

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

PHẠM KIM LONG

**PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ KHAI THÁC, BẢO VỆ
NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI VÀ MỘT
SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2020

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

PHẠM KIM LONG

**PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ KHAI THÁC, BẢO VỆ
NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI VÀ MỘT
SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM**

Ngành : Luật học

Chuyên ngành: Luật quốc tế

Mã số : 8380101.06

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: TS. Mai Hải Đăng

Hà Nội - 2020

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành và sâu sắc tới tiến sĩ Mai Hải Đăng, người đã tận tình hướng dẫn tôi trong suốt quá trình thực hiện luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn các thầy giáo, cô giáo và cán bộ Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội đã tạo điều kiện giúp đỡ tôi trong quá trình học tập và nghiên cứu.

Trong quá trình thực hiện luận văn, tôi cũng nhận được sự ủng hộ, giúp đỡ từ gia đình, đồng nghiệp và bạn bè. Tôi xin chân thành cảm ơn sự ủng hộ và giúp đỡ đầy quý báu đó.

Tác giả luận văn

Phạm Kim Long

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi dưới sự hướng dẫn của tiến sĩ Mai Hải Đăng. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

Người cam đoan

Phạm Kim Long

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI	7
1.1. Khái niệm	7
1.2. Nguồn pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới	10
<i>1.2.1 Tập quán quốc tế</i>	<i>10</i>
<i>1.2.2. Điều ước quốc tế</i>	<i>11</i>
1.3. Các nguyên tắc trong hệ thống pháp luật quốc tế về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới	14
<i>1.3.1. Nguyên tắc tự do giao thông trên sông xuyên biên giới</i>	<i>15</i>
<i>1.3.2. Nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn nước xuyên biên giới</i>	<i>17</i>
<i>1.3.3. Nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể</i>	<i>20</i>
<i>1.3.4. Nguyên tắc hợp tác quốc tế</i>	<i>23</i>
<i>1.3.5. Nguyên tắc bảo vệ và bảo tồn hệ sinh thái các nguồn nước xuyên biên giới</i>	<i>25</i>
Kết luận chương I	26
CHƯƠNG II. QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI	27
2.1. Quy định về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới trong các điều ước quốc tế	28
<i>2.1.1. Quy định trong các điều ước quốc tế phổ cập toàn cầu</i>	<i>28</i>
<i>2.1.2. Quy định trong các điều ước quốc tế song phương và khu vực</i>	<i>34</i>

2.2. Các thiết chế quốc tế đảm bảo và giải quyết các vấn đề về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới	42
2.2.1. Chương trình và tổ chức quốc tế trực thuộc Liên hợp quốc	42
2.2.2. Các thiết chế được thành lập theo các Điều ước quốc tế	44
2.3. Vấn đề chủ quyền quốc gia trong thực thi các điều ước quốc tế về nguồn nước sông xuyên biên giới	52

Kết luận chương 2	55
CHƯƠNG III. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ VỀ KHAI THÁC, BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI CHO VIỆT NAM	58
3.1. Các nguồn nước sông xuyên biên giới ở Việt Nam	58
3.2. Các điều ước quốc tế về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới mà Việt Nam là thành viên	61
3.3. So sánh các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới	67
3.4. Chính sách, pháp luật Việt Nam về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới	69
3.4.1. Chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước	69
3.4.2. Chính sách, pháp luật của Nhà nước	70
3.5. Thực trạng về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới ở Việt Nam	77
3.5.1. Thực trạng các lưu vực sông xuyên biên giới ở Việt Nam	77
3.5.2. Một số tồn tại và hạn chế về hệ thống chính sách, văn bản quy phạm pháp luật	80
3.5.3. Một số tồn tại và hạn chế về hệ thống tổ chức và phân công trách nhiệm quản lý lưu vực sông	81
3.5.4. Một số tồn tại và hạn chế về quy hoạch tài nguyên nước các lưu vực sông	82
3.6. Đề xuất một số khuyến nghị cho Việt Nam	82
3.6.1. Đề xuất, kiến nghị về chính sách, pháp luật và quản lý nhà nước	82
3.6.2. Đề xuất, kiến nghị về hợp tác quốc tế	83

Kết luận chương 3	86
KẾT LUẬN	88
TÀI LIỆU THAM KHẢO	91

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

APEC	: Asia-Pacific Economic Cooperation
	Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations
	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
ASEM	: The Asia-Europe Meeting
	Hội nghị thượng đỉnh Á - Âu
BĐKH	: Biến đổi khí hậu
ĐBSCL	: Đồng bằng sông Cửu Long
ECOSOC	: United Nations Economic and Social Council
	Hội đồng Kinh tế và Xã hội của Liên hợp quốc
ILA	: International Law Association
	Hiệp hội Luật Quốc tế
ILC	: International Law Commission
	Ủy ban Luật Quốc tế của Liên hợp quốc
IPU	: Inter-Parliamentary Union
	Liên minh Nghị viện thế giới
MRC	: Mekong River Commission
	Ủy hội sông Mê Công
UNECE	: United Nations Economic Commission for Europe
	Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc
UNEP	: United Nations Environment Programme
	Chương trình Môi trường của Liên hợp quốc

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tài nguyên nước là thành phần cơ bản quyết định sự sống trên trái đất. Hiện nay, nguồn tài nguyên thiên nhiên quan trọng và tưởng chừng vô hạn này đang phải đối mặt với nguy cơ ô nhiễm và cạn kiệt, đe dọa sự sinh tồn của con người cũng như toàn bộ sự sống trên trái đất. Bên cạnh đó, nhận thức và ứng xử của con người với nguồn tài nguyên vô cùng quý giá này còn nhiều bất cập càng làm cho nguy cơ nêu trên có xu hướng gia tăng.

Bản Báo cáo Viễn cảnh Môi trường Toàn cầu của Chương trình Môi trường Liên Hiệp Quốc (UNEP) đã dự báo rằng rất nhiều quốc gia trên thế giới sẽ không đáp ứng được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG) liên quan tới nước nếu các xu hướng kém bền vững hiện nay vẫn tiếp tục. Bản báo cáo cũng dự báo sẽ có khoảng 1,8 tỉ người phải sống ở các quốc gia hay các khu vực mà đến năm 2025 chắc chắn sẽ khan hiếm nước và khoảng 2/3 số dân thế giới có thể sẽ phải chịu áp lực về nước. Hơn thế nữa, chất lượng cũng như số lượng các nguồn nước ngọt trên thế giới ngày càng suy giảm do các hoạt động của con người cũng như biến đổi khí hậu. Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi khí hậu đã xác nhận rằng các nguồn nước ngọt rất dễ bị tổn hại và có nguy cơ bị ảnh hưởng nặng nề do biến đổi khí hậu, gây nên những hậu quả trên diện rộng đối với xã hội cũng như hệ sinh thái của con người.

Việt Nam có 2.360 con sông thuộc 16 lưu vực sông. Trong đó, hơn 60% tài nguyên nước mặt của nước ta xuất phát từ các quốc gia khác. Hệ thống sông Hồng có 50% nguồn nước xuất phát từ Trung Quốc. Hệ thống sông Mê Công trên lãnh thổ Việt Nam chỉ có 10% nguồn nước được hình thành từ nội địa, trong khi 90% nguồn nước còn lại được hình thành tại Campuchia, Lào, Thái Lan, Myanmar và Trung Quốc. Hệ thống sông Mã, sông Cả đều có 40% lưu vực phía thượng nguồn nằm trên lãnh thổ Lào. Hệ thống sông Đồng Nai cũng có 15% lưu vực phía thượng nguồn là Campuchia [1].

Với đặc điểm như vậy, Việt Nam cực kỳ nhạy cảm với mọi hoạt động liên quan đến khai thác và sử dụng nguồn nước từ phía thượng lưu. Chỉ riêng hệ thống sông Hồng - Thái Bình và sông Cửu Long đã chiếm 50% diện tích cả nước, đóng góp 75% tài nguyên nước quốc gia.

