

## THỰC TRẠNG VỀ KHAI THÁC BẤT HỢP PHÁP VÙNG BIỂN NƯỚC NGOÀI Ở NGHỀ CÁ TỈNH BÌNH ĐỊNH VÀ KHÁNH HÒA

### ASSESSING THE STATUS OF ILLEGAL FISHING ACTIVITIES IN FOREIGN WATERS FOR FISHERIES IN BINH DINH AND KHANH HOA PROVINCES

**Tô Văn Phương**

Phòng Đào tạo Đại học, Trường Đại học Nha Trang

Tác giả liên hệ: Tô Văn Phương (Email: phuongtv@ntu.edu.vn)

Ngày nhận bài: 28/06/2022; Ngày phản biện thông qua: 01/08/2022; Ngày duyệt đăng: 28/09/2022

#### TÓM TẮT

Tình trạng tàu cá đánh bắt trái phép ở vùng biển nước ngoài đang là vấn đề nan giải của nghề cá Việt Nam. Chấm dứt tình trạng này là điều kiện tiên quyết để Ủy ban Châu Âu (EC) tháo gỡ Thẻ vàng cho Việt Nam. Bằng việc kết hợp thu thập thông tin sơ cấp và thứ cấp, thực hiện khảo sát đánh giá thực trạng khai thác bất hợp pháp ở vùng biển nước ngoài của đội tàu khai thác khu vực Nam Trung Bộ từ 01/2022 đến 06/2022. Nghiên cứu thực hiện phỏng vấn trực tiếp 10 cán bộ quản lý nghề cá, 100 ngư dân ở tỉnh Bình Định và Khánh Hòa. Kết quả cho thấy, tàu cá Bình Định bị nước ngoài bắt giữ do khai thác bất hợp pháp đã giảm từ 21 tàu năm 2017 xuống còn 16 tàu năm 2021; Khánh Hòa không ghi nhận trường hợp vi phạm từ cuối năm 2018 cho đến nay. Có 100% ngư dân hiểu về quy định chống khai thác IUU nhưng nhận thấy nguồn lợi thủy sản vùng biển nước ngoài dồi dào và phong phú. Vì động cơ kinh tế, có 48% ngư dân cho rằng thuyền trưởng là người quyết định khai thác bất hợp pháp ở vùng biển nước ngoài. Vấn đề thực thi pháp luật và xử phạt các hành vi khai thác bất hợp pháp ở vùng biển nước ngoài còn yếu cần được cải thiện trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Khai thác bất hợp pháp, vùng biển nước ngoài, Bình Định, Khánh Hòa.

#### ABSTRACT

Vietnamese vessels illegally fishing in foreign waters is a dilemma. Ending this situation is a prerequisite for the European Commission (EC) to remove the Yellow card for Vietnam's fisheries. By combining primary and secondary data collection methods, the study conducted a survey to assess the status of illegal fishing in foreign waters of the fishing vessels in the South Central region from January 2022 to June 2022. The study interviewed ten fisheries officials and 100 fishers in Binh Dinh and Khanh Hoa provinces. The results show that Binh Dinh fishing vessels seized by foreign countries due to illegal fishing have decreased from 21 vessels in 2017 to 16 vessels in 2021; Khanh Hoa has not recorded any violations since the end of 2018. All fishers replied that they understood the regulations against IUU fishing. They believed that national marine resources completed depleted, but the resources in foreign waters were abundant. For economic incentives, 48% of surveyed fishers believed that the captain is the primary decision-maker to fish illegally in foreign waters. The issue of law enforcement and penalties for illegal fishing in foreign waters is still weak that needs to improve in the coming time.

**Key words:** Illegal fishing, foreign countries, Binh Dinh, Khanh Hoa.

#### I. MỞ ĐẦU

Ngành khai thác thủy sản có vai trò quan trọng trong lĩnh vực nông nghiệp, đóng góp vào phát triển chung của kinh tế đất nước. Năm 2016, sản lượng thủy sản đạt 6,7 triệu tấn/năm, trong đó sản lượng khai thác đạt 3,1 triệu tấn, kim ngạch xuất khẩu đạt trên 7 tỉ USD. Liên minh Châu Âu (EU) là thị trường nhập khẩu lớn thứ hai của sản phẩm thủy sản giai đoạn

2012-2017, chiếm 19 - 22% tổng số xuất khẩu thủy sản Việt Nam [14,17]. Bình Định là tỉnh thuộc duyên hải Nam Trung Bộ với chiều dài bờ biển 134 km. Năm 2021, toàn tỉnh có 5.967 tàu cá trong đó nhóm tàu có chiều dài từ 15m trở lên là 3.262 chiếc với gần 32.000 lao động (chiếm 54,8%) quy mô nghề khai thác thủy sản của tỉnh này, sản lượng khai thác đạt 258.136 tấn [3]. Khánh Hòa có 385 km chiều dài bờ

biển giúp ngành thủy sản đóng vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Năm 2021, toàn tỉnh có 3.365 tàu cá, trong đó nhóm tàu có chiều dài từ 15 trở lên là 708 tàu, chủ yếu khai thác cá ngừ đại dương; sản lượng khai thác đạt 96.000 tấn [1].

