

# NHỮNG KHÓ KHĂN TRONG THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VÀ CÁC GIẢI PHÁP NÂNG CAO THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ KHAI THÁC BỀN VỮNG NGUỒN LỢI THỦY SẢN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

● NGUYỄN NGỌC THÚY

## TÓM TẮT:

Với bờ biển dài 3.260 km, diện tích vùng nội thủy và lãnh hải rộng 226.000km<sup>2</sup>, diện tích vùng đặc quyền kinh tế rộng hơn 1 triệu km<sup>2</sup> và khoảng 4.000 hòn đảo lớn nhỏ nên nguồn lợi thủy sản ở Việt Nam rất phong phú. Tuy nhiên, trong khoảng vài chục năm trở lại đây, các hoạt động của con người đã tàn phá nghiêm trọng đại dương bằng các hoạt động đánh bắt hải sản quá mức, từ đó vượt quá khả năng sinh sản, tự hồi phục của các loài sinh vật khiến nguồn lợi thủy sản đang bị sụt giảm nghiêm trọng trong các khu vực nội địa và vùng ven biển. Do vậy, bài viết trình bày những khó khăn trong thực hiện pháp luật và các giải pháp nâng cao thi hành pháp luật về khai thác bền vững nguồn lợi thủy sản (NLTS) ở Việt Nam hiện nay.

**Từ khóa:** nguồn lợi thủy sản, khai thác bền vững, thủy sản.

## 1. Những khó khăn trong thực hiện pháp luật về khai thác bền vững nguồn lợi thủy sản ở Việt Nam hiện nay

### 1.1. Quy định pháp luật về cấm, hạn chế trong khai thác nhằm đảm bảo tính bền vững của các loài thủy sản

*Thứ nhất, quy định đối với loài thủy sản nguy cấp, quý hiếm.*

Công tác bảo vệ loài thủy sản quý, hiếm ở Việt Nam nhìn chung vẫn còn nhiều hạn chế, do nhận thức của người dân chưa cao, nhiều người còn chưa biết cách nhận diện loài thủy sản quý, hiếm. Một số địa phương đã triển khai các dự án bảo tồn, nhân giống, nhưng mới chỉ thực hiện ở diện tích hẹp, nên chưa đủ phạm vi để bảo vệ, hay bảo tồn, vì các loài

thủy sản tự nhiên thường hoạt động trên vùng nước rộng. Các văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn kỹ thuật, kinh phí đầu tư cho hoạt động cứu hộ chưa được quan tâm nên mỗi khi có sự việc, có loài cần cứu hộ, các cơ quan chức năng từ trung ương đến địa phương còn lúng túng trong công tác xử lý.

*Thứ hai, về khai thác thủy sản trong các khu bảo tồn biển và vùng đệm.*

Việc quản lý các khu bảo tồn còn nhiều chồng chéo, thiếu thống nhất, việc ngăn chặn hành vi khai thác vi phạm pháp luật trong và xung quanh khu bảo tồn còn chưa hiệu quả. Hành vi vi phạm phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, sử dụng các ngư cụ cấm khai thác hải sản trong khu bảo tồn biển, như: xung điện, chất nổ, chất độc,... tại một số khu bảo tồn

biển và tình trạng khai thác, vận chuyển, buôn bán san hô, động thực vật biển nguy cấp, quý, hiếm đang có nhiều diễn biến hết sức phức tạp nhưng cơ quan chức năng không có chế tài để xử phạt. Các khu bảo tồn biển chưa có lực lượng kiểm ngư, tuần tra phối hợp không hiệu quả nên tình hình vi phạm pháp luật vẫn diễn ra phổ biến, dẫn đến các loài giá trị cao như hải sâm, tôm hùm, bào ngư, trai tai tượng, cầu gai sọ dừa,... bị suy giảm rất lớn, hậu quả càng nghiêm trọng khi thực tế các khu bảo tồn biển chưa có các hoạt động nghiên cứu phục hồi tái tạo các nguồn lợi hải sản.