Việc xả lũ của các hồ thủy lợi và đập thủy điện từ thượng nguồn sông Hồng phía lãnh thổ Trung Quốc hoàn toàn gây bất lợi cho phía Việt Nam, mặc dù hiện tại đã có cơ chế chia sẻ số liệu quan trắc mực nước sông, lưu lượng nước giữa tỉnh Vân Nam (Trung Quốc) và tỉnh Lào Cai (Việt Nam), nhưng không thông báo có xả lũ hay không. Chính vì phía Trung Quốc chia sẻ thông tin rất hạn chế nên sẽ rất khó để Việt Nam đưa ra cảnh báo và đối phó kịp thời khi xảy ra sự cố xả lũ. Do Trung Quốc kiểm soát tới 50% nguồn nước trên lưu vực sông Hồng, Việt Nam nên có những giải pháp hợp tác với Trung Quốc để yêu cầu nước bạn cần có trách nhiệm hơn trong việc chia sẻ thông tin về việc sử dụng nguồn nước trong thủy điện và thủy lợi, chưa kể đến kiểm soát ô nhiễm do các hoạt động sản xuất và sinh hoạt thải ra nguồn nước trên lãnh thổ Trung Quốc trước khi chảy vào lãnh thổ Việt Nam.

Phía thượng nguồn sông Mê Công thuộc tiểu lưu vực phía Trung Quốc có 8 đập thủy điện đã và đang xây dựng. Tiểu lưu vực của Thái Lan, Lào và Campuchia có 19 đập thủy điện đã và đang được quy hoạch xây dựng [1]. Các tác động cơ bản do hoạt động phía thượng nguồn gây ra trên dòng Mê Công tại đồng bằng sông Cửu Long là gây thiếu hụt phù sa, xói lở đất, hạn hán và xâm nhập mặn, suy giảm nguồn lợi thủy sản. Điều này đã được thấy rõ trong thực tế cũng như các nghiên cứu về tác hại của các đập thủy điện phía thượng lưu sông Mê Công do các tổ chức như Quỹ quốc tế bảo vệ thiên nhiên (WWF), Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) thực hiện.

Mặc dù Trung Quốc và Myanmar nằm ở thượng nguồn, nơi đã chiếm hơn 50% chiều dài dòng sông nhưng họ không tham gia Ủy hội sông Mê Công quốc tế, trong khi bốn quốc gia thành viên lại ở hạ nguồn là Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam không phải lúc nào cũng thống nhất hành động.

Việt Nam với vị trí quốc gia cuối nguồn, bị ảnh hưởng lớn nhất từ các hoạt động phát triển thượng nguồn, cần đóng vai trò then chốt trong việc đề xuất các giải pháp cũng như đi đầu trong việc thực hiện các cam kết với các đối tác trong Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC). Ngoài ra, các nước trên lưu vực sông Mê Công mặc dù bỏ phiếu thuận khi thông qua Công ước Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997) nhưng hiện chỉ có Việt Nam tham gia Công ước.

Xuất phát từ tình hình thực tế và tính cấp thiết của vấn đề, học viên đã quyết định chọn đề tài ***“Pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới và một số khuyến nghị cho Việt Nam”*** để làm đề tài nghiên cứu luận văn cao học.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Qua quá trình thu thập tài liệu cho đề tài này, tác giả Luận văn nhận thấy vấn đề khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới đã và đang được quan tâm nghiên cứu không chỉ ở Việt Nam mà còn ở nhiều quốc gia trên thế giới, tuy nhiên các quy định của pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới vẫn còn nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu và hoàn thiện.

Một số công trình nghiên cứu tiêu biểu ở trong nước về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới như: Nguyễn Trường Giang, Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới của Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia

– Sự thật, Hà Nội; Nguyễn Trường Giang (2010), Luật về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới, NXB Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội; Phạm Khang (2010), Đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới và triển vọng áp dụng cho khu vực hạ lưu sông Mê Công, Hội Đánh giá tác động môi trường Việt Nam; Thanh Tâm (2010), Tài nguyên nước Việt Nam trong mối liên hệ với các sông xuyên biên giới, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam; Thu Hương (2014), Quản lý nguồn nước xuyên biên giới còn nhiều

thách thức, Cục quản lý tài nguyên nước, Bộ Tài nguyên và Môi trường; Lê 3

Đình Thành (2015), Nghiên cứu các mâu thuẫn xuyên biên giới trong sử dụng tài nguyên nước mặt lưu vực sông Srêpok, Tạp chí khoa học kỹ thuật thủy lợi và môi trường, Trường Đại học Thủy lợi; số 51 (12/2015); Nguyễn Văn Giàu (2015), Thực thi các cam kết khu vực và quốc tế là phương thức hiệu quả nhất thúc đẩy hợp tác bảo vệ, quản lý và sử dụng nước hợp lý và công bằng (Phát biểu tại Ủy ban thường trực về Phát triển bền vững, Tài chính, Thương mại, Đại hội đồng IPU – 132); Phương Tâm (2015), Bài học bảo vệ môi trường sông Rhine thành công nhờ sức mạnh hợp tác xuyên biên giới, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường số 6/2015; Hải Yến (2016), Sẽ xảy ra cuộc chiến giành nguồn nước ở Châu Á, Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, 2016; Nguyễn Minh Quang (2017), "Cuộc chiến nguồn nước" trên dòng Mê Công và nguy cơ Việt Nam, Đại học Cần Thơ; Minh Trang (2018), Đảm bảo an ninh nguồn nước xuyên biên giới tại lưu vực sông Mê Công, Báo Tài nguyên và Môi trường.

Tình hình nghiên cứu ngoài nước về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới có một số công trình nghiên cứu tiêu biểu như: Patricia Wouters (2013), International Law – Facilitating Transboundary Water Cooperation, Global Water Partnership Technical Committee (TEC); Sylvia Bankobeza (2016), International Agreements on Trans-boundary Natural Resource, UNEP; Mike Douglass (2013), Cross-border water governance in Asia, University of Hawaii at Manoa; Anikó Raisz - János Ede Szilágyi (2017), Cross border issues of the Hungarian water resources, Quarterly Journal of Environmental Law.

Qua tìm hiểu nội dung các công trình nghiên cứu có thể nhận thấy, các tài liệu trên đã phân tích một số vấn đề lý luận và thực tiễn về nguồn nước sông xuyên biên giới, về hợp tác trong khai thác sông Mê Công, về việc cần thiết phải hoàn thiện pháp luật bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. Tuy nhiên, từng công trình nghiên cứu trên chưa có tính hệ thống và cập nhật các vấn đề lý luận và thực tiễn pháp lý về nguồn nước sông xuyên biên giới, đặc biệt các vấn đề pháp lý có liên quan đến Việt Nam.

3. Mục đích, nhiệm vụ của đề tài

3.1. Mục tiêu nghiên cứu

3.1.1. Mục tiêu tổng quát

Nhằm nâng cao hiệu quả khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới cho Việt Nam.

3.1.2. Mục tiêu cụ thể

Tổng hợp, làm rõ các điều ước quốc tế, đặc biệt là những điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và các thiết chế quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

Đánh giá thực trạng chính sách pháp luật và quản lý nhà nước ở Việt Nam về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới, từ đó đề xuất các khuyến nghị về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới cho Việt Nam.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm sáng tỏ một số khái niệm cơ bản như nguồn nước sông xuyên biên giới, lưu vực sông xuyên biên giới, các loại nguồn pháp luật quốc tế và các nguyên tắc trong hệ thống pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

- Tổng hợp, phân tích các điều ước quốc tế quan trọng, các thiết chế quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới và làm rõ vấn đề chủ quyền quốc gia trong việc thực thi các điều ước quốc tế về nguồn nước xuyên biên giới.

- Phân tích, so sánh một số điều ước quốc tế toàn cầu và khu vực mà Việt Nam là thành viên. Đánh giá thực trạng chính sách pháp luật và quản lý nhà nước ở Việt Nam về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

- Đề xuất một số khuyến nghị về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới cho Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn xác định đối tượng nghiên cứu là những quy định của pháp 5

luật quốc tế và Việt Nam liên quan đến khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

4.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Về nội dung: Luận văn tập trung nghiên cứu các tài liệu liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

Về không gian: Luận văn tập trung nghiên cứu pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông của một số lưu vực sông xuyên biên giới lớn trên thế giới và ở Việt Nam là lưu vực sông Mê Công.