Tháng 10/2017, nghề cá Việt Nam chính thức bị Thẻ vàng của Ủy ban Châu Âu (EC) do khai thác khai thác bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU). Hệ quả là các sản phẩm thủy sản của Việt Nam gặp nhiều rào cản kỹ thuật khi xuất khẩu vào thị trường EU, ảnh hưởng lớn đến thương mại thủy sản.

Sau khi bị EC cảnh báo Thẻ vàng, xuất khẩu thủy sản Việt Nam sang thị trường EU giảm rõ rệt, giảm liên tục qua các năm 2018 (giảm 6%); 2019 (giảm 15%) và năm 2020 đạt 340 triệu USD, giảm 10% so với năm 2019 và doanh số giảm 28% so với năm 2017 [13,17]. Trong 4 năm qua, mặc dù Việt Nam đã thực hiện nhiều hành động, giải pháp nhằm khắc phục Thẻ vàng nói chung và đặc biệt là chấm dứt tình trạng khai thác bất hợp pháp tại vùng biển nước ngoài nói riêng, nhất là các đội tàu khai thác xa bờ khu vực Nam Trung Bộ – đây là “rào cản” lớn nhất, là điều kiện tiên quyết để EC xem xét việc gỡ Thẻ vàng cho nghề cá Việt Nam. Tuy vậy, những nỗ lực của Việt Nam dường như chưa đủ để chấm dứt tình trạng vi phạm này.

Nghiên cứu về vấn đề Thẻ vàng và khai thác IUU ở Việt Nam còn khá mới, chưa có nhiều nghiên cứu đánh giá tác động cụ thể để đóng góp những luận cứ khoa học trong đề xuất giải pháp căn cơ giúp khắc phục triệt để tình trạng khai thác trái phép vùng biển nước ngoài. Vì vậy, nghiên cứu đánh giá thực trạng khai thác bất hợp pháp nhằm tìm giải pháp ngăn chặn hành vi tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài là rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Hai địa phương Nam Trung Bộ gồm Bình Định và Khánh Hòa, là hai nghề cá phát triển của cả nước để lựa chọn để khảo sát thực tế.

## II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Nội dung nghiên cứu

Đánh giá thực trạng khai thác bất hợp pháp vùng biển nước ngoài đối với nghề cá tỉnh Bình

Định và Khánh Hòa. Đồng thời, đề xuất giải pháp chấm dứt khai thác bất hợp pháp nhằm góp phần tháo gỡ Thẻ vàng của EC.

### 2.2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

#### 2.2.1. Đối tượng nghiên cứu

Khai thác bất hợp pháp vùng biển nước ngoài đối với tàu khai thác xa bờ.

#### 2.2.2. Phạm vi nghiên cứu

*Phạm vi không gian:* tỉnh Bình Định và Khánh Hòa.

*Phạm vi thời gian:* 01/2022 – 06/2022.

### 2.5. Phương pháp nghiên cứu

#### 2.5.1. Phương pháp thu thập thông tin thứ cấp

- Tổng hợp thông tin từ các công trình nghiên cứu quốc tế về khai thác IUU trên thế giới, làm căn cứ kế thừa các mô hình, giải pháp phù hợp để áp dụng vào Việt Nam.

- Tổng hợp thông tin từ các văn bản quyết định, chỉ thị, nghị quyết, hướng dẫn, báo cáo thống kê của trung ương, địa phương nghề cá Bình Định và Khánh Hòa liên quan đến tàu thuyền và ngư dân vi phạm vùng biển nước ngoài làm căn cứ đánh giá thực trạng vi phạm này ở các địa phương nghiên cứu.

#### 2.5.2. Phương pháp thu thập thông tin sơ cấp

##### a. Thu thập thông tin sơ cấp từ cán bộ quản lý

Phòng vấn sâu 10 cán bộ trực tiếp làm công tác quản lý nghề cá ở Chi cục Thủy sản và thảo luận 02 nhóm tập trung tại 2 địa phương nghiên cứu để đánh giá thực trạng tàu thuyền khai thác bất hợp pháp vùng biển nước ngoài. Khảo sát sử dụng bảng “câu hỏi mở” soạn sẵn để khảo sát và thu thập thông tin một cách linh hoạt và đầy đủ nhất, đồng thời kết quả có tính đa chiều, khách quan dưới nhiều góc độ trong quản lý, đặc biệt ở khía cạnh theo nhóm.

##### b. Thu thập thông tin sơ cấp từ ngư dân

Nghiên cứu cũng sử dụng phương pháp phỏng vấn sâu để khảo sát ngư dân về các khía cạnh tình hình nguồn lợi thủy sản, ngư trường khai thác, động cơ chính dẫn đến tình trạng khai thác vi phạm vùng biển nước ngoài, ai là người quyết định chính về việc này?