*Thứ ba, quy định về cấm và hạn chế theo vùng, khu vực.*

Mặc dù áp dụng nhiều biện pháp quản lý và bảo vệ NLTS trong những năm gần đây nhưng việc khai thác, đánh bắt hải sản còn tồn tại những khó khăn, bất cập. Trên vùng biển gần bờ Bắc Trung Bộ vẫn còn tình trạng tàu cá già cỗi đánh bắt hải sản tận diệt diễn ra phức tạp. Bên cạnh đó, hiện trạng ngư dân sử dụng lưới mắt nhỏ để đánh bắt cũng rất phổ biến, những hành vi đánh bắt này đã và đang làm tận diệt NLTS, khiến môi trường biển suy kiệt. Để khắc phục tình trạng này, hiện nay, Tổng cục Thủy sản đã và đang xây dựng Đề án "Cấm, hạn chế hoạt động khai thác thủy sản có thời hạn ở vùng biển Việt Nam" nhằm quản lý và bảo tồn bền vững NLTS.

*Thứ tư, quy định về nghề, ngư cụ cấm sử dụng trong khai thác thủy sản.*

Việc quản lý vấn đề này trên thực tế còn nhiều khó khăn, tình trạng các tàu cá sử dụng lưới có kích thước mắt lưới nhỏ hơn quy định vẫn còn xảy ra phổ biến. Đây được xem là một trong những nguyên nhân chính làm cho nguồn lợi thủy sản bị giảm sút nghiêm trọng. Theo thống kê của ngành Nông nghiệp Kiên Giang, toàn tỉnh hiện có 10.322 tàu thuyền làm nghề khai thác thủy sản, trong đó nghề lưới kéo là 3.213 chiếc, chiếm 31,1% về số lượng và sản lượng khai thác nghề lưới kéo chiếm khoảng 80% tổng sản lượng khai thác toàn tỉnh. Cũng chính các tàu hành nghề lưới kéo (kéo đôi và kéo đơn) là nguyên nhân chính dẫn đến suy giảm NLTS. Do mật độ tàu thuyền tập trung đánh bắt gần bờ cao, cạnh tranh khai thác và dùng công cụ mang tính hủy diệt như cào bay, xung điện,... đã làm cho ngư trường biển bị hủy hoại nghiêm trọng. Trong tương

lai, NLTS trong vùng biển Kiên Giang, nhất là nhóm cá nổi, cá tầng đáy có nguy cơ vĩnh viễn biến mất. Bên cạnh đó, tình trạng nhiều phương tiện hành nghề cào bắt chấp vùng cấm vẫn đưa tàu vào vùng ven bờ, ven đảo đánh bắt tôm cá khiến nơi cư trú cung cấp dinh dưỡng, bãi sinh sản của các loài thủy sản bị đe dọa.

*Thứ năm, quy định về giấy phép khai thác thủy sản.*

Trên thực tế hiện nay, việc triển khai thi hành các quy định liên quan từ giấy phép khai thác thủy sản còn gặp nhiều khó khăn. Đó là thực trạng công tác lắp đặt thiết bị giám sát hành trình cho tàu cá còn chậm so với lộ trình quy định. Mục tiêu của ngành Thủy sản đặt ra là hoàn thiện lắp đặt thiết bị giám sát hành trình tàu cá vào ngày 1/4/2021. Tuy nhiên, theo báo cáo mới đây của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tại cuộc họp của Ban Chỉ đạo chống khai thác IUU cho thấy, việc lắp đặt thiết bị giám sát hành trình trên tàu cá có chiều dài từ 15m trở lên vẫn chưa đạt. Tính đến tháng 8/2021, số lượng tàu cá lắp đặt thiết bị có tín hiệu trên Hệ thống giám sát hành trình tàu cá là 26.915/30.778 tàu cá (đạt 87,45%). Trong đó, tàu cá có chiều dài từ 24m trở lên là 2.323/2.637 tàu (đạt 88,90%); tàu cá có chiều dài từ 15m đến dưới 24m là 24.592/28.141 tàu (đạt 87,39%). Nguyên nhân của tình trạng chậm lắp đặt thiết bị giám sát hành trình như trên bởi trong thực tế, nhiều chủ tàu cá cũng không mặn mà do họ nghĩ rằng việc đầu tư thiết bị hành trình chỉ để quản lý, giám sát, chứ không mang lại lợi ích trong việc khai thác, đánh bắt thủy sản. Mặt khác, một số tàu thuyền khai thác gần bờ, đi về trong ngày nên nhiều ngư dân cho rằng có thể chủ động trong công tác thông tin liên lạc nên chưa đồng tình với việc lắp đặt thiết bị do tốn kém chi phí.