Về thời gian: Luận văn hệ thống hóa, phân tích và đánh giá các quy định của pháp luật quốc tế và Việt Nam về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới từ trước đến nay.

5. Phương pháp nghiên cứu

Về phương pháp luận: Các nghiên cứu, đánh giá các vấn đề trong luận văn dựa trên các nguyên lý của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác – Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật.

Về phương pháp nghiên cứu cụ thể: Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu pháp lý truyền thống như thu thập số liệu, thống kê, kế thừa, hệ thống hóa, phân tích, tổng hợp và so sánh luật.

6. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương I. Một số vấn đề lý luận pháp luật về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

Chương II. Quy định của pháp luật quốc tế về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

Chương III. Đề xuất một số khuyến nghị về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới cho Việt Nam

CHƯƠNG I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI

Để đạt được mục tiêu của luận văn, Chương 1 tập trung phân tích một số vấn đề lý luận pháp luật về khai thác và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. Cụ thể, Chương 1 tập trung làm sáng tỏ các khái niệm nguồn nước sông xuyên biên giới, lưu vực sông xuyên biên giới, các loại nguồn pháp luật quốc tế và các nguyên tắc trong hệ thống pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

1.1. Khái niệm

Vào thế kỷ 16, luật gia nổi tiếng người Hà Lan – Hugo Grotius, người được coi là cha đẻ của luật pháp quốc tế hiện đại, đã đưa ra quan điểm rằng “các nguồn nước xuyên biên giới là các dòng sông xuyên biên giới chảy qua lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia”. Đến thế kỷ 19, khái niệm các nguồn nước xuyên biên giới được mở rộng để bao gồm không những các con sông mà cả các hồ quốc tế như được nêu trong Định ước cuối cùng của Hội nghị Viên năm 1815 [7, Điều 108]. Tuy nhiên, sông và hồ quốc tế được đề cập ở đây chỉ hạn chế trong phạm vi các sông, hồ quốc tế có thể giao thông được [27]. Sau này, khái niệm nguồn nước xuyên biên giới được mở rộng hơn nữa bao gồm cả các nhánh, các kênh đào nối với dòng chính của các sông hoặc hồ đó. Tuy vậy, khái niệm trên không bao gồm nước ngầm mà chỉ bao gồm nước mặt của nguồn nước xuyên biên giới đó.

Theo Quy tắc Helsinki 1966 về các loại hình sử dụng nước sông xuyên biên giới, khái niệm “lưu vực sông xuyên biên giới” được định nghĩa là một vùng địa lý nằm trên lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia được xác định bởi ranh giới lưu vực của hệ thống các nguồn nước, bao gồm cả nước mặt và nước ngầm cùng chảy vào điểm cuối chung [2, Điều 2]. Theo Quy tắc này thì khái niệm nguồn nước xuyên biên giới rộng hơn trước kia, nó bao gồm toàn

bộ dòng chính, dòng nhánh, hồ, kênh đào, nước ngầm trong cả lưu vực của một nguồn nước xuyên biên giới. Quy tắc Helsinki đã xem xét lại cơ bản khái niệm nguồn nước xuyên biên giới và lưu vực sông xuyên biên giới. Theo Quy tắc thì Lưu vực sông xuyên biên giới được hiểu là khu vực địa lý được thống nhất bởi các yếu tố thủy văn có liên quan chặt chẽ đến sông. Phạm vi không gian của một lưu vực sông không chỉ giới hạn trên dòng chính mà còn mở rộng tới các phụ lưu, hồ chứa nước, rừng và các vùng đất ngập nước thuộc lưu vực sông. Quốc gia lưu vực được xác định là một quốc gia mà lãnh thổ của nó bao gồm một phần của lưu vực sông xuyên biên giới, do đó, một quốc gia có thể không phải là quốc gia ven sông của một dòng chính lưu vực nhưng vẫn có thể là quốc gia lưu vực. Mặc dù có nhiều ý kiến ủng hộ khái niệm “lưu vực sông xuyên biên giới” này, tuy nhiên, một vấn đề đặt ra cũng được nhiều người quan tâm là khái niệm này nhấn mạnh đến các vùng đất trong lưu vực và nhiều ý kiến cho rằng các vùng đất này của lưu vực cũng có thể bị điều chỉnh bởi luật về các nguồn nước xuyên biên giới [34].

Khái niệm “Nguồn nước” được định nghĩa trong Công ước Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997) là một hệ thống nước mặt và nước ngầm, kết nối thành một thể thống nhất và thường chảy vào một điểm cuối chung trên cơ sở các mối quan hệ kết nối tự nhiên của chúng, và “nguồn nước xuyên biên giới” là nguồn nước có các phần nằm trên lãnh thổ các quốc gia và được chia sẻ giữa hai hay nhiều quốc gia [6, Điều 2]. Theo đó, khái niệm nguồn nước được định nghĩa hẹp và không bao gồm các túi nước ngầm.

Công ước Helsinki 1992 về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ xuyên biên giới (Công ước Helsinki 1992) định nghĩa khái niệm “Nguồn nước xuyên biên giới” là bất kỳ nguồn nước mặt hoặc nước ngầm chảy qua hoặc nằm trên biên giới giữa hai hay nhiều quốc gia [5, Điều 1]. Khái niệm này được định nghĩa khá rộng, đối tượng áp dụng trong phạm

vi Công ước bao gồm không chỉ nước mặt, nước ngầm, mà cả các túi nước ngầm và không nhắc đến phần lãnh thổ lưu vực sông của mỗi quốc gia. Ngoài

ra, một số học giả cũng cho rằng nguồn nước xuyên biên giới là các sông, suối, hồ và những tầng nước ngầm có mối quan hệ vật lý với nước mặt chảy qua hay nằm trong lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia [19].

Theo Luật Tài nguyên nước 2012 của Việt Nam thì khái niệm “nguồn nước” được định nghĩa là các dạng tích tụ nước tự nhiên hoặc nhân tạo có thể khai thác, sử dụng bao gồm sông, suối, kênh, rạch, hồ, ao, đầm, phá, biển, các tầng chứa nước dưới đất; mưa, băng, tuyết và các dạng tích tụ nước khác (Điều 2). Luật này có định nghĩa nguồn nước xuyên biên giới nhưng một số điều luật lại sử dụng thuật ngữ sông xuyên biên giới, sông xuyên biên giới. Nguồn nước xuyên biên giới được định nghĩa là nguồn nước chảy từ lãnh thổ Việt Nam sang lãnh thổ nước khác hoặc từ lãnh thổ nước khác vào lãnh thổ Việt Nam hoặc nguồn nước nằm trên đường biên giới giữa Việt Nam và quốc gia láng giềng. “Lưu vực sông” là vùng đất mà trong phạm vi đó nước mặt, nước dưới đất chảy tự nhiên vào sông và thoát ra một cửa chung hoặc thoát ra biển. “Lưu vực sông xuyên biên giới” được định nghĩa tại Khoản 1 Điều 3 Nghị định 120/2008/NĐ-CP về quản lý lưu vực sông như sau: Lưu vực sông xuyên biên giới là lưu vực sông có một hay nhiều nguồn nước xuyên biên giới.

Có thể thấy, hiện nay, khái niệm nguồn nước xuyên biên giới chưa được sử dụng một cách thống nhất trong các văn bản pháp lý quốc tế cũng như ở Việt Nam. Khái niệm nguồn nước theo pháp luật Việt Nam mang tính chất liệt kê nhiều nhưng chưa thực sự đầy đủ và khái niệm nguồn nước xuyên biên giới đã bị thu hẹp rất nhiều vì nguồn nước này phải liên quan trực tiếp đến lãnh thổ Việt Nam.