Bên cạnh đó, nghiên cứu thực hiện khảo sát

theo mẫu câu hỏi được thiết kế sẵn một số thông tin về thực trạng khai thác, nhận thức ngư dân về các quy định về khai thác IUU và chống khai thác bất hợp pháp. Do nguồn lực phục vụ nghiên cứu có hạn, nghiên cứu sử dụng phương pháp xác định cỡ mẫu nghiên cứu theo công thức Taro Yamane [16] để khảo sát tổng số tàu khai thác xa bờ của Khánh Hòa (747 tàu) và Bình Định (3.262 tàu), cụ thể:

$$n = \frac{N}{1 + N.e^2}$$

Trong đó:

- n: là số mẫu cần điều tra.

- N: là số lượng tàu cần nghiên cứu thực tế (747+3.262 = 4.009).

- Chọn độ tin cậy 90% nên mức độ sai lệch e = 0,1.

Theo công thức trên, số lượng mẫu cần khảo sát nghiên cứu là 98. Tuy nhiên, nghiên cứu đã khảo sát tròn 100 phiếu điều tra, phân bố đều ở 2 địa phương Bình Định, Khánh Hòa để tăng tính đại diện.

**2.6. Phương pháp xử lý thông tin dữ liệu**

Nghiên cứu thực hiện phương pháp tổng

hợp và phân tích dữ liệu thông tin từ các văn bản quy định, chỉ đạo, hướng dẫn và công trình nghiên cứu trước. Các dữ liệu khảo sát được tổng hợp, làm sạch và phân tích thông qua các bảng biểu và hình vẽ. Sử dụng MS. Excel để phân tích số liệu khảo sát đưa ra thông tin định lượng phục vụ nghiên cứu.

**III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**

**3.1. Nỗ lực của Việt Nam nhằm ngăn chặn tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài**

**3.1.1. Tình hình tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài**

Trong 5 năm qua, mặc dù Việt Nam tích cực thực hiện nhiều giải pháp, tình trạng đánh bắt trái phép ở vùng biển nước ngoài vẫn xảy ra nhưng có xu hướng giảm. Tàu thuyền và ngư dân được ghi nhận vi phạm vùng biển nước ngoài đã giảm từ 297 tàu (2.419 ngư dân) năm 2017 – thời điểm nghề cá Việt Nam bị EC cảnh báo Thẻ vàng - xuống còn 53 tàu (447 ngư dân) năm 2021 [4,11], chi tiết tại Bảng 1. Tuy vậy, khảo sát cho thấy số lượng tàu cá thực tế vi phạm có thể cao hơn nhiều số liệu được ghi nhận trong các báo cáo chính thức.

**Bảng 1. Thống kê tàu cá Việt Nam vi phạm vùng biển nước ngoài từ 2017 – 2021**

Năm/ tàu/ngư dân vi phạm	2017		2018		2019		2020		2021		
	Tàu	Ngư dân	Tàu	Ngư dân	Tàu	Ngư dân	Tàu	Ngư dân	Tàu	Ngư dân	
<b>Tổng số</b>	<b>297</b>	<b>2.419</b>	<b>179</b>	<b>1.146</b>	<b>253</b>	<b>1.205</b>	<b>92</b>	<b>556</b>	<b>53</b>	<b>447</b>	
<b>Một số quốc gia</b>	Indonesia	141	1.204	46	321	54	380	26	156	12	-
	Malaysia	19	187	33	271	104	490	32	193	18	-
	Thailan	33	198	27	149	30	121	15	50	5	-
	Campuchia	19	64	23	100	32	143	19	157	-	-
<b>Khác</b>	85	766	50	305	33	71	0	0	-	-	

Tổng hợp từ nguồn: [4,11]

Thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu các cán bộ trực tiếp quản lý tàu thuyền tại các Chi cục Thủy sản cho thấy công tác thống kê chủ yếu từ dữ liệu tàu cá khai thác bất hợp pháp bị nước ngoài bắt giữ và thông báo về Việt Nam; hoặc tàu cá bị cơ quan quản lý phát hiện vi phạm thông qua hệ thống giám sát tàu cá (VMS). Các cơ quan quản lý không thể ghi nhận tàu thuyền không có hoặc ngắt kết nối thiết bị VMS để cố tình vào vùng biển nước ngoài đánh bắt bất hợp

pháp. Bên cạnh đó, khảo sát thuyền trưởng cho thấy khi tàu thuyền khai thác ngoài vùng biển của quốc gia, ngư dân không bao giờ tiết lộ với bất kỳ ai, kể cả người thân và thậm chí cả chủ tàu hoặc thuyền viên.

**3.1.2. Nỗ lực ngăn chặn tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài**

Có thể nói, giảm thiểu và ngăn chặn khai thác IUU nói chung và vi phạm vùng biển nước ngoài nói riêng đã được Việt Nam đặt ra để giải

quyết từ năm 2010 ngay khi Luật khai thác IUU của EC có hiệu lực triển khai. Tuy nhiên, hơn 10 năm về trước khi chưa bị cảnh báo thẻ vàng; việc thực thi pháp luật và triển khai các giải pháp ví dụ như Chỉ thị 689 của Thủ tướng Chính phủ về ngăn chặn và giảm thiểu tàu cá và ngư dân Việt Nam bị nước ngoài bắt giữ đường như không hiệu quả [2,5].