Bên cạnh đó, các tàu cá sau khi lắp đặt thiết bị giám sát hành trình, lại phát sinh một thực tế đó là nhiều tàu cá mất tín hiệu thiết bị giám sát hành trình khi đang khai thác trên biển. Nhiều chủ tàu cố ý ngắt tín hiệu thiết bị giám sát hành trình để hành nghề trái quy định. Theo thống kê, trong năm 2020, cả nước có đến hơn 1.300 tàu cá mất tín hiệu giám sát hành trình trên 10 ngày. Khi tàu cá hoạt động trên biển mà mất tín hiệu giám sát hành trình thì đó là điều rất đáng lo ngại. Hơn nữa, nếu

thiết bị giám sát hành trình bị ngắt kết nối sẽ kéo theo những khó khăn trong việc kiểm soát tàu cá để ngăn ngừa tình trạng khai thác bất hợp pháp. Điều này kéo theo hàng loạt hệ lụy và đi ngược nỗ lực chung của nghề cá Việt Nam để gỡ bỏ thẻ vàng mà EC đã cảnh báo.

*Thứ sáu, quy định về hạn ngạch giấy phép khai thác thủy sản.*

Việc quy định hạn ngạch giấy phép khai thác có thể chưa đạt được hiệu quả như mong muốn vì mới chỉ dừng lại ở việc kiểm soát số lượng tàu tham gia khai thác thủy sản và áp dụng cấp hạn ngạch sản lượng khai thác với loài thủy sản di cư xa và loài thủy sản có tập tính theo đàn. Do đó, các tàu có giấy phép khai thác có thể tùy ý khai thác với sản lượng không bị hạn chế. Nguyên nhân là do nghề cá Việt Nam có đặc thù là đa loài và đa ngư cụ đánh bắt, nên việc điều tra, đánh giá, thống kê sẽ gặp nhiều khó khăn, chưa đưa ra được trữ lượng của từng loài khai thác chủ yếu. Bên cạnh đó, Luật Thủy sản năm 2017 cũng chưa quy định căn cứ để giao sản lượng cho phép khai thác theo loài cho từng tàu, sản lượng là bao nhiêu. Điều này dẫn tới sự không thống nhất trong việc cấp phép, đồng thời tạo ra sự bất bình đẳng cho các chủ tàu tham gia khai thác. Ngoài ra, những quy định này mới chỉ dừng lại ở việc kiểm soát sản lượng khai thác, mà chưa quy định đến việc các tàu được cấp phép trao đổi sản lượng khai thác với nhau. Theo đó, trường hợp tàu cá không khai thác hết sản lượng đã được cấp thì có thể trao đổi với tàu cá khác. Việc này bảo đảm khai thác tối đa trong sản lượng cho phép nhưng vẫn kiểm soát được NLTS. Các tàu trao đổi sản lượng khai thác phải được phép của cơ quan quản lý nhà nước để không vi phạm quy định khai thác bất hợp pháp và bị xử phạt khai thác vì quá hạn ngạch.