Do đó, trong phạm vi của luận văn, khái niệm nguồn nước xuyên biên giới theo pháp luật quốc tế sẽ được dùng làm cơ sở lý luận, cụ thể là theo

Công ước New York 1997. Ngoài ra, các thuật ngữ “nguồn nước quốc tế”, “nguồn nước xuyên biên giới”, “nguồn nước liên quốc gia” đều được dùng để chỉ nguồn nước sông (nước bề mặt) có các phần nằm trên lãnh thổ các quốc gia và được chia sẻ giữa các quốc gia.

1.2. Nguồn pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

Pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới được hiểu là một bộ phận của Luật quốc tế, nó là tổng thể các nguyên tắc và các quy phạm pháp lý quốc tế điều chỉnh các mối quan hệ giữa các quốc gia, giữa các quốc gia với các tổ chức quốc tế trong việc khai thác và bảo vệ các nguồn nước sông xuyên biên giới.

Sự khác biệt về vị trí địa lý, chính trị cùng với sự xung đột về lợi ích và nhận thức giữa các quốc gia cùng chia sẻ nguồn nước sông xuyên biên giới tất yếu dẫn đến các cuộc tranh chấp về sử dụng nguồn nước. Do đó, sự hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật quốc tế về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới là kết quả của quá trình đấu tranh lâu dài giữa các quốc gia trong việc sử dụng nguồn nước sông xuyên biên giới mà họ cùng chia sẻ.

Pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới có các loại nguồn là tập quán quốc tế, điều ước quốc tế, các nguyên tắc chung của luật quốc tế và các nguồn bổ trợ khác như các phán quyết của tòa án và quan điểm của các học giả nổi tiếng (theo Điều 38 Quy chế của Tòa án quốc tế quy định các loại nguồn mà Tòa án có thể áp dụng). Tuy nhiên, phạm vi luận văn chỉ tập trung đến hai loại nguồn chính đó là các tập quán quốc tế và các điều ước quốc tế liên quan đến khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

1.2.1 Tập quán quốc tế

Trước kia, các dòng sông xuyên biên giới (tiếp giáp giữa các quốc gia)

10

đã được nhiều quốc gia sử dụng để phân định các đường biên giới giữa các quốc gia có chủ quyền. Trải qua một quá trình lâu dài, các quy phạm tập quán quốc tế về lĩnh vực này đã được hình thành và phát triển.

Các tập quán quốc tế được hình thành trong quá trình các quốc gia sử dụng sông xuyên biên giới vào mục đích hoạch định biên giới quốc gia đã được công nhận rộng rãi trong thực tiễn ở nhiều quốc gia. Việc hoạch định biên giới theo hai bờ sông xuất hiện từ thời kỳ Trung cổ, thực tiễn này được áp dụng lần đầu tiên để xác định biên giới trên sông Rhine giữa vương quốc Gaul (Pháp) và Đức vào thế kỷ 17 [28, tr202]. Ngoài ra còn có Hoạch định biên giới theo một bên bờ sông (Hiệp ước Osnabruck năm 1948 về việc xác định biên giới trên sông Oder); Hoạch định biên giới theo trung tuyến giữa hai bờ sông (Hiệp định năm 1763 liên quan đến sông Mississippi ký giữa Anh, Pháp và Tây Ban Nha [28, tr203]; Hiệp ước năm 1960 về biên giới giữa Trung Quốc và Myanma [12]; Hiệp ước năm 1962 về biên giới giữa Trung Quốc và Mông Cổ [11] và Hoạch định biên giới theo đường rãnh sâu của sông (Hiệp ước Luneville năm 1801 giữa Pháp và Đức).

1.2.2. Điều ước quốc tế

Bên cạnh những tập quán quốc tế điều chỉnh quan hệ giữa các quốc gia trong lĩnh vực hoạch định biên giới thì các điều ước quốc tế song phương và đa phương về sử dụng các nguồn nước được chia sẻ giữa hai hay nhiều quốc gia vào mục đích giao thông và phi giao thông thủy cũng đã được hình thành. Theo số liệu của Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP), hệ thống điều ước quốc tế về nguồn nước xuyên biên giới ghi nhận có khoảng 400 điều ước được thông qua kể từ năm 1820 và hệ thống điều ước ở mỗi khu vực lại có sự khác nhau [38].

Các điều ước quốc tế về sử dụng sông xuyên biên giới vào mục đích giao thông thủy được ký kết ở nhiều khu vực khác nhau trên thế giới, có thể kể đến như:

(1) Châu Âu có 64 lưu vực sông xuyên biên giới, trong đó có 45 lưu vực sông được điều chỉnh bằng các điều ước quốc tế: Công ước Barcelona năm 1921 về giao thông thủy quốc tế; Hiệp ước Paris năm 1856 cho sông Danube; Định ước cuối cùng của Hội nghị Viên 1915 áp dụng cho sông Rhine, sông Main, sông Meuse và sông Mosselle; Một số điều khoản của Hiệp ước Versailles năm 1919 cho sông Rhine, sông Elbe, sông Oder và sông Mosselle; Công ước năm 1948 về sông Danube; Công ước Mannheim năm 1968 cho sông Rhine; Chỉ thị Khung về nước tại Châu Âu và Công ước Helsinki năm 1992 về bảo vệ và sử dụng các sông xuyên biên giới và các hồ quốc tế...

(2) Châu Phi có 59 lưu vực sông nhưng chỉ có 19 sông việc quản lý được điều chỉnh bằng các điều ước quốc tế: Hiệp ước Berlin về sông Congo; Hiệp ước Niamey ký giữa các quốc gia lưu vực sông Niger năm 1964; Công ước năm 1972 về quy chế sông Senegal; Nghị định thư sửa đổi về các nguồn nước chia sẻ của Cộng đồng Phát triển Nam Phi năm 1995; Hiệp định về khung hợp tác châu thổ Sông Nin năm 2009...

(3) Châu Mỹ - Latin có 79 lưu vực sông xuyên biên giới với 55 lưu vực sông được điều chỉnh theo các điều ước quốc tế: Hiệp định năm 1975 về Quy chế sông Uruguay được ký giữa Argentina và Uruguay; Hiệp định về chất lượng nước các hồ lớn giữa Ca-na-đa và Mỹ năm 1978...

(4) Châu Á có 57 lưu vực sông xuyên biên giới với 25 lưu vực sông được điều chỉnh bằng điều ước quốc tế: Công ước năm 1954 về giao thông từ cảng Phnom Penh đến cảng Sài Gòn; Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Kông năm 1995; Hiệp định phân chia nguồn nước Pakistan năm 1991; Hiệp định về phân bổ nước sông Hằng giữa Ấn Độ và Bangladeset năm 1977; Hiệp định khai thác tài nguyên du lịch thác Bản Giốc và Hiệp định về tự do đi lại của tàu thuyền ở cửa sông Ka Long (Bắc Luân) giữa Việt Nam và Trung Quốc năm 2015...

Nhìn chung, đối với các dòng sông xuyên biên giới thì việc sử dụng chúng vào mục đích giao thông thủy chủ yếu phụ thuộc vào sự thỏa thuận giữa các quốc gia liên quan, đồng thời cũng phụ thuộc vào quy chế của các dòng sông xuyên biên giới đó. Thực tế cho thấy, các quốc gia liên quan có thể thỏa thuận cho phép công dân của họ được quyền đi lại tự do trên các dòng sông xuyên biên giới.

Bên cạnh đó, các dòng sông xuyên biên giới còn được sử dụng vào các mục đích phi giao thông như: sử dụng nước phục vụ cho sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, phục vụ đời sống của con người và các mục đích phi giao thông khác. Năm 1997, Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997) đã được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua, đây được coi là một trong những phát triển mới và quan trọng nhất của luật pháp quốc tế về sử dụng nguồn nước được chia sẻ giữa hai hay nhiều quốc gia. Ngày 19 tháng 5 năm 2014, Việt Nam đã thông qua Công ước này và trở thành thành viên thứ 35 (và là quốc gia duy nhất ở lưu vực sông Mê Công) của Công ước và nhờ đó Công ước đã chính thức có hiệu lực vào ngày 17 tháng 8 năm 2014.

