VIỆC ÁP DỤNG CÁC NGUYÊN TẮC CỦA LUẬT QUỐC TẾ VÀO KHẢ NĂNG GIẢI THÍCH, CẬP NHẬT CÔNG ƯỚC LIÊN HIỆP QUỐC VỀ LUẬT BIỂN 1982 (UNCLOS 1982) TRƯỚC THỰC TRẠNG MỰC NƯỚC BIỂN DÂNG

NGUYỄN TỐNG NGỌC NHƯ
Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

Nhận bài ngày 04/5/2025. Sửa chữa xong 10/5/2025. Duyệt đăng 14/5/2025.

Abstract

Climate change has led to global warming and accelerated sea-level rise, posing complex challenges to existing maritime legal frameworks. This article analyzes the applicability of key principles of international law such as the principle of the land dominating the sea, the principle of fundamental change of circumstances (rebus sic stantibus), and the principles of equity and equality in interpreting and updating UNCLOS 1982 provisions related to baselines. The discussion highlights how these principles can support legal adaptation in response to environmental changes, ensuring both fairness and legal continuity.

Keywords: *UNCLOS 1982, sea-level rise, climate change, international law principles.*

1. Đặt vấn đề

Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982) đã được đàm phán và thông qua trong bối cảnh khi biến đổi khí hậu chưa phải là mối quan tâm sâu sắc của cộng đồng quốc tế. Vì vậy UNCLOS 1982 không đưa ra hướng dẫn hay quy định liên quan đến tác động của mực nước biển dâng (do biến đổi khí hậu) đến các điểm cơ sở, đường cơ sở và ranh giới ngoài của các vùng biển đã được thiết lập hợp pháp theo UNCLOS 1982 và luật pháp quốc tế nói chung. Mực nước biển dâng đã gây ra các vấn đề pháp lý quan trọng và thậm chí hiện hữu đối với các quốc gia. Trong bối cảnh UNCLOS 1982 không đặt ra bất kỳ một nghĩa vụ nào về việc xem xét lại các đường cơ sở, ranh giới ngoài của các vùng biển cũng như cập nhật lại các biểu đồ hoặc danh sách các tọa độ địa lý sau khi đã nộp cho Tổng thư ký Liên hợp quốc. Việc xem xét tác động tiềm tàng của hiện tượng này đối với Luật Biển quốc tế về đường cơ sở, các vùng biển và quyền hàng hải, những hậu quả có thể xảy ra khi có sự thay đổi về quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khi các vùng biển hiện tại có thể bị thay đổi là cần thiết. Vấn đề được đặt ra là phải cân bằng được sự ổn định trong quan hệ quốc tế và sự ổn định, chắc chắn kèm khả năng dự đoán, sự linh hoạt của luật pháp quốc tế khi có sự thay đổi, thông qua khả năng vận dụng các nguyên tắc của luật quốc tế.

Bối cảnh thế giới đang thay đổi nhanh chóng, đặc biệt là do tác động của biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng, đặt ra những thách thức mới cho việc giải thích và áp dụng UNCLOS 1982. Hiện tượng mực nước biển dâng đã trở thành mối quan tâm ngày càng tăng đối với các quốc gia trên toàn thế giới, đặc biệt các đảo quốc nhỏ và các nước đang phát triển, những chủ thể vốn đã dễ bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu[1]. Trước bối cảnh này, các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc hướng dẫn cách tiếp cận và giải quyết những vấn đề pháp lý phát sinh. Trong giới hạn của bài viết, xin chủ yếu phân tích vai trò của nguyên tắc đất thống trị biển, nguyên tắc sự thay đổi cơ bản của hoàn cảnh (rebus sic stantibus), và nguyên tắc công bằng,

1) Thống kê cho thấy, mực nước biển trung bình toàn cầu đã tăng 8 - 9 inch (21-24 cm) kể từ năm 1880 và vào năm 2023, mực nước biển trung bình toàn cầu đã lập kỷ lục mới - cao hơn 101,4 mm (3,99 inch) so với mực nước biển năm 1993.