### **1.2. Các quy định pháp luật về xử lý vi phạm trong lĩnh vực khai thác thủy sản**

*Thứ nhất, quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực khai thác thủy sản.*

Mặc dù các địa phương đã có nhiều cố gắng trong việc kiểm tra, xử lý vi phạm, tuy nhiên các hành vi vi phạm quy định về khai thác, bảo vệ NLTS còn diễn ra. Đặc biệt là hành vi khai thác thủy sản bằng kích điện và một số nghề khai thác mang tính hủy diệt đã bị cấm tại vùng ven bờ gây

hại đến NLTS. Nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng này là do các đối tượng vi phạm hoạt động ngày càng tinh vi, sử dụng các phương tiện hiện đại, công suất mạnh, thông tin liên lạc thường xuyên với nhau nên hiệu quả của công tác bảo vệ NLTS còn gặp nhiều khó khăn. Trong khi đó, phương tiện phục vụ công tác tuần tra, kiểm soát không còn phù hợp, xuống cấp, công suất thấp; việc tổ chức thực hiện chưa đồng bộ, công tác phối hợp liên ngành còn bất cập; nguồn nhân lực phục vụ công tác kiểm tra, xử lý vi phạm còn thiếu,...

*Thứ hai, quy định về xử lý hình sự trong lĩnh vực khai thác thủy sản.*

Trên thực tế, đã có những vụ việc được đưa ra xử lý hình sự đối với các tội danh liên quan đến hoạt động khai thác thủy sản nhưng số lượng còn tương đối ít mà phần lớn chỉ dừng lại ở xử lý vi phạm hành chính. Đồng thời, chế tài xử phạt đối với các hành vi vi phạm còn tương đối nhẹ, chưa đủ sức răn đe trong khi mức độ nghiêm trọng của các hành vi có thể gây ảnh hưởng rất lớn đến NLTS tự nhiên và môi trường sống của các loài thủy sản. Điều này dẫn đến tình trạng tổ chức, cá nhân tiếp tục vi phạm các quy định của pháp luật về khai thác thủy sản như sử dụng nghề, ngư cụ cấm trong khai thác thủy sản; vi phạm về điều kiện khai thác thủy sản trên các vùng biển;... Chính vì vậy, để chấm dứt tình trạng vi phạm pháp luật trong khai thác thủy sản, cần phải cứng rắn, mạnh tay hơn nữa trong công tác xử lý vi phạm lĩnh vực này.

### **2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật khai thác bền vững nguồn lợi thủy sản**

Để hoạt động khai thác thủy sản được phát triển một cách bền vững, khai thác đi đôi với tái tạo, tránh gây cạn kiệt NLTS. Chính phủ và chính quyền địa phương phải phối hợp chặt chẽ trong việc kiểm soát sản lượng khai thác. Trong thời gian qua, Chính phủ đã cũng đã có nhiều chính sách nhằm mục đích bảo vệ nguồn lợi thủy sản, hướng tới phát triển bền vững. Tuy nhiên, cần phải có thêm các chính sách cụ thể, quyết liệt hơn để giải quyết triệt để tình trạng khai thác quá mức nguồn lợi thủy sản, cụ thể như sau:

*Thứ nhất, tăng cường kiểm tra, kiểm soát tình hình khai thác để phát hiện, ngăn chặn và kịp thời tình trạng khai thác mang tính hủy diệt, tận diệt.*

Chính quyền địa phương cần có kế hoạch tiến hành kiểm tra, rà soát, lập danh sách các hộ sinh sống bằng nghề đánh bắt thủy sản nói chung và các hộ có sử dụng ngư cụ cấm để khai thác thủy sản trong toàn tỉnh để có kế hoạch tuyên truyền, giáo dục và thực hiện cam kết không sử dụng ngư cụ cấm để đánh bắt thủy sản, hoặc chuyển đổi nghề cho ngư dân.