Công ước New York 1997 hiện là “luật về nguồn nước xuyên biên giới bao quát toàn diện nhất và là pháp điển quan trọng nhất” [25], được xem là một nguồn trọng yếu của luật quốc tế ở cấp toàn cầu về quản trị việc sử dụng các dòng sông xuyên biên giới. Công ước được công nhận rộng rãi là một bộ pháp điển của những quy tắc và nguyên tắc/quy trình thủ tục quan trọng trong luật nước xuyên biên giới và “việc Công ước có hiệu lực là dấu hiệu cho các quốc gia hiểu được tính ưu việt của các nguyên tắc và tầm quan trọng của việc tuân thủ chúng” [24].

1.3. Các nguyên tắc trong hệ thống pháp luật quốc tế về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

Các quy định của pháp luật quốc tế có vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh mọi mối quan hệ giữa các quốc gia trong nhiều lĩnh vực, trong đó bao gồm việc khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới. Các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế hiện đại là những nguyên tắc được ghi nhận trong Điều 2 Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945 và được ghi nhận trong Tuyên bố về các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế điều chỉnh mối quan hệ hữu nghị, hợp tác giữa các quốc gia phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc, ngày 24/10/1970 (hay còn gọi là Tuyên bố 1970), bao gồm các nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc bình đẳng chủ quyền của các quốc gia
- Nguyên tắc tận tâm thực hiện các cam kết quốc tế
- Nguyên tắc hòa bình giải quyết các tranh chấp quốc tế
- Nguyên tắc không sử dụng vũ lực và đe dọa sử dụng vũ lực trong quan hệ quốc tế
- Nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia
- Nguyên tắc các quốc gia có nghĩa vụ hợp tác với nhau
- Nguyên tắc quyền dân tộc tự quyết

Ngoài ra, các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế còn được ghi nhận trong các điều ước quốc tế đa phương khác như Định ước cuối cùng của Hội nghị an ninh và hợp tác Châu Âu năm 1975 (gọi tắt là Định ước Helsinki 1975). Định ước đã bổ sung thêm các nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc bất khả xâm phạm biên giới quốc gia
- Nguyên tắc toàn vẹn lãnh thổ quốc gia

- Nguyên tắc tôn trọng quyền con người

Các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế được hiểu là những tư tưởng chính trị, pháp lý mang tính chỉ đạo, nền tảng, bao trùm và có giá trị bắt buộc

chung (jus cogens) đối với mọi chủ thể của luật quốc tế áp dụng trong mọi điều kiện, hoàn cảnh, lĩnh vực của quan hệ quốc tế. Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế đóng vai trò là hạt nhân và nền móng cho các nguyên tắc và các quy phạm khác của pháp luật quốc tế, nên chúng cũng là nền móng cho các nguyên tắc và quy phạm của pháp luật về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới [24, tr5].

Bên cạnh các nguyên tắc cơ bản, mỗi ngành luật trong hệ thống pháp luật quốc tế đều có những nguyên tắc đặc thù. Các nguyên tắc đặc thù này đóng vai trò nền tảng, đồng thời là hạt nhân chi phối quá trình hình thành, tồn tại và phát triển của ngành luật đó, ví dụ như: nguyên tắc tự do biển cả trong Luật Biển; nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng trong quá trình ký kết điều ước quốc tế. Luật nước xuyên biên giới cũng có những nguyên tắc riêng của nó, luật về sử dụng sông xuyên biên giới vào mục đích giao thông thủy có nguyên tắc tự do giao thông trên sông xuyên biên giới, luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy có các nguyên tắc: nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn nước xuyên biên giới, nghĩa vụ không gây hại cho nguồn nước xuyên biên giới, nghĩa vụ hợp tác quốc tế và nghĩa vụ bảo vệ môi trường nguồn nước xuyên biên giới. Một số nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế về sử dụng các nguồn nước được chia sẻ giữa hai hay nhiều quốc gia đã trở thành tập quán quốc tế và được ghi nhận trong nhiều điều ước quan trọng của luật pháp quốc tế trong lĩnh vực sử dụng nguồn nước nói chung và khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới nói riêng.

1.3.1. Nguyên tắc tự do giao thông trên sông xuyên biên giới

Từ thời La Mã cổ đại, trên cơ sở cho rằng các con sông là tài sản chung của tất cả mọi người nên luật La Mã đã cho phép tất cả mọi công dân đều được quyền tự do trên sông. Vào thế kỷ 16, luật gia nổi tiếng người Hà Lan – Hugo Grotius và được coi là cha đẻ của luật pháp quốc tế hiện đại, đã đề

xưởng học thuyết tự do qua lại vô hại trên sông xuyên biên giới, ý tưởng này đã đặt nền móng cho việc công nhận nguyên tắc tự do giao thông trong luật quốc tế sau này. Sau khi Hiệp ước Westphalia 1648 kết thúc cuộc chiến tranh giữa Pháp và Đức được ký kết, tự do giao thông trên sông xuyên biên giới lần đầu tiên được ghi nhận như là một nguyên tắc quan trọng [10, Điều 9].

Tự do giao thông trên sông xuyên biên giới chỉ thật sự được ghi nhận rộng rãi vào đầu thế kỷ 19 trong các điều ước quốc tế được ký kết giữa các quốc gia Châu Âu như: Hiệp ước Paris năm 1856, trong đó ghi nhận quyền tự do giao thông trên sông Danube cho tất cả các quốc gia; Định ước cuối cùng của Hội nghị Viên 1915 áp dụng cho sông Rhine, sông Main, sông Meuse và sông Moselle, dành quyền tự do thương mại trên sông xuyên biên giới cho tất cả các quốc gia nhưng tự do giao thông chỉ được dành cho các quốc gia ven sông. Với công ước Barcelona năm 1921 về giao thông thủy xuyên biên giới thì lần đầu tiên nguyên tắc tự do giao thông trên những con sông xuyên biên giới mà tàu thuyền có thể đi lại được đã được đưa vào một công ước phổ cập toàn cầu [3, Điều 1]. Ngoài ra, nguyên tắc này cũng được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế ở các khu vực khác trên thế giới như: ở Châu phi có Hiệp ước Berlin năm 1885 về sông Congo; ở Châu Mỹ Latin có Hiệp định năm 1975 về Quy chế sông Uruguay ký giữa Argentina và Uruguay; ở Đông Nam Á có Hiệp định năm 1995 về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công giữa Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam nhưng chỉ ghi nhận quyền tự do giao thông trên dòng chính: “Trên cơ sở bình đẳng về quyền, tự do giao thông thủy sẽ được bảo đảm thông suốt trên toàn dòng chính sông Mê Công không kể đến biên giới lãnh thổ, phục vụ giao thông vận tải nhằm thúc đẩy hợp tác khu vực và đảm bảo thực hiện các dự án theo Hiệp định này...”[9, Điều 9].

Có thể thấy rằng, nguyên tắc tự do giao thông đã được ghi nhận rộng rãi trong nhiều điều ước quốc tế, tuy nhiên quyền tự do giao thông trên sông

xuyên biên giới thường được quy định khác nhau và cách thức thực hiện nó ở từng sông xuyên biên giới và ở từng khu vực là không đồng nhất. Việc cho phép tự do giao thông như thế nào phụ thuộc vào sự thỏa thuận song phương hoặc khu vực, tùy thuộc vào đặc điểm của từng sông xuyên biên giới và trình độ phát triển quan hệ thương mại ở từng khu vực trong các giai đoạn phát triển khác nhau [36].

1.3.2. Nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn nước xuyên biên giới

Nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn nước xuyên biên giới là một trong những nguyên tắc cơ bản nhất của luật pháp quốc tế về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông thủy. Theo nguyên tắc này, các quốc gia ven nguồn nước có quyền tự do sử dụng nước của các nguồn nước xuyên biên giới chảy qua hay nằm trong lãnh thổ của mình với điều kiện không được làm phương hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của tất cả các quốc gia ven nguồn nước khác. Hay nói cách khác, trong khi thực hiện quyền sử dụng công bằng của mình, các quốc gia liên quan có nghĩa vụ tôn trọng quyền sử dụng công bằng của các quốc gia láng giềng cùng chia sẻ nguồn nước. Trên thực tế, đa số các điều ước về các sông xuyên biên giới được ký kết đều có đặc điểm chung, đó là công nhận các quyền bình đẳng của các quốc gia thành viên trong việc sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới.