Tiếp đó, năm 2017 Thủ tướng Chính phủ ban hành Công điện 732 về ngăn chặn, giảm thiểu và chấm dứt tàu cá và ngư dân Việt Nam khai thác thủy sản trái phép vùng biển nước ngoài [6]. Tuy vậy, một lần nữa, yêu cầu của cấp chính quyền cao nhất về chấm dứt tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài chỉ dừng lại ở *chỉ thị trên giấy chứ chưa đến thực tiễn*. Hệ quả là Việt Nam bị EC cảnh báo Thẻ vàng vào ngày 23/10/2017.

Sau khi bị thẻ vàng, chỉ sau 2 tháng, Chính phủ tiếp tục ra Chỉ thị 45 ngày 13/12/2017 về yêu cầu thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp *cấp bách* để khắc phục cảnh báo của EC về chống khai thác IUU [7]. Cụm từ “*cấp bách*” đã nói lên tất cả khi Việt Nam gặp nhiều rào cản khi bị thẻ vàng, trong đó cần tập trung giải quyết tình trạng tàu cá và ngư dân vi phạm vùng biển nước ngoài. Các giải pháp đưa ra rất mạnh mẽ và kiên quyết. Đặc biệt là yêu cầu cụ thể Chủ tịch tỉnh, nhất là các tỉnh trọng điểm về tàu cá vi phạm (Bình Định, Kiên Giang, Cà

Mau...) phải trực tiếp chỉ đạo quyết liệt, đồng bộ có hiệu quả để chấm dứt tình trạng vi phạm vùng biển nước ngoài sau đó 8 tháng, tức là trước 30/6/2018 (*mục tiêu lần 1*). Khi mục tiêu này không đạt được, đầu năm 2018, Chính phủ ban hành Quyết định số 78 về việc phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia nhằm ngăn chặn, giảm thiểu và loại bỏ khai thác hải sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định đến năm 2025. Theo đó, *mục tiêu lần 2* đặt ra là cuối năm 2020 [8]. Mục tiêu lần 2 cũng không khả thi và lần gần nhất là năm 2021, Chính phủ đặt *mục tiêu lần 3* theo Thông báo số 245 của Thủ tướng yêu cầu chấm dứt vào cuối năm 2021 [10]. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài vẫn còn nan giải. Như vậy, cả 3 mục tiêu Chính phủ đặt ra nhằm chấm dứt tình trạng khai thác bất hợp pháp đều không đạt được.

### 3.2. Tình hình vi phạm vùng biển nước ngoài của tàu cá Khánh Hòa, Bình Định

Tính từ năm 2018, thời điểm triển khai quyết liệt các giải pháp chống khai thác IUU và tháo gỡ Thẻ vàng của EC; Bình Định có tổng số 68 tàu thuyền vi phạm, Khánh Hòa chỉ có 5 tàu. Sau tháng 10/2018 đến thời điểm nghiên cứu, Khánh Hòa không ghi nhận trường hợp nào khai thác trái phép vùng biển nước ngoài (Bảng 2).

**Bảng 2: Xu hướng tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài bị bắt giữ giai đoạn 2017-2021**

Năm	Bình Định		Khánh Hòa	
	Tàu thuyền (chiếc)	Thuyền viên (người)	Tàu thuyền (chiếc)	Thuyền viên (người)
2017	21	177	13	140
2018	22	175	5	40
2019	19	130	0	0
2020	11	75	0	0
2021	16	97	0	0
<b>Tổng</b>	<b>89</b>	<b>654</b>	<b>18</b>	<b>180</b>

Tổng hợp từ nguồn: [1,3]

Khảo sát cho thấy 100% ngư dân hiểu về quy định chống khai thác IUU, đặc biệt là hệ quả khi khai thác trái phép vùng biển nước ngoài. Hầu hết ngư dân chấp hành tốt các quy định để giúp nghề cá nước nhà sớm tháo gỡ được Thẻ vàng. Cụ thể, Khánh Hòa không còn

ghi nhận tàu thuyền khai thác vùng biển nước ngoài từ cuối 2018. Trong khi đó tính đến năm 2021, Bình Định chỉ có 16 tàu vi phạm chiếm 0,3% so với tổng quy mô tàu cá toàn tỉnh là 5.967 và chiếm 0,5% so với quy mô tàu cá quy định khai thác xa bờ (3.262 tàu thuyền). Khảo

sát cán bộ quản lý nghề cá thấy rằng, Khánh Hòa không ghi nhận tàu vi phạm là vi ngư dân tuân thủ, chấp hành tốt quy định và số tàu khai thác xa bờ số lượng không nhiều, chỉ có 747 chiếc (chưa đến 1/5 quy mô tàu khai thác xa bờ của tỉnh Bình Định). Đáng chú ý, tàu cá vi phạm của Bình Định được ghi nhận hầu hết là nhóm tàu thường xuyên đi khai thác và về các cảng ngoài tỉnh mà không về địa phương nên khó quản lý và xử lý vi phạm.