Email: ngocnhu@ctu.edu.vn

bình đẳng trong việc giải thích và khả năng cập nhật UNCLOS 1982 trước thách thức mực nước biển dâng và tác động đến đường cơ sở của quốc gia ven biển.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Cách tiếp cận về đường cơ sở trong Luật Biển quốc tế và Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982

Trong Luật biển quốc tế, việc xác định đường cơ sở là nền tảng để xác định phạm vi các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của quốc gia ven biển. Đối với quốc gia lục địa, UNCLOS 1982 đề cập hai cách xác định đường cơ sở là đường cơ sở thông thường và đường cơ sở thẳng trong các điều từ Điều 5 đến Điều 14. Đối với quốc gia quần đảo, UNCLOS 1982 ghi nhận cách xác định đường cơ sở quần đảo theo quy định tại Điều 47. Các quốc gia, tuỳ theo hoàn cảnh khác nhau, có thể xác định đường cơ sở theo phương pháp đường cơ sở thông thường, phương pháp đường cơ sở thẳng hoặc kết hợp cả hai phương pháp [4]. Tuy nhiên, tính chất động của bờ biển do các quá trình tự nhiên như xói lở, bồi tụ và đặc biệt là tác động của mực nước biển dâng do biến đổi khí hậu đã làm nảy sinh cuộc tranh luận về tính ổn định của đường cơ sở. UNCLOS 1982 chỉ yêu cầu các quốc gia tuyên bố và thể hiện trên hải đồ tỉ lệ lớn đường cơ sở thông thường[2]; công bố, nộp lưu chiểu cho Tổng thư kí Liên hợp quốc các hải đồ thể hiện đường cơ sở thẳng và danh mục toạ độ địa lí của các điểm cơ sở[3], nhiều ý kiến cho rằng hải đồ mà quốc gia tuyên bố hoặc đã nộp lưu chiểu cùng với danh mục toạ độ địa lí cho Tổng thư kí Liên hợp quốc là các căn cứ pháp lí quan trọng thể hiện đường cơ sở của quốc gia ven biển. Đường cơ sở này sẽ không phụ thuộc vào sự thay đổi của địa hình bờ biển hoặc các điều kiện tự nhiên khác, trong đó bao gồm cả mực nước biển dâng.

Mực nước biển dâng đã khơi lại cuộc tranh luận giữa đường cơ sở cố định và đường cơ sở di động. Đường cơ sở thông thường về bản chất được quốc gia ven biển sử dụng để tính ranh giới biển của mình và do đó xác định phạm vi các quyền hàng hải của mình theo Luật biển quốc tế. Trong khi cách tiếp cận đường cơ sở di động xác định quyền hàng hải của các quốc gia phải thay đổi tương ứng với sự thay đổi trong đường cơ sở thông thường do mực nước biển dâng, thì cách tiếp cận đường cơ sở cố định yêu cầu các quốc gia ven biển phải xác định vĩnh viễn phạm vi các quyền hàng hải của mình bằng cách cố định các đường cơ sở của họ, các đường cơ sở này vẫn có hiệu lực ngay cả khi các khu vực ven biển bị nhấn chìm do mực nước biển dâng cao.

Cuộc tranh luận này đặc biệt được quan tâm trong bối cảnh mực nước biển dâng, đe dọa và làm thay đổi đáng kể đường bờ biển của nhiều quốc gia, đặc biệt là các quốc đảo nhỏ đang phát triển (Small Island Developing States - SIDS) và các quốc gia có vùng đất thấp ven biển. Việc duy trì đường cơ sở cố định giúp đảm bảo sự ổn định của các ranh giới biển đã được thiết lập, tạo khuôn khổ pháp lý rõ ràng, có thể dự đoán được và giảm thiểu nguy cơ phát sinh tranh chấp giữa các quốc gia [3]. Việc thay đổi đường cơ sở do các biến động tự nhiên có thể dẫn đến việc tước đoạt các quyền này, gây ra sự bất công và làm xói mòn lòng tin vào trật tự pháp lý biển hiện hành. Trong khi đó, trường phái đường cơ sở di động lập luận rằng luật pháp nên phản ánh thực tế và đường cơ sở được xác định dựa trên mực nước triều thấp, một yếu tố địa lý thực tế. Khi yếu tố này thay đổi, đường cơ sở và các vùng biển được tính từ nó cũng nên thay đổi theo. Bên cạnh đó, bờ biển là một thực thể có thể thay đổi, do đó, đường cơ sở cũng nên có khả năng thay đổi theo sự thay đổi của bờ biển.