Quy tắc Helsinki về Sử dụng Nguồn nước các Lưu vực sông Xuyên biên giới do Hiệp hội Luật Quốc tế (International Law Association - ILA) soạn thảo năm 1966 quy định “mỗi quốc gia lưu vực, trong phạm vi lãnh thổ của mình, có quyền được chia sẻ công bằng và hợp lý trong việc sử dụng hữu ích tài nguyên nước của một lưu vực sông xuyên biên giới” (Điều 4). Mặc dù Quy tắc Helsinki 1966 không được xem là sự pháp điển hóa luật quốc tế một cách chính thức do ILA là một tổ chức phi chính phủ và không có chức năng

phát triển luật quốc tế, song nó được xem là tiền thân của công ước New York 1997. Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997) do Ủy ban Luật quốc tế của Liên hợp quốc (International Law Commission - ILC) xây dựng và được thông qua năm 1997 cũng quy định các quốc gia chung nguồn nước, trong lãnh thổ của mình, phải sử dụng nguồn nước xuyên biên giới một cách công bằng và hợp lý. Cụ thể, một nguồn nước xuyên biên giới phải được các quốc gia chung nguồn nước sử dụng và phát triển nhằm đạt được việc sử dụng tối ưu và bền vững và đạt được lợi ích do nguồn nước mang lại, có tính đến lợi ích của các quốc gia chung nguồn nước liên quan, cùng với bảo vệ thích đáng nguồn nước đó. Ngoài ra, các quốc gia chung nguồn nước phải tham gia về sử dụng, phát triển và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới một cách công bằng và hợp lý. Việc tham gia này bao gồm cả quyền sử dụng nguồn nước và nghĩa vụ hợp tác để bảo vệ và phát triển nguồn nước đó theo quy định của Công ước.

Ngoài ra, cả Quy tắc Helsinki 1966 và Công ước New York 1997 cũng đều có quy định về các yếu tố liên quan đến việc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước xuyên biên giới nhưng không chỉ giới hạn ở những yếu tố liên quan đó. Theo Điều 5 Quy tắc Helsinki 1966, các yếu tố đó bao gồm:

- (1) Địa lý của lưu vực sông, bao gồm diện tích trong lưu vực của mỗi quốc gia trong lưu vực đó;
- (2) Chế độ thủy văn trong lưu vực, gồm phần đóng góp nguồn nước cho lưu vực của mỗi quốc gia;
- (3) Khí hậu ảnh hưởng đến lưu vực;
- (4) Sử dụng nước lưu vực trong quá khứ, đặc biệt là sử dụng nước hiện tại.
- (5) Nhu cầu kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia trong lưu vực;
- (6) Dân số phụ thuộc nguồn nước của lưu vực của mỗi quốc gia trong

lưu vực;

(7) Chi phí so sánh của các biện pháp thay thế để thỏa mãn nhu cầu kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia trong lưu vực;

(8) Khả năng hiện có của nguồn nước khác;

(9) Tránh lãng phí trong sử dụng nguồn nước của lưu vực;

(10) Thực thi đền bù từ một quốc gia cho một quốc gia khác trong cùng một lưu vực như là công cụ điều chỉnh những tranh chấp các yêu cầu dùng nước;

(11) Mức độ cần thiết của một quốc gia trong lưu vực có thể được thỏa mãn mà không gây hại đáng kể cho một quốc gia cùng lưu vực.

Theo Điều 6 Công ước New York 1997 thì các yếu tố liên quan đến việc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước xuyên biên giới ngắn gọn và rõ ràng hơn, bao gồm:

(1) Các yếu tố địa lý, hình thái lòng sông, thủy văn, khí hậu, sinh thái và các yếu tố tự nhiên khác;

(2) Nhu cầu về kinh tế, xã hội của các quốc gia chung nguồn nước có liên quan;

(3) Số dân phụ thuộc vào nguồn nước đó ở mỗi quốc gia chung nguồn nước;

(4) Ảnh hưởng của một hay nhiều loại hình sử dụng nước trong một quốc gia chung nguồn nước tới các quốc gia chung nguồn nước khác;

(5) Các mục đích sử dụng nguồn nước hiện tại và tiềm tàng;

(6) Việc bảo tồn, bảo vệ, phát triển và tính kinh tế của việc sử dụng tài nguyên nước của nguồn nước và chi phí cho các biện pháp đó;

(7) Các phương án có giá trị tương đương cho một loại hình sử dụng nước hiện tại hoặc trong quy hoạch.

Quy tắc Helsinki 1992 và Công ước New York 1997 đều không đề cập đến việc ưu tiên một yếu tố nào hơn những yếu tố còn lại, mà phải cân nhắc tất cả các yếu tố liên quan khi xác định việc chia sẻ công bằng và hợp lý. Bên cạnh đó, mỗi yếu tố cần phải được xem xét trong từng trường hợp cụ thể và trong trường hợp cần thiết, có thể áp dụng thêm những yếu tố khác ngoài Quy tắc.

Có thể thấy, theo nguyên tắc này thì mỗi quốc gia lưu vực có quyền bình đẳng trong việc sử dụng tài nguyên nước lưu vực sông xuyên biên giới, tuy nhiên việc sử dụng phải hữu ích, tức là có giá trị về mặt kinh tế - xã hội và không gây ra những tác động tiêu cực cho các quốc gia khác cùng lưu vực.

1.3.3. Nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể

Đây được coi là một trong những nguyên tắc cơ bản nhất của luật pháp quốc tế về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông thủy. Theo nguyên tắc này, trong khi khai thác, bảo vệ và phát triển một nguồn nước xuyên biên giới nằm trong lãnh thổ của mình, quốc gia ven nguồn nước có nghĩa vụ không gây hại đáng kể về số lượng và chất lượng nước cho các quốc gia ven nguồn nước khác. Hay nói cách khác, một quốc gia ven nguồn nước có quyền sử dụng các nguồn nước của một con sông xuyên biên giới chảy qua lãnh thổ của mình, trong chừng mực sử dụng đó không gây hại đáng kể cho các quốc gia ven nguồn khác.

Từ thời La Mã cổ đại, trách nhiệm không gây hại đã được thừa nhận trong một quy tắc: “*Sic utere tuo alienum non laedas*” nghĩa là “không sử dụng tài sản thuộc quyền sở hữu của mình theo cách mà có thể làm thiệt hại đáng kể đến những người láng giềng”. Nghĩa vụ không gây hại cũng đã được ghi nhận trong nhiều điều ước song phương và đa phương. Hiệp ước năm 1909 giữa Anh (thay mặt cho Canada) và Mỹ về vùng nước biên giới đã ghi nhận quyền của một quốc gia ở hạ lưu: được bồi thường khi một quốc gia ở thượng lưu gây hại cho quốc gia đó khi tiến hành chuyển nước ở trên thượng lưu [13, Điều 2]; chống lại ô nhiễm nước của quốc gia kia gây hại cho sức khỏe hoặc tài sản của các công dân; không được xây dựng đập nước hoặc các công trình khác ở trong lãnh thổ của mình có thể dẫn đến việc nâng mực nước ở lãnh thổ quốc gia khác trừ khi công trình đó được Ủy ban quốc tế chung cho phép; và cả hai nước có quyền bình đẳng đối với nguồn nước biên giới [13, Điều 4].