### 3.3. Đánh giá về chống khai thác bất hợp pháp vùng biển nước ngoài

Trong 4 năm vừa qua, chống khai thác IUU để gỡ bỏ thẻ vàng của EC và ngăn chặn đánh bắt bất hợp pháp ở vùng biển nước ngoài là nhiệm vụ ưu tiên thực hiện từ cấp cao nhất (trung ương) xuống cấp thấp hơn (các địa phương). Các tỉnh ven biển Nam Trung Bộ đã có nhiều biện pháp khẩn trương và quyết liệt để ngăn chặn tình trạng tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài, cụ thể:

Thứ nhất, các địa phương ven biển thực hiện nghiêm túc văn bản chỉ đạo, quy phạm pháp luật đồng thời thành lập Ban chỉ đạo chống khai thác IUU cũng như ban hành nhiều văn bản chỉ đạo và hướng dẫn cụ thể nhằm chống khai thác bất hợp pháp đạt hiệu quả, đảm bảo phù hợp với đặc điểm thực tiễn của mỗi địa phương.

Thứ hai, trong quá trình thực thi, cơ quan chức năng của địa phương ven biển đưa nhiều biện pháp tăng tính trách nhiệm, ví dụ tỉnh Bình Định đưa nội dung “*Tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài*” vào Tiêu chí Thi đua - Khen thưởng hàng năm. Mô hình này cũng được nhân rộng ở các địa phương khác trên cả nước. Theo đó, người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm nếu để xảy ra tình trạng tàu cá vi phạm vùng nước ngoài. Người đứng đầu chính quyền địa phương cấp dưới phải chịu trách nhiệm về vấn đề này và bị cấp trên phê bình và quy trách nhiệm nếu tàu cá thuộc địa phương quản lý vi phạm. Bên cạnh đó, tàu cá khai thác bất hợp pháp được công khai trên các phương tiện truyền thông và được đưa vào danh sách đen ở cơ quan quản lý nghề cá trung ương (<https://tongcucthuysan.gov.vn/iuu/>).

[gov.vn/iuu/](https://tongcucthuysan.gov.vn/iuu/)).

Thứ ba, thông qua các biểu ngữ và áp phích đặt tại cảng cá và trên cabin tàu, các địa phương đẩy mạnh tuyên truyền nâng cao nhận thức cho chủ tàu và thuyền trưởng. Cụ thể (i) thông tin về ranh giới trên biển và ngư trường khai thác hợp pháp và (ii) hệ quả từ cảnh báo thẻ vàng của EC cũng như ảnh hưởng tiêu cực của khai thác IUU đến kinh tế xã hội nói chung. Đáng chú ý, hàng năm chính quyền địa phương tổ chức cho ngư dân ký “*Cam kết KHÔNG đánh bắt trái phép ở vùng biển nước ngoài*” trước khi tàu rời cảng. Ngoài ra, Bình Định còn thành lập Hội phụ nữ chống khai thác IUU là vợ của chủ tàu, thuyền trưởng và thuyền viên để tuyên truyền cũng như hỗ trợ địa phương chống khai thác IUU, sớm tháo gỡ thẻ vàng.

Bên cạnh đó, các địa phương đã và đang áp dụng các biện pháp khác nhằm tăng cường khả năng ngăn chặn tàu cá xâm phạm vùng biển lân cận. Nghiên cứu cho thấy bên cạnh việc thực thi pháp luật, xử phạt hành chính theo Nghị định 42 với mức xử phạt lên đến 1 tỷ đồng [9]; tỉnh Bình Định và Khánh Hòa còn áp dụng chế tài riêng của địa phương như cắt bỏ chính sách hỗ trợ vay vốn theo Nghị định 67 quy định một số chính sách phát triển nghề cá và trợ cấp xăng dầu theo chính sách Quyết định 48 quy định về trợ cấp nhiên liệu đối với tàu đánh bắt xa bờ.

Thứ tư, công tác trang bị, lắp đặt thiết bị VMS cho tàu cá đạt được nhiều kết quả tích cực. Đây là biện pháp quan trọng để phòng ngừa, ngăn chặn khai thác bất hợp pháp ở vùng biển nước ngoài, đặc biệt là cảnh báo kịp thời khi tàu thuyền đến gần hoặc vượt đường ranh giới trên biển. Đến năm 2021, 83% tàu thuyền cả nước được trang bị VMS theo quy định, trong đó Khánh Hòa đạt 97%, Bình Định đạt 100% [15]. Các địa phương ven biển Nam Trung Bộ có một số chính sách khuyến khích như: i) trợ giá cho chủ tàu khi trang bị VMS (hỗ trợ 50% - 100% giá thiết bị VMS); ii) chính sách trao tặng VMS cho ngư dân thông qua các tổ chức chính trị - xã hội [1,3]. Ngoài ra, các địa phương cũng đưa ra quy định, quy trình tiếp nhận, cung cấp và xử lý dữ liệu VMS trên các tàu cá có chiều dài từ 15 – 24m đang hoạt

động trên biển, bao gồm cả việc xử lý các tàu bị ngắt kết nối VMS và tàu vi phạm. Quy trình đã quy định trách nhiệm cụ thể của các bên liên quan gồm Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh, UBND cấp huyện và chủ tàu cá trong việc ngăn chặn tàu cá Việt Nam vi phạm vùng biển nước ngoài [12].