Như đã đề cập, UNCLOS 1982 không quy định rõ rằng ranh giới biển sẽ thay đổi khi đường cơ sở thay đổi, vì vậy không loại trừ khả năng các quốc gia có thể sử dụng một trong hai cách tiếp cận về đường cơ sở nêu trên. Trên thực tế, các quốc gia thành viên UNCLOS 1982 không có sự đồng nhất trong việc xác định đường cơ sở theo hướng di động và cố định. Nhóm các quốc gia phát triển (Anh, Hà Lan, Phần Lan, Hoa Kỳ...) thường ủng hộ cách tiếp cận đường cơ sở di động , trong khí đó nhóm

2) Điều 5 UNCLOS 1982.

3) Khoản 2 Điều 16; khoản 9 Điều 47 UNCLOS 1982.

SIDS và các quốc gia đang phát triển (Quần đảo Solomon, Timor Lester, Thái Lan…) [4] lại cổ súy cách tiếp cận đường cơ sở cố định. Lý do cho sự không đồng nhất này có thể được lý giải, theo cách tiếp cận đường cơ sở di động, khi mực nước biển dâng cao không làm hạn chế đáng kể quyền hàng hải và quyền lợi của nhóm các quốc gia phát triển trên biển cả. Họ vẫn có thể tiếp cận các quyền hàng hải vốn trước đây thuộc vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của các quốc gia khác và hiện nay lại trở thành một phần của biển cả. Song song đó, do khan hiếm nguồn tài nguyên, việc bị thu hẹp EEZ đối với nhóm các quốc gia đang phát triển về cơ bản sẽ hạn chế quyền kiểm soát của họ đối với các quyền hàng hải và các nguồn tài nguyên kinh tế biển của họ, vì vậy đe dọa đến sự tồn tại của họ theo luật pháp quốc tế. Do những lý do trên, các quốc gia phát triển có thể hưởng lợi từ việc thu hẹp lãnh thổ trên biển của các quốc gia đang phát triển và các quốc gia ven biển khác, vì vậy thực tiễn tiếp cận của các quốc gia trong việc xác định đường cơ sở di động hoặc cố định là không giống nhau.

2.2. Khả năng áp dụng các nguyên tắc của Luật quốc tế trong việc giải thích, cập nhật quy định của Công ước Liên Hiệp Quốc về Luật Biển 1982 về đường cơ sở

2.2.1. Nguyên tắc đất thống trị biển

Nguyên tắc đất thống trị biển là một nguyên tắc lâu đời và cơ bản trong luật biển quốc tế. Nguyên tắc này khẳng định rằng chủ quyền của quốc gia ven biển đối với lãnh thổ đất liền của mình là cơ sở để xác định các vùng biển thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của quốc gia đó [3]. Vị trí và đặc điểm của bờ biển là yếu tố then chốt để thiết lập đường cơ sở, từ đó xác định chiều rộng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, EEZ và thềm lục địa.

Trong bối cảnh mực nước biển dâng, nguyên tắc này càng trở nên quan trọng. Sự thay đổi của đường bờ biển do mực nước biển dâng trực tiếp ảnh hưởng đến việc xác định đường cơ sở và các vùng biển của quốc gia ven biển. Nếu mực nước triều thấp nhất dịch chuyển vào sâu hơn trong đất liền, theo cách tiếp cận đường cơ sở di động, các vùng biển thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của quốc gia có thể bị thu hẹp. Đường cơ sở của quốc gia ven biển có thể bị tác động theo các hướng sau: (1) Đường cơ sở thông thường "dịch chuyển" về phía đất liền; (2) Đường cơ sở thẳng "dịch chuyển" về phía đất liền hoặc bị đẩy "lệch" xu hướng chung của bờ biển tuỳ vào điểm cơ sở được quốc gia lựa chọn; (3) Đường cơ sở thẳng không còn phù hợp với quy định của UNCLOS 1982 do một số điểm cơ sở đã "biến mất" hoàn toàn hoặc không đáp ứng các tiêu chí của UNCLOS 1982 [4]. Điều này đặt ra câu hỏi về việc liệu sự thay đổi trên thực tế của lãnh thổ ven biển có nên tự động dẫn đến sự thay đổi về mặt pháp lý đối với các vùng biển hay không?

