm phê duyệt trước khi đóng tàu của các đơn vị thiết kế tàu cá rất ít, điều này phản ánh thực trạng là người dân ít quan tâm đến việc thiết kế kỹ thuật tàu cá, ngoài thói quen và ý thức, trình độ của ngư dân trong việc đóng tàu theo thiết kế thì sản phẩm thiết kế kỹ thuật tàu cá của các cơ sở hiện nay chưa đáp ứng được nguyện vọng của ngư dân, vẫn còn phụ thuộc vào tàu mẫu của dân, chưa có những nghiên cứu đánh giá khoa học của từng loại mẫu tàu theo nghề và theo vùng để từ đó đưa ra những mẫu thiết kế tàu cá hiện đại được người dân chấp nhận, mặc dù đã có quy định rằng tàu cá có tổng công suất máy chính từ 250 sức ngựa trở lên, các tàu hoạt động ở vùng biển hạn chế và không hạn chế, khi đóng mới phải có hồ sơ thiết kế kỹ thuật được đăng kiểm phê duyệt.

2.5. Về cơ sở đóng tàu cá

Hầu hết các cơ sở đóng tàu cá là đóng lắp thủ công, nhiều cơ sở không đảm bảo các điều kiện theo quy định của Nghị định 26/2019/NĐ-CP; việc quản lý các cơ sở đóng tàu cá vẫn chưa được ngành Thủy sản triển khai thực hiện; việc đăng ký kinh doanh hành nghề đóng mới, cải hoán tàu cá hiện tại vẫn do sở kế hoạch và đầu tư cấp tỉnh hoặc phòng kinh tế huyện quản lý và cấp giấy chứng nhận đăng ký; chưa có sự phối hợp của các ngành, các cấp trong việc kiểm tra, quản lý các cơ sở đóng tàu, các cá nhân hành nghề đóng mới, cải hoán tàu cá.

2.6. Về lệ phí

Hiện nay, việc quy định về phí, lệ phí tại Thông tư số 230/2016/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí đăng kiểm an toàn kỹ thuật tàu cá, kiểm định trang thiết bị nghề cá; phí thẩm định xác nhận nguồn

gốc nguyên liệu thủy sản; lệ phí cấp giấy phép khai thác, hoạt động thủy sản. Tại Thông tư số 118/2018/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý, sử dụng phí thẩm định xác nhận nguồn gốc nguyên liệu thủy sản, lệ phí cấp giấy phép khai thác, hoạt động thủy sản đã không còn phù hợp với thực tế do có sự biến động về giá cả và nền kinh tế. Một số vấn đề về chi phục vụ hoạt động của các đơn vị đăng kiểm còn chưa quy định rõ, gây khó khăn cho địa phương khi triển khai thực hiện như: chi mua sắm các trang thiết bị phục vụ công tác đăng kiểm tàu cá, chi cho việc tham gia tập huấn đăng kiểm viên hàng năm..., trong khi lệ phí đăng kiểm một số địa phương không chi hết.

3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ ĐĂNG KIỂM AN TOÀN TÀU CÁ CỦA VIỆT NAM

3.1. Kiện toàn hệ thống tổ chức đăng kiểm tàu cá

Sửa đổi, bổ sung nội dung quy định về tổ chức đăng kiểm tàu cá của Thông tư liên tịch 14/2015/TTLT-BNNPTNT-BNV của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Nội vụ về Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và phát triển nông thôn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, trong đó bổ sung nội dung thành lập đơn vị sự nghiệp chuyên trách đăng kiểm tàu cá trong tổ chức chuyên ngành thủy sản; tham mưu cho Tổng cục Thủy sản bổ sung và sửa đổi chức năng nhiệm vụ của Trung tâm Đăng kiểm và Tư vấn nghề cá; xây dựng đề án nâng cao năng lực của trung tâm đăng kiểm và tư vấn nghề cá, trong đó đầu tư, bổ sung các trang thiết bị phục vụ cho công tác đăng kiểm tàu cá cũng như công tác đào tạo, tập huấn cho cán bộ đăng kiểm tàu cá của cả nước.

3.2. Công tác đào tạo

Xây dựng chương trình, giáo trình đào tạo đăng kiểm ổn định, thống nhất, khoa học; tổ chức đào tạo, tập huấn và bổ sung cán bộ có trình độ chuyên môn phù hợp, có kinh nghiệm nhằm nâng cao chất lượng công tác đăng kiểm tàu cá.