**3.4. Một số nguyên nhân dẫn đến tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài**

Dựa trên kết quả phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với cán bộ quản lý nghề cá, các nguyên

nhân gây ra tình trạng tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài được nhận diện, làm cơ sở nghiên cứu khảo sát sâu hơn từ khía cạnh ngư dân. Nghiên cứu xác định một số nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tàu thuyền và ngư dân đi khai thác vùng biển nước ngoài chi tiết ở Bảng 3.

Có 100% ngư dân tham gia phỏng vấn đều cho rằng vùng biển nước ngoài như Malaysia, Indonesia, Brunei và Thái Lan có nguồn lợi thủy sản dồi dào và phong phú với một số loài thủy sản giá trị kinh tế cao như Sâm đừ, Nhum... 91% trong số họ đánh giá ngư trường

**Bảng 3: Một số nguyên nhân chính dẫn đến tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài (n=100)**

TT	Nguyên nhân	Tỷ lệ khảo sát (%)*	Ghi chú
1	Nguồn lợi thủy sản vùng biển nước ta cạn kiệt	91	
2	Nguồn lợi thủy sản vùng biển nước ngoài dồi dào, phong phú	100	Có nhiều loài giá trị kinh tế cao (Sâm đừ...)
3	Có quá nhiều tàu thuyền khai thác trong vùng biển nước ta	90	
4	Hiệu quả kinh tế khi khai thác ở vùng biển nước ta thấp, thậm chí nhiều chuyển biển bị thua lỗ	90	
5	Hiệu quả kinh tế khai thác ở vùng biển nước ngoài cao gấp 2-3 lần	92	3 chuyển là có thể chấp nhận mất tàu
6	Lý do khác (Ngư trường quen thuộc, vô tình tàu vượt ranh giới, lỗi mất kết nối VMS...)	19	

Ghi chú: \* là khảo sát nhiều lựa chọn.

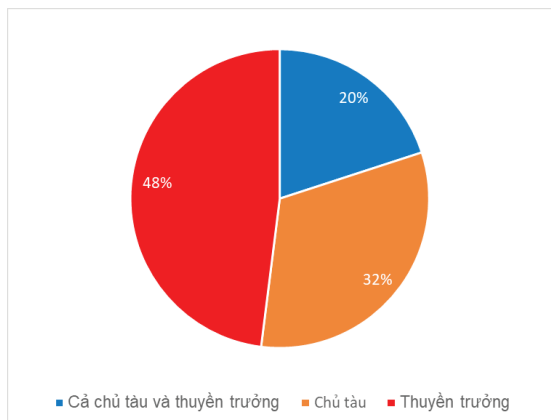
vùng biển nước ta cạn kiệt dẫn đến khai thác thường xuyên bị thua lỗ.

Khoảng 92% ngư dân khảo sát ước tính hiệu quả kinh tế cao (từ 2-3 lần/chuyển biển) khi khai thác ở vùng biển nước ngoài so với ngư trường nước ta. Ngư dân nhận thức rõ việc đánh bắt trái phép ở vùng biển nước ngoài rủi ro cao nếu bị cơ quan chức năng nước ngoài bắt giữ thì hậu quả nặng nề chẳng hạn như: tàu bị đánh đắm hoặc đốt cháy, và thuyền viên bị giam tù. Tuy nhiên, họ vẫn chấp nhận rủi ro vì mục tiêu là có được lợi nhuận cao. Ngư dân nhận định nếu may mắn đi khai thác “chót lọt” khoảng 2 chuyển biển trái phép ở nước ngoài trở về thì sẽ chấp nhận bị bắt giữ hoặc bỏ tàu ở chuyển biển thứ 3. Ngoài ra, có 19% ngư dân khảo sát (trong đó có một số ngư dân đã từng

khai thác vùng biển nước ngoài) cho rằng khu vực được xác định là vùng biển nước ngoài, lâu nay là ngư trường khai thác truyền thống và quen thuộc với họ. Một số trường hợp ngư dân đi theo đàn cá mà quên đi việc tàu đã vượt qua ranh giới trên biển, xâm phạm vùng biển nước ngoài. Cũng có trường hợp thuyền trưởng không nắm được vị trí tàu mình đang khai thác ở vùng biển nước ngoài do lỗi kết nối của thiết bị VMS.

Khảo sát về chủ thể quyết định chính về vi phạm này: 48% ngư dân trả lời quyết định xâm phạm vùng biển nước ngoài là do thuyền trưởng. Trong khi đó, vì lo toan chi phí tiền công cho thuyền viên và nhiên liệu, cả thuyền trưởng và chủ tàu thống nhất với nhau (20% ngư dân khảo sát nhận định). Trong một số

trường hợp, chủ tàu quyết định và yêu cầu thuyền trưởng điều động tàu đi ra vùng nước quốc gia láng giềng đánh bắt để đạt sản lượng và hiệu quả kinh tế cao nhất có thể (hình 1).