Nguyên tắc đất thống trị biển gợi ý rằng sự ổn định của lãnh thổ đất liền là nền tảng cho sự ổn định của các quyền trên biển. Việc áp dụng một cách máy móc đường cơ sở di động theo sự thay đổi nhất thời của mực nước biển có thể làm suy yếu nguyên tắc này và gây ra sự bất ổn pháp lý. Do đó, việc giải thích và áp dụng UNCLOS 1982 trong bối cảnh mực nước biển dâng cần xem xét đến sự ưu tiên của lãnh thổ đất liền và tìm kiếm các giải pháp bảo vệ các quyền trên biển hiện hữu dựa trên lãnh thổ ổn định.

2.2.2. Nguyên tắc sự thay đổi cơ bản của hoàn cảnh (Rebus sic stantibus)

Nguyên tắc *rebus sic stantibus*, được pháp điển hóa tại Điều 62, Công ước Viên 1969 về Luật Điều ước quốc tế (Công ước 1969), cho phép quốc gia viện dẫn sự thay đổi cơ bản của hoàn cảnh đã xảy ra so với thời điểm ký kết điều ước làm căn cứ để đình chỉ hoặc chấm dứt điều ước đó. Tuy nhiên, Điều 62, Công ước 1969 đặt ra những điều kiện rất nghiêm ngặt để viện dẫn nguyên tắc này, nhằm bảo đảm sự ổn định của các điều ước quốc tế. Những điều kiện đó là: (1) Có sự thay đổi (change) giữa hoàn cảnh lúc ký kết và hoàn cảnh sau đó; (2) Sự thay đổi đó phải mang tính cơ bản (fundamental); (3) Sự thay đổi đó không được các bên biết trước (not foreseen); (4) Hoàn cảnh bị thay đổi là căn cứ quan trọng (essential basis) để các bên chấp nhận chịu ràng buộc đối với điều ước; (5) Sự thay đổi đó làm biến đổi đáng kể (radically transform) phạm vi nghĩa vụ sẽ được thực thi theo điều ước.

Trong bối cảnh mực nước biển dâng, một số quốc gia, đặc biệt là các SIDS, có thể xem xét khả năng viện dẫn nguyên tắc *rebus sic stantibus* để đình chỉ hoặc hủy bỏ các điều ước biển hiện hành mà họ cho rằng không còn phù hợp hoặc gây bất lợi do sự thay đổi cơ bản của hoàn cảnh. Họ có thể lập luận rằng mực nước biển dâng là một sự thay đổi không lường trước, đe dọa sự tồn tại của lãnh thổ và làm thay đổi căn bản cơ sở để họ chấp nhận các điều ước phân định ranh giới biển hoặc các điều ước liên quan đến quyền lợi trên biển của mình. Tuy nhiên, việc viện dẫn thành công nguyên tắc *rebus sic stantibus* trong trường hợp này là rất khó khăn. Các điều ước về biên giới, bao gồm cả ranh giới biển đã được phân định, thường được coi là ngoại lệ theo Điều 62.2.a, Công ước 1969, nghĩa là không thể bị chấm dứt hoặc đình chỉ dựa trên nguyên tắc này. Giải thích cho quy định này là để bảo đảm sự ổn định, tránh gây ra các tranh chấp lãnh thổ liên tục, và cũng hài hòa với nguyên tắc về sự ổn định, chắc chắn, công bằng và bình đẳng mà UNCLOS 1982 hướng đến.