Ngoài ra, nguyên tắc không gây hại cũng đã được các tòa án, trọng tài quốc tế và một số ủy ban sông xuyên biên giới áp dụng khá rộng rãi để giải quyết các tranh chấp, bất đồng giữa các quốc gia cùng chia sẻ nguồn nước. Trong vụ phân xử bất đồng do ô nhiễm ở sông xuyên biên giới giữa Pháp và Tây Ban Nha (vụ Lake Lanoux), trọng tài quốc tế đã tuyên bố: “Các công trình sẽ gây ô nhiễm cho sông xuyên biên giới do thành phần hóa chất và một số đặc tính khác sẽ phương hại đến quyền lợi của Tây Ban Nha, vi phạm nguyên tắc trong luật quốc tế” [27, tr5]. Trong vụ tranh chấp xảy ra năm 1988 giữa Nicaragua và Costa Rica về việc Nicaragua tiến hành xây dựng các công trình trên sông San Juan, Tòa án trọng tài đã công nhận quyền của Nicaragua được xây dựng các công trình trên lãnh thổ của mình nhưng không được gây ra thiệt hại hoặc lụt lội cho Costa Rica [33, tr241-242]. Năm 1988, Ủy ban quốc tế chung Mỹ - Canada, trong vụ tranh chấp về nguồn nước sông Flathead, đã kết luận là hoạt động khai thác mỏ của Canada đã vi phạm nguyên tắc không gây hại cho môi trường như được quy định trong Điều 4 của Hiệp ước năm 1909 về nguồn nước biên giới và cho rằng các hoạt động đó đã làm giảm lượng cá cũng như gây ra những thiệt hại về tài sản cho công dân Mỹ.

Về trách nhiệm không gây hại, Điều 10 của Quy tắc Helsinki 1966 quy định mỗi quốc gia: (i) Phải ngăn chặn bất kỳ một hình thức gây ô nhiễm nào hoặc sự gia tăng mức độ ô nhiễm hiện tại trong một lưu vực sông xuyên biên giới mà có thể gây tổn hại đáng kể trong lãnh thổ của một quốc gia cùng lưu vực; (ii) Cần tiến hành các biện pháp thích hợp để giảm bớt tình trạng ô nhiễm nước hiện có trong một lưu vực sông xuyên biên giới xuống mức độ không gây ra thiệt hại đáng kể trên lãnh thổ của quốc gia khác cùng lưu vực. Trong trường hợp nếu có thiệt hại đáng kể xảy ra thì quốc gia gây hại phải có trách nhiệm nhanh chóng đàm phán với quốc gia bị hại nhằm đạt được việc giải quyết công bằng theo từng hoàn cảnh cụ thể, ngoài ra quốc gia gây thiệt

hại còn phải bồi thường thỏa đáng cho quốc gia bị thiệt hại (Điều 11). Nguyên tắc không gây hại cũng được ghi nhận trong nhiều văn kiện hội

nghị của Liên hợp quốc, cụ thể là: (i) Tuyên bố của Hội nghị Liên hợp quốc về môi trường và con người tại Stockholm năm 1972 (Tuyên bố Stockholm 1972) đã đưa ra nguyên tắc: “Các quốc gia, phù hợp với Hiến chương Liên Hợp quốc và các nguyên tắc của luật pháp quốc tế, có chủ quyền khai thác tài nguyên của mình theo các chính sách môi trường của riêng mình, và trách nhiệm để đảm bảo rằng các hoạt động trong phạm vi thẩm quyền hoặc sự kiểm soát của mình không gây ra thiệt hại đến môi trường của các quốc gia khác hoặc của các khu vực vượt ra ngoài giới hạn quyền tài phán quốc gia” (Nguyên tắc 21). (ii) Sau đó, ngày 15/12/1972, Nghị quyết số 2995 của Đại hội đồng Liên hợp quốc cũng đã quy định và nhấn mạnh là trong khi khai thác và phát triển tài nguyên thiên nhiên của mình, các quốc gia không được gây ra những ảnh hưởng có hại đáng kể cho các khu vực ở ngoài lãnh thổ của nước đó [27]. (iii) Đến ngày 14/6/1992, Tuyên bố của hội nghị Liên hợp quốc về môi trường và phát triển được thông qua tại Rio De Janeiro (Tuyên bố Rio 1992) đã đưa ra nguyên tắc là: “Phù hợp với hiến chương Liên Hợp quốc và những nguyên tắc của luật pháp quốc tế, các quốc gia có chủ quyền khai thác những tài nguyên của mình theo những chính sách về môi trường và phát triển của họ, và có trách nhiệm bảo đảm rằng những hoạt động trong phạm vi thẩm quyền và sự kiểm soát của mình không gây tác hại gì đến môi trường của các quốc gia khác hoặc của những khu vực ngoài phạm vi thẩm quyền quốc gia” (Nguyên tắc 2).

Nguyên tắc không gây hại được xem là một tập quán quốc tế quan trọng nên đã được đưa vào Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997). Tại Điều 7 Công ước New York 1997 có quy định rằng: các quốc gia chung nguồn nước trong quá trình sử dụng nguồn nước xuyên biên

giới thuộc lãnh thổ của mình phải tiến hành các biện pháp thích hợp để phòng ngừa việc gây hại đáng kể cho các quốc gia chung nguồn nước khác. Công ước cũng quy định trong trường hợp việc sử dụng nước của một quốc gia gây hại đáng kể cho một quốc gia chung nguồn nước khác mà chưa có thỏa thuận về việc sử dụng đó thì quốc gia gây hại phải tiến hành mọi biện pháp thích hợp có xem xét đầy đủ các quy định tại Điều 5, 6 của Công ước và tham vấn quốc gia bị ảnh hưởng để loại trừ hoặc giảm nhẹ thiệt hại đó và thảo luận về vấn đề bồi thường khi thích hợp.

1.3.4. Nguyên tắc hợp tác quốc tế

Theo quy định của Công ước New York 1997, các quốc gia chung nguồn nước phải hợp tác trên cơ sở bình đẳng về chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, cùng có lợi và thiện chí nhằm đạt được việc sử dụng tối ưu và bảo vệ thích đáng nguồn nước xuyên biên giới. Để xác định phương thức hợp tác, các quốc gia chung nguồn nước có thể xem xét việc thành lập các cơ chế hoặc ủy ban hỗn hợp nhằm thúc đẩy hợp tác về các biện pháp và các quy trình phù hợp, trên cơ sở kinh nghiệm hợp tác tại các cơ chế và các ủy ban hỗn hợp hiện hành ở các khu vực khác nhau (Điều 8).

Công ước quy định rõ một số nội dung mà các quốc gia ven nguồn nước cần phải hợp tác với nhau, bao gồm: nghĩa vụ trao đổi thường xuyên thông tin số liệu về nguồn nước xuyên biên giới (Điều 9); nghĩa vụ thông báo, tham khảo và thương lượng về những công trình sử dụng nước; nghĩa vụ thông báo và hợp tác trong các trường hợp khẩn cấp (Điều 28).

(1) Nghĩa vụ trao đổi thường xuyên thông tin và tư liệu

Công ước New York 1997 quy định các quốc gia chung nguồn nước phải thường xuyên trao đổi các số liệu và thông tin sẵn có về hiện trạng nguồn nước, bao gồm các thông tin số liệu về khí tượng, thủy văn, hệ sinh thái, chất lượng nước và các dự báo có liên quan. Trong trường hợp thông tin số liệu không có sẵn, khi được một quốc gia chung nguồn nước yêu cầu thì quốc gia

được yêu cầu phải nỗ lực tối đa để đáp ứng yêu cầu đó và ngược lại, có thể yêu cầu quốc gia kia chi trả kinh phí cho việc thu thập và xử lý thông tin số liệu (Điều 9).

(2) Nghĩa vụ thông báo trong trường hợp khẩn cấp

Công ước New York 1997 quy định một quốc gia chung nguồn nước cần phải thông báo cho các quốc gia khác có thể bị ảnh hưởng và các tổ chức có thẩm quyền về mọi tình trạng khẩn cấp phát sinh trong lãnh thổ nước mình một cách không chậm trễ và bằng các phương tiện nhanh nhất có thể. Ngoài ra, quốc gia ở trong tình trạng khẩn cấp đó cần phải áp dụng ngay lập tức các biện pháp khả thi trong điều kiện cho phép để ngăn ngừa, giảm nhẹ và loại trừ các ảnh hưởng có hại của tình huống khẩn cấp đó thông qua việc hợp tác với các quốc gia có thể bị ảnh hưởng và các tổ chức có thẩm quyền (Điều 28).