Kiểm soát chặt chẽ về số lượng tàu thuyền, kích cỡ tàu thuyền, kích cỡ mắt lưới, phương tiện đánh bắt, thời gian đánh bắt để tránh khai thác vào mùa sinh sản. Đồng thời, tiến hành xử phạt nghiêm khắc đối với những cá nhân, tổ chức tái phạm. Việc chỉ dừng lại ở xử phạt vi phạm hành chính là chưa đủ răn đe, bởi khi lợi ích kinh tế đạt được lớn hơn nhiều so với số tiền bị xử phạt thì hầu hết các chủ thể khai thác thủy sản sẵn sàng chịu xử phạt hành chính để tiếp tục tiến hành khai thác trái quy định của pháp luật. Đối với các trường hợp cố tình vi phạm nhiều lần, gây hậu quả nghiêm trọng, cần mạnh tay xử lý trách nhiệm hình sự nhằm răn đe đối với các cá nhân, tổ chức có hành vi tương tự.

*Thứ hai*, thành lập và phát triển các hình thức tổ chức sản xuất phù hợp, gắn với liên kết sản xuất theo chuỗi giá trị tại các vùng biển trở thành điểm tựa cho ngư dân, góp phần nâng cao đời sống cộng đồng, bảo vệ an ninh, chủ quyền biển đảo của Tổ quốc. Bên cạnh đó, phát triển đồng quản lý trong bảo vệ NLTS; xây dựng các mô hình chuyển đổi nghề, tạo sinh kế thay thế các nghề khai thác thủy sản ven bờ và nội địa, giảm áp lực lên nguồn lợi và môi trường sinh thái biển ven bờ và vùng nội địa, tạo việc làm mới ổn định, nâng cao mức sống ngư dân nâng cao trách nhiệm bảo vệ môi trường sinh thái vùng biển ven bờ và vùng nội địa.

*Thứ ba*, đẩy mạnh phát triển nuôi trồng thủy sản để thay thế thủy sản khai thác trong tự nhiên. Để sản phẩm nuôi trồng có thể thay thế được sản phẩm khai thác từ tự nhiên, cần quan tâm về cả số lượng và chất lượng, đặc biệt là vấn đề sử dụng thức ăn, thuốc, hóa chất bảo quản trong nuôi trồng thủy sản. Vì vậy, tích cực nghiên cứu trong việc phát hiện, lai tạo, tái tạo giống thủy sản để bổ sung giống thả vào tự nhiên, đồng thời chú trọng xây dựng các khu bảo tồn biển để lưu giữ và phát triển giống thủy sản, tránh tình trạng bị tuyệt chủng. Điều này cần có sự chung tay của các nhà khoa học, nhà quản lý và cả

cộng đồng dân cư mới có thể được thực hiện một cách hiệu quả.

*Thứ tư*, đào tạo, bồi dưỡng, đào tạo lại và phát triển nguồn nhân lực có chuyên môn sâu về khai thác, bảo vệ và phát triển NLTS; đào tạo bồi dưỡng đội ngũ cán bộ quản lý nghề cá đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, có khả năng ứng dụng công nghệ cao trong quản lý, điều hành; đào tạo thuyền trưởng, máy trưởng và thuyền viên tàu cá cho số lao động khai thác chưa qua đào tạo. Thường xuyên cập nhật, nâng cao và bổ sung kiến thức cho các thuyền trưởng, máy trưởng về máy móc và trang thiết bị hàng hải tiên tiến.

*Thứ năm*, đào tạo, nâng cao nghiệp vụ của lực lượng kiểm ngư. Đầu tư đội tàu, trang bị, công cụ hỗ trợ, thiết bị hiện đại và có các chính sách tài chính bảo đảm điều kiện, chế độ làm việc của lực lượng kiểm ngư để họ yên tâm thực thi nhiệm vụ giám sát khai thác thủy sản trên biển. Ngoài ra, lực lượng kiểm ngư là lực lượng tiếp xúc nhiều với ngư dân. Do vậy, việc nâng cao, đào tạo nghiệp vụ của lực lượng kiểm ngư là vô cùng cần thiết, bởi lực lượng này sẽ thực hiện hướng dẫn trực tiếp, nâng cao ý thức của người dân trong việc chấp hành các quy định pháp luật của Nhà nước.