Mặc dù vậy, mực nước biển dâng có thể tạo ra những tình huống pháp lý mới mà các điều ước hiện hành, đặc biệt UNCLOS 1982 chưa lường trước được. Trong những trường hợp đặc biệt nghiêm trọng, khi sự thay đổi của hoàn cảnh đe dọa đến sự tồn tại của một quốc gia như một chủ thể của luật quốc tế, có thể cần có những cách tiếp cận pháp lý sáng tạo và linh hoạt hơn, dựa trên các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế, để giải quyết vấn đề này một cách công bằng.

2.2.3. Nguyên tắc công bằng và bình đẳng

Nguyên tắc công bằng và bình đẳng đòi hỏi việc áp dụng luật pháp một cách hợp lý và phù hợp với hoàn cảnh cụ thể, tránh những kết quả quá cứng nhắc hoặc bất hợp lý [5]. Trong bối cảnh mực nước biển dâng, việc áp dụng một cách máy móc các quy định của UNCLOS 1982 về đường cơ sở di động có thể dẫn đến những kết quả không công bằng cho các quốc gia có bờ biển thấp hoặc SIDS, khi họ phải chịu những thiệt hại lớn nhất do một vấn đề mà họ đóng góp rất ít vào nguyên nhân gây ra là biến đổi khí hậu. Nguyên tắc công bằng có thể được sử dụng để biện minh cho việc áp dụng các giải pháp pháp lý đặc biệt nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích của các quốc gia này, chẳng hạn như việc duy trì đường cơ sở cố định hoặc xem xét các cơ chế hỗ trợ quốc tế.

Trong bối cảnh mực nước biển dâng, các quốc gia không ở trong một vị thế bình đẳng về khả năng ứng phó và chịu đựng những tác động của hiện tượng này. SIDS và các quốc gia đang phát triển ven biển thường có nguồn lực hạn chế hơn để thực hiện các biện pháp thích ứng và bảo vệ lãnh thổ của mình. Nguyên tắc bình đẳng có thể được viện dẫn để kêu gọi sự hợp tác và hỗ trợ quốc tế, đảm bảo rằng gánh nặng của việc ứng phó với mực nước biển dâng được chia sẻ một cách công bằng và các quốc gia dễ bị tổn thương nhận được sự giúp đỡ cần thiết để bảo vệ quyền và sự tồn tại của mình [1].

UNCLOS 1982 có thể được sửa đổi theo sự phát triển tiếp theo của một tập quán về đường cơ sở đi động hoặc cố định. Các quốc gia phát triển, với thực tiễn về cách tiếp cận đường cơ sở lưu động có thể dễ dàng khẳng định rằng hành vi của họ phù hợp với các mục tiêu và mục đích của UNCLOS 1982 là sử dụng hiệu quả các nguồn lực của một quốc gia, khiến bất kỳ cách giải thích nào thúc đẩy mục tiêu như vậy đều là cách giải thích công bằng. Vì vậy, cách thức thiết lập một tập quán về đường cơ sở di động có nhiều khả năng phát triển hơn và điều này có thể củng cố "quyền bá chủ" hiện có của các quốc gia phát triển so với SIDS. Trong bối cảnh, sự phát triển của các tập quán tiếp theo có thể sửa đổi UNCLOS 1982 theo hướng ảnh hưởng không cân xứng đến SIDS, nguyên tắc công bằng và bình đẳng có thể được cân nhắc để đảm bảo quyền lợi cho SIDS so với các quốc gia phát triển.

Việc sử dụng phương pháp tiếp cận đường cơ sở di động để phân định ranh giới biển theo Luật quốc tế về cơ bản dẫn đến tình huống, mực nước biển dâng sẽ tác động không đáng kể đến lãnh thổ và quyền lợi của các quốc gia phát triển trong khi mực nước biển dâng như vậy sẽ làm giảm phần lãnh thổ và quyền lợi biển của SIDS hoặc biến chúng thành chủ đề của các tranh chấp giữa các quốc

gia. Tác động không cân xứng này đối với SIDS trái với các nguyên tắc về công bằng và bình đẳng theo Luật pháp quốc tế.