**Hình 1: Người quyết định về việc khai thác vùng biển nước ngoài.**

Như vậy có thể thấy vấn đề quyết định khai thác bất hợp pháp chủ yếu là chủ thể trực tiếp vận hành tàu thuyền trên biển (tức là thuyền trưởng). Cho dù chủ tàu yêu cầu nhưng thuyền trưởng có quyền không thực hiện. Vì động cơ kinh tế nên thuyền trưởng bất chấp quy định cũng như những nhắc nhở và cảnh báo hậu quả từ cơ quan chức năng để thực hiện hành vi vi phạm nghiêm trọng này, nhất là trong bối cảnh nguồn lợi thủy sản ở quốc gia láng giềng khá dồi dào và phong phú nên lợi nhuận kinh tế cao. Tuy nhiên, vấn đề thực thi pháp luật và xử phạt các hành vi khai thác bất hợp pháp ở vùng biển nước ngoài còn yếu. Nhiều quyết định xử phạt vẫn “nằm trên giấy”, tức là chúng “án binh bất động” không được thực thi. Ví dụ ở Bình Định, giai đoạn 2020-2021, UBND tỉnh ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính 14 tàu cá vi phạm bị nước ngoài bắt giữ, với số tiền 12,6 tỷ đồng nhưng đến nay chưa có quyết định nào được thực thi [3].

### 3.5. Giải pháp khắc phục tình trạng tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài

Nghiên cứu đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục tình trạng này gồm:

Tăng cường hợp tác quốc tế để phân định vùng biển giáp ranh/chồng lấn và hợp tác đưa tàu cá Việt Nam đi khai thác hợp pháp vùng biển nước ngoài;

Cân đối hài hòa về tình trạng nguồn lợi và quy mô cường lực khai thác theo hướng phân bổ hạn ngạch cho mỗi địa phương cũng như có chính sách chuyển đổi sinh kế;

Có cơ chế phối hợp cụ thể và phân định rõ trách nhiệm của các bên liên quan; và

Đổi mới phương thức và cách làm tuyên truyền để nâng cao nhận thức cho cộng đồng ngư dân ven biển.

## IV. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### 4.1. Kết luận

Có thể nói, cơ quan quản lý từ trung ương xuống địa phương có nhiều cố gắng trong cải cách thể chế, thực thi pháp luật chống khai thác IUU, đưa vấn đề “Tàu cá vi phạm vùng biển nước ngoài” vào Tiêu chí Thi đua - Khen thưởng hàng năm. Tuy vậy, khai thác bất hợp pháp vùng biển nước ngoài của tàu cá Việt Nam nói chung và khu vực Nam Trung Bộ nói riêng vẫn còn nan giải. Một số nguyên nhân cơ bản được xác định như nguồn lợi thủy sản vùng biển Việt Nam cạn kiệt, một số ngư trường khai thác bị chồng lấn với vùng biển nước ngoài; thực thi pháp luật của ngư dân cũng như cán bộ quản lý còn hạn chế trong khi trách nhiệm của các bên liên quan chưa rõ ràng; nhận thức của ngư dân còn thấp, chủ yếu do lợi ích kinh tế mà cô tình khai thác bất hợp pháp...

### 4.2. Kiến nghị

Để các giải pháp phòng ngừa, ngăn chặn và chấm dứt khai thác IUU nói chung và đánh bắt bất hợp pháp vùng biển nước ngoài nói riêng được khả thi, một số kiến nghị đến các bên liên quan như sau:

#### a. Đối với Chính phủ

Rà soát và điều chỉnh quy định xử phạt liên quan đến nghề cá theo hướng nâng mức xử phạt, kể cả “hình sự hóa” đối với ngư dân vi phạm vùng biển nước ngoài nhằm tăng tính răn đe. Đồng thời, cần phối hợp đàm phán với các quốc gia láng giềng trong xử lý vấn đề chồng lấn và tranh chấp vùng biển, làm căn cứ phân định rõ ràng ngư trường vùng biển mỗi quốc gia.

Ngoài ra, ưu tiên tập trung đầu tư nguồn lực cho đánh giá trữ lượng nguồn lợi làm căn cứ cơ cấu lại quy mô khai thác phù hợp; và chú trọng

công tác tuần tra, thanh tra và kiểm soát trên biển, đặc biệt là vùng giáp ranh với vùng biển nước ngoài.

*b. Đối với Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; Tổng cục Thủy sản*

Tham mưu cho Chính phủ và hướng dẫn các địa phương trong việc phân định rõ trách nhiệm của các bên liên quan, ưu tiên các nguồn lực để phân bổ hạn ngạch cường lực và sản lượng khai thác mỗi địa phương. Quy định và hướng dẫn cụ thể liên quan đến lắp đặt VMS; xử lý các vấn đề liên quan đến giám sát tàu cá trên biển.

*c. Đối với các cơ quan chức năng liên quan*

Bộ chỉ huy Bộ đội Biên phòng cần tăng cường công tác tuần tra, kiểm tra và giám sát hoạt động khai thác ở các vùng giáp ranh, nhất là khu vực tranh chấp và chồng lấn để kịp thời

ngăn chặn hoạt động đánh bắt thủy sản ở vùng biển nước ngoài.