*Thứ sáu*, tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật liên quan đến khai thác và bảo vệ NLTS, trách nhiệm và quyền lợi của cộng đồng, đặc biệt là các đối tượng ngư dân làm nghề khai thác thủy sản và thanh thiếu niên, học sinh các cấp tại các địa phương ven biển; đồng thời huy động các tổ chức xã hội và nghề nghiệp tham gia các hoạt động để đưa công tác vận động, tuyên truyền sâu rộng hơn, từng bước nâng cao nhận thức cho cộng đồng ngư dân trong công tác bảo vệ NLTS.

*Thứ bảy*, từng bước thực hiện chủ trương xã hội hóa, tăng cường vai trò, trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý hoạt động bảo vệ NLTS, khuyến khích người dân, hội, hiệp hội,... tham gia cùng với chính quyền cơ sở quản lý hoạt động bảo vệ NLTS; từ đó góp phần giảm xung đột lợi ích trong cộng đồng và góp phần phát triển bền vững. Chỉ khi lợi ích của cá nhân phù hợp và thống nhất với lợi ích chung của xã hội, mỗi chủ thể sẽ có ý thức và trách nhiệm hơn trong quá trình thực hiện các hoạt động bảo vệ và phát triển NLTS, tiến tới bảo vệ và phát triển NLTS có trách nhiệm, phát triển bền vững ■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Chính phủ (2019). *Nghị định số 42/2019/NĐ-CP ngày 16/05/2019 về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản*, Hà Nội.
2. Quốc hội (2014), *Luật Bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
3. Quốc hội (2015), *Bộ luật Hình sự*, Hà Nội.
4. Quốc hội (2017), *Luật Thủy sản*, Hà Nội.
5. Đinh Tăng (2019). Tìm giải pháp quản lý hiệu quả các khu bảo tồn biển. Tạp chí Đảng Cộng sản Việt Nam, truy cập tại <https://dangcongsan.vn/y-te/tim-giai-phap-quan-ly-hieu-qua-cac-khu-bao-ton-bien-539828.html>
6. Ngô Thị Xuân (2020). *Khai thác thủy sản bền vững theo pháp luật Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*. Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội;
7. Phạm Thị Mai Trang (2019). *Bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản với vấn đề bảo đảm phát triển bền vững theo Luật Thủy sản năm 2017*, Kỷ yếu tọa đàm khoa học cấp khoa - Phát triển bền vững và sự thích ứng của pháp luật bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

**Ngày nhận bài: 7/6/2022**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 7/7/2022**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 17/7/2022**

*Thông tin tác giả:*

**NGUYỄN NGỌC THÚY**

**Công ty Luật TNHH Navico**

## **DIFFICULTIES IN THE ENFORCEMENT OF VIETNAM'S LAWS ON SUSTAINABLE EXPLOITATION OF AQUATIC RESOURCES AND SOLUTIONS**

● **NGUYEN NGOC THUY**

NAVICO Law Firm

**ABSTRACT:**

With a coastline of 3,260 km, an area of internal waters and territorial sea of 226,000 square kilometer, an exclusive economic zone of more than 1 million square kilometer and about 4,000 islands, Vietnam is rich in aquatic resources. However, overfishing has caused severe reductions in many fish stocks in Vietnam's inland waters and coastal areas. This paper points out difficulties in the enforcement of Vietnam's laws on sustainable exploitation of aquatic resources, and proposes some solutions to improve the effectiveness of these laws.

**Keywords:** aquatic resources, sustainable exploitation, fisheries.