Thêm vào đó, theo Điều 31 và 32, Công ước 1969, việc giải thích điều ước cần xem xét ngữ cảnh, mục đích và đối tượng của điều ước, cũng như mọi thỏa thuận hoặc thực tiễn tiếp theo của các bên liên quan đến việc áp dụng điều ước. Trong bối cảnh mực nước biển dâng, việc giải thích UNCLOS 1982 cần xem xét đến mục tiêu bảo vệ hòa bình, an ninh và hợp tác quốc tế trên biển, cũng như nguyên tắc công bằng và bình đẳng.

3. Kết luận

Mực nước biển dâng do biến đổi khí hậu đặt ra những thách thức pháp lý đáng kể cho Luật biển quốc tế và UNCLOS 1982. Trong bối cảnh này, việc áp dụng các nguyên tắc của Luật Quốc tế như nguyên tắc đất thống trị biển, nguyên tắc công bằng và bình đẳng đóng vai trò quan trọng trong việc hướng dẫn cách giải thích và có khả năng cập nhật UNCLOS 1982. Mặc dù việc viện dẫn nguyên tắc *rebus sic stantibus* để đình chỉ hoặc hủy bỏ các điều ước biển hiện hành là rất khó khăn, những tác động nghiêm trọng của mực nước biển dâng có thể đòi hỏi những cách tiếp cận pháp lý sáng tạo và linh hoạt hơn, dựa trên các nguyên tắc công bằng và bình đẳng, để bảo vệ quyền và lợi ích của tất cả các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia dễ bị tổn thương nhất. Cộng đồng quốc tế cần tiếp tục hợp tác và đối thoại trên cơ sở nguyên tắc thỏa thuận, cân bằng lợi ích giữa các bên để tìm kiếm những giải pháp pháp lý bền vững và công bằng trong bối cảnh mực nước biển toàn cầu tiếp tục dâng cao. Mặc dù quá trình sửa đổi, bổ sung và cập nhật một điều ước đa phương như UNCLOS 1982 thường rất phức tạp, đây vẫn là một khả năng để giải quyết những vấn đề pháp lý mới một cách toàn diện. Tuy nhiên, việc đạt được sự đồng thuận của đa số các quốc gia thành viên là một thách thức lớn.

Tài liệu tham khảo

[1] Crawford, J. (2019), *Brownlie's Principles of Public International Law (Các nguyên lý của Luật quốc tế công theo Brownlie)*, Oxford University Press, 9th ed., p.53.

[2] United Nations (2019), General Assembly Resolution 73/284, *Sea-level rise and its implications for international law (tạm dịch: Hiện tượng mực nước biển dâng và các hệ quả pháp lý trong khuôn khổ luật quốc tế)*, 15 May.

[3] Lowe, V. (2017), *The Sea: Law and Policy (Biển: Luật pháp và chính sách),* Hart Publishing, 3rd ed., p.15.

[4] Nguyễn Thị Kim Ngân (2022), *Tác động của mực nước biển dâng đến cách xác định đường cơ sở của quốc gia ven biển*, Tạp chí Luật học, số 7, tr. 135-148.

[5] Shaw, M. N. (2018), *International Law (Luật quốc tế)*, Cambridge University Press, 9th ed., p.141.

[6] Rebecca Lindsey (2023), *Climate Change: Global Sea Level (Biến đổi khí hậu và sự thay đổi mực nước biển toàn cầu)*, Climate Change: Global Sea Level, NOAA Climate.gov, truy cập ngày 25/03/2025.

[7] BNG (2024), *Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển: Ba thập kỷ đóng góp quan trọng và tiếp tục phát huy vai trò giải quyết các vấn đề mới nổi về quản trị biển và đại dương*, nguồn: https://baochinhphu.vn/cong-uoc-cua-lhq-ve-luat-bien-ba-thap-ky-dong-gop-quan-trong-va-tiep-tuc-phat-huy-vai-tro-giai-quyet-cac-van-de-moi-noi-ve-quan-tri-bien-va-dai-duong-102241122195255773.htm, truy cập ngày 22/04/2025.