*d. Đối với UBND tỉnh và Chi cục Thủy sản các địa phương*

Quyết liệt hơn nữa trong thực thi pháp luật thông qua xử phạt và thi hành án phạt nghiêm minh hành vi khai thác bất hợp pháp vùng biển quốc gia láng giềng. Bên cạnh đó, không ngừng đổi mới phương thức tuyên truyền hiệu quả để nâng cao nhận thức cộng đồng ngư dân về khai thác IUU, hệ quả của Thẻ vàng và tình trạng xâm phạm vùng biển nước ngoài.

*e. Đối với ngư dân*

Đặt lợi ích quốc gia, dân tộc lên trên hết; thực hiện nghiêm túc các quy định, hướng dẫn của cơ quan quản lý liên quan đến khai thác IUU, vấn đề khai thác bất hợp pháp vùng biển nước ngoài và hệ lụy của hành vi này.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

1. Chi cục Thủy sản Khánh Hòa (2022), Báo cáo giám sát thực hiện chính sách phát triển thủy sản tỉnh Khánh Hòa phục vụ Đoàn giám sát của Quốc hội, Nha Trang, Khánh Hòa.
2. Nguyễn Thúy (2020), Hướng đến mục tiêu “giảm thiểu và chấm dứt tình trạng khai thác hải sản trái phép, <https://tongcucthuysan.gov.vn/khai-th%C3%A1c-th%E1%BB%A7y-s%E1%BA%A3n/-khai-th%C3%A1c/doc-tin/014875/2020-08-27/Banner%20002> (accessed June 23, 2022).
3. Sở NNPTNT Bình Định (2022), Báo cáo kết quả triển khai nhiệm vụ chống khai thác hải sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định trên địa bàn tỉnh Bình Định, Quy Nhơn, Bình Định.
4. Phạm Ngọc Tuấn (2020), Chống khai thác IUU trong chuỗi cung ứng nghề cá Việt Nam, Hội nghị Thủy sản ở Kiên Giang, Rạch Giá, Kiên Giang.
5. Văn phòng Chính phủ (2010), Chỉ thị số 689/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/5/2010 về một số giải pháp ngăn chặn và giảm thiểu tình trạng tàu cá và ngư dân Việt Nam bị nước ngoài bắt giữ, <https://baochinhphu.vn/ngan-chan-tinh-trang-khai-thac-hai-san-trai-phep-tai-vung-dac-quyen-kinh-te-nuoc-ngoai-102221815.htm> (accessed May 19, 2021).
6. Văn phòng Chính phủ (2017), Công điện 732/CĐ-TTg ngày 28/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc ngăn chặn, giảm thiểu và chấm dứt tàu cá và ngư dân Việt Nam khai thác thủy sản trái phép vùng biển nước ngoài, Hà Nội, Việt Nam.
7. Văn phòng Chính phủ (2017), Chỉ thị số 45/CT-TTg ngày 13/12/2017 của Thủ tướng Chính phủ về một số nhiệm vụ, giải pháp cấp bách để khắc phục cảnh báo của Ủy ban Châu Âu về chống khai thác IUU, Hà Nội, Việt Nam.
8. Văn phòng Chính phủ (2018), Quyết định số 78/QĐ-TTg ngày 16/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Kế hoạch hành động Quốc gia nhằm ngăn chặn, giảm thiểu và loại bỏ khai thác IUU đến năm 2025, Hà Nội, Việt Nam.



9. Văn phòng Chính phủ (2019), Nghị định 42/2019/NĐ-CP ngày 16/5/2019 của Chính phủ quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực thủy sản, Hà Nội, Việt Nam.
10. Văn phòng Chính phủ (2021), Thông báo 245/TB-VPCP của VPCP về kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại cuộc họp trực tuyến về IUU năm 2021, Hà Nội, Việt Nam.
11. Viêt Tôn (2021), Điều tra phân loại tàu cá có nguy cơ cao vi phạm vùng biển nước ngoài, Báo Tin Tức, <https://baotintuc.vn/news-20211202122011114.htm>.
12. UBND tỉnh Khánh Hòa (2020), Quyết định số 931/QĐ-UBND tỉnh Khánh Hòa về ban hành quy trình xử lý thông tin tàu mất kết nối, tàu vi phạm vùng biển nước ngoài đối với tàu cá có chiều dài từ 15m đến dưới 24m trên địa bàn tỉnh Khánh Hòa, Nha Trang, Khánh Hòa.

### **Tiếng Anh**

13. DoFi (2020), Report no. 870/BC-TCTS date June 05, 2020 on implementing the European Commission's Recommendations "the Monitoring Reports" on combating IUU fishing up to May 2020, Ha Noi, Vietnam.
14. Phuong, T.V., Phu, T.D. (2013), Managing overcapacity of small-scale fisheries in Vietnam, Fish for the People Journal. <http://hdl.handle.net/20.500.12066/914>.
15. Phuong, T.V., Pomeroy, R.S. (2022), Combating illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing and removing yellow card from European Commission (EC): Vietnam's Determined Actions, Asian Fisheries Science. 35 (2022) 13–25. <https://doi.org/10.33997/j.afs.2022.35.1.002>.
16. Taro Yamane (1967), Statistics: An Introductory Analysis, 2nd Ed.
17. VASEP (2018), White book on combating IUU fishing in Vietnam, <http://seafood.vasep.com.vn/>, Ho Chi Minh city, Vietnam.