3.3. Sửa đổi, xây dựng, ban hành các văn bản

Rà soát, bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện các văn bản pháp quy đã ban hành và xây dựng mới các văn bản còn thiếu về công tác đăng kiểm tàu cá:

Sửa đổi, bổ sung Thông tư số 23/2018/TT-BNNPTNT, trong đó bổ sung nội dung quy định về Định mức đăng kiểm viên tàu cá đáp ứng yêu cầu về số lượng cũng như chất lượng công tác đăng kiểm tàu cá; các quy định về chế độ bảo hộ lao động và phụ cấp cho đăng kiểm viên tàu cá; các quy định về quản lý cơ sở đóng tàu cá;

Sửa đổi, bổ sung thay thế các quy phạm phân cấp và đóng tàu cá hiện nay thành một bộ quy chuẩn thống nhất, áp dụng cho việc kiểm tra, giám sát an toàn kỹ thuật tàu cá; các tiêu chuẩn quy chuẩn kỹ thuật tàu cá theo hướng quản lý tàu cá theo chiều dài tàu và tổng dung tích;

Hoàn thiện các văn bản hướng dẫn, các quy chuẩn kỹ thuật nhằm quản lý cơ sở đóng tàu cá đáp ứng yêu cầu theo quy định về nhân lực kỹ thuật, nhà xưởng, trang thiết bị, quy trình công nghệ phục vụ cho đóng tàu cá đạt chất lượng và từng bước hiện đại hóa tàu cá; triển khai các biện pháp kiểm tra, hướng dẫn cơ quan đăng kiểm tàu cá địa phương thống nhất các bước, nội dung trong quản lý, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ sở đóng tàu cá;

Ban hành quy định về thiết kế và xét duyệt thiết kế tàu

cá, quản lý các cơ sở, các cá nhân hành nghề thiết kế tàu cá; kiểm tra, đánh giá năng lực của các cơ quan thiết kế tàu cá trong cả nước, đánh giá năng lực thẩm định, xét duyệt hồ sơ thiết kế tàu cá của các địa phương để có hướng phân cấp, quản lý nhiệm vụ này;

Sửa đổi, bổ sung các quy định về phí, lệ phí đăng kiểm tại Thông tư số 230/2016/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí đăng kiểm an toàn kỹ thuật tàu cá, kiểm định trang thiết bị nghề cá; phí thẩm định xác nhận nguồn gốc nguyên liệu thủy sản; lệ phí cấp giấy phép khai thác, hoạt động thủy sản; tại Thông tư số 118/2018/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý, sử dụng phí thẩm định xác nhận nguồn gốc nguyên liệu thủy sản, theo hướng phù hợp với sự biến động về giá cả và nền kinh tế của nước ta để cơ quan đăng kiểm tàu cá duy trì hoạt động thông qua nguồn thu này.

Ngoài ra, chúng ta cần điều tra rà soát số lượng, chất lượng đội tàu cá, tuổi thọ, ngư trường hoạt động của tàu cá; đẩy mạnh công tác điều tra tai nạn tàu cá, thống kê tai nạn tàu cá để có giải pháp quản lý nhằm đảm bảo an toàn cho người và tàu cá, giảm thiểu tai nạn tàu cá trên biển.

4. KẾT LUẬN

Bài báo đã đánh giá thực trạng của an toàn tàu cá và các văn bản hiện hành liên quan đến đăng kiểm đảm bảo an toàn tàu cá của Việt Nam. Với các giải pháp được nêu ra trong bài báo như: kiện toàn hệ thống tổ chức đăng kiểm tàu cá, công tác đào tạo cũng như sửa đổi, xây dựng, ban hành các văn bản sẽ giúp cải thiện những bất cập hiện có, giúp quản lý tốt việc đăng kiểm tàu cá, cải thiện an toàn hàng hải trong vùng biển của Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Luật Thủy sản.
- [2]. Nghị định số 26/2019/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thủy sản.
- [3]. Thông tư số 23/2018/TT-BNNPTNT Quy định về đăng kiểm viên tàu cá; công nhận cơ sở đăng kiểm tàu cá; bảo đảm an toàn kỹ thuật tàu cá, tàu kiểm ngư; đăng ký tàu cá, tàu công vụ thủy sản; xóa đăng ký tàu cá và đánh dấu tàu cá.
- [4]. Thông tư số 230/2016/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí đăng kiểm an toàn kỹ thuật tàu cá, kiểm định trang thiết bị nghề cá; phí thẩm định xác nhận nguồn gốc nguyên liệu thủy sản; lệ phí cấp giấy phép khai thác, hoạt động thủy sản.
- [5]. Thông tư số 118/2018/TT-BTC Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý, sử dụng phí thẩm định xác nhận nguồn gốc nguyên liệu thủy sản, lệ phí cấp giấy phép khai thác, hoạt động thủy sản.
- [6]. Phạm Văn Thông (2018), Hệ thống pháp luật liên quan đến quản lý tàu cá, Trường Đại học Nha Trang.
- [7]. <https://www.vinamarine.gov.vn>.
- [8]. <https://tongcucthuysan.gov.vn/vi-vn>.

Ngày nhận bài: 28/4/2021

Ngày chấp nhận đăng: 15/5/2021

Người phản biện: PGS. TS. Trần Văn Lượng
TS. Phan Văn Hưng