(3) Nghĩa vụ thông tin và thông báo về các công trình sử dụng nước dự định tiến hành

Công ước New York 1997 yêu cầu các quốc gia thành viên cần phải trao đổi thông tin, tham vấn lẫn nhau và đàm phán về các ảnh hưởng có thể của các dự án đề xuất đến hiện trạng của một nguồn nước xuyên biên giới (Điều 11). Trước khi một quốc gia thực hiện hoặc cho phép thực hiện những dự án đề xuất có thể gây ra tác động bất lợi cho các quốc gia khác thì quốc gia đó phải thông báo kịp thời cho các quốc gia bị ảnh hưởng. Thông báo đó cần phải có các thông tin số liệu và thông tin kỹ thuật hiện có, bao gồm cả kết quả đánh giá tác động môi trường để giúp các quốc gia bị ảnh hưởng có thể đánh giá được thực trạng các tác động có thể gây ra (Điều 12). Ngoài ra, Công ước còn quy định về thời hạn trả lời thông báo, các nghĩa vụ của quốc gia thông báo trong thời gian chờ trả lời, trường hợp trả lời thông báo hay không trả lời thông báo, tham vấn và đàm phán về các dự án đề xuất và các quy chế trong trường hợp không có thông báo (Điều 13 – 18). Trong trường hợp dự án đề xuất là rất cấp thiết để bảo vệ sức khỏe và an toàn cộng đồng hoặc các lợi ích

có tầm quan trọng tương tự thì quốc gia có dự án đề xuất có thể tiến hành ngay, tuy nhiên phải đưa ra một tuyên bố chính thức về tính cấp thiết của dự án đó và thông tin ngay cho các quốc gia khác kèm theo các tài liệu liên quan (Điều 19).

1.3.5. Nguyên tắc bảo vệ và bảo tồn hệ sinh thái các nguồn nước xuyên biên giới

Theo Công ước New York 1997 thì các quốc gia chung nguồn nước cần phải tiến hành các biện pháp cần thiết để bảo vệ và giữ gìn các hệ sinh thái của các nguồn nước xuyên biên giới. Khi cần thiết, các quốc gia sẽ phải hợp tác với nhau để tiến hành các biện pháp đó (Điều 20). Ngoài ra, các quốc gia chung nguồn nước có nghĩa vụ ngăn ngừa, giảm nhẹ và kiểm soát ô nhiễm của một nguồn nước xuyên biên giới có thể gây hại đáng kể đến các quốc gia chung nguồn nước khác hoặc đến môi trường của họ, bao gồm cả thiệt hại đến sức khỏe và sự an toàn của con người, đến việc sử dụng nước cho các mục đích có lợi hay đến tài nguyên sinh vật của nguồn nước đó. Khi cần thiết, các quốc gia chung nguồn nước cũng sẽ phải hợp tác với nhau để thực hiện các nghĩa vụ đó (Điều 21). Bên cạnh đó, các quốc gia chung nguồn nước sẽ phải thực hiện tất cả các biện pháp để ngăn chặn việc đưa các loài ngoại lai hoặc loài mới vào một nguồn nước xuyên biên giới mà có thể gây tác hại đến hệ sinh thái của nguồn nước và dẫn đến thiệt hại đáng kể cho các quốc gia chung nguồn nước khác (Điều 22).

Kết luận chương I

Khái niệm nguồn nước xuyên biên giới được mở rộng theo thời gian, ban đầu các nguồn nước xuyên biên giới được hiểu đơn giản là các sông xuyên biên giới chảy qua lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia. Đến thế kỷ 19, khái niệm nguồn nước xuyên biên giới bao gồm sông và hồ quốc tế có thể giao thông được. Sau đó, khái niệm này được mở rộng hơn, bao gồm cả các nhánh, các kênh đào nối với dòng chính của các sông hoặc hồ đó. Cho đến nay, nguồn nước xuyên biên giới được định nghĩa là một hệ thống nước mặt và nước ngầm tạo thành một thể thống nhất do mối quan hệ vật chất và thường chảy vào một điểm cuối chung mà các phần của hệ thống này nằm trên lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia khác nhau.

Sự hình thành và phát triển của luật pháp quốc tế về khai thác và bảo vệ các nguồn nước xuyên biên giới gắn liền với nhu cầu sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới của các quốc gia ven nguồn nước, đó là, sử dụng vào mục đích phân định biên giới giữa các quốc gia, sử dụng vào các mục đích giao thông và sử dụng vào các mục đích phi giao thông. Các nguyên tắc của luật pháp quốc tế điều chỉnh hoạt động của các quốc gia trong việc sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới. Các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế về nguồn nước bao gồm: Sử dụng công bằng và hợp lý, Nghĩa vụ không gây hại đáng kể, Bảo vệ hệ sinh thái, Nghĩa vụ hợp tác, Thông báo và tham vấn, Trao đổi dữ liệu và thông tin thường xuyên, Giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình.

CHƯƠNG II. QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI

Sông ngòi vốn đã được điều chỉnh bởi luật quốc tế từ rất sớm bởi chúng thường được dùng làm biên giới tự nhiên giữa các quốc gia và thường chảy qua lãnh thổ của nhiều quốc gia. Điều chỉnh pháp lý liên quan đến sông ngòi đã được phát triển tương đối sớm với bản Quy tắc Helsinki năm 1966 phản ánh luật tập quán tại thời điểm đó về sử dụng công bằng nguồn nước sông xuyên biên giới. Quyền của các quốc gia ven bờ là vấn đề cần điều chỉnh vì về mặt chính trị rất khó để các quốc gia thượng nguồn nhượng bộ trong các chính sách sông ngòi của họ vì lợi ích của các quốc gia hạ nguồn nếu như điều này được xem là tạo gánh nặng cho người dân và lợi ích kinh tế quốc gia.

Các điều ước quốc tế đóng một vai trò quan trọng trong việc quản lý nguồn nước xuyên biên giới vì đàm phán về vấn đề này cho phép các quốc gia có thể đạt được thỏa hiệp giữa các lợi ích khác nhau và cùng nhau đưa ra các quy tắc, nguyên tắc và thủ tục rõ ràng về làm thế nào để phát triển nguồn nước và các lợi ích từ các tài nguyên nước cần được chia sẻ. Các điều ước quốc tế sẽ không giúp ngăn ngừa tất cả các xung đột giữa các quốc gia chia sẻ nguồn nước. Tuy nhiên, chúng rất cần để xác định các quy tắc nhằm tăng cường đảm bảo pháp lý và giảm khả năng tranh chấp về nước nảy sinh giữa các quốc gia chia sẻ lợi ích.

Phần lớn các thỏa thuận về nguồn nước sông xuyên biên giới hiện nay là ở cấp độ song phương, các thỏa thuận ở cấp khu vực và toàn cầu tuy không nhiều nhưng cũng đã được ký kết nhằm thúc đẩy việc khai thác và bảo vệ các nguồn nước sông xuyên biên giới được hiệu quả.

Để đạt được mục tiêu của Luận văn và trên cơ sở lý luận ở Chương 1, Chương 2 khái quát các điều ước quốc tế quan trọng, các thiết chế quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới và phân tích vấn đề chủ

quyền quốc gia trong việc thực thi các điều ước quốc tế về nguồn nước xuyên biên giới.

2.1. Quy định về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới trong các điều ước quốc tế

2.1.1. Quy định trong các điều ước quốc tế phổ cập toàn cầu

Công ước về phát triển thủy điện có tác động xuyên quốc gia (Hội luật quốc tế, 1923)

Từ đầu thế kỷ 20, Hội nghị lần thứ 2 của Hội quốc liên về thông tin và quá cảnh đã thông qua Công ước 1923 về phát triển thủy điện có thể có những tác động đến hai hay nhiều quốc gia, nhằm tạo điều kiện thúc đẩy sự hợp tác trong lĩnh vực năng lượng thủy điện giữa các quốc gia. Công ước này là điều ước quốc tế đa phương đầu tiên trong lĩnh vực sử dụng nguồn nước xuyên biên giới vào mục đích phi giao thông thủy, tuy nhiên công ước chưa có hiệu lực do chưa có đủ số lượng quốc gia phê chuẩn.

Công ước gồm có 22 điều, trong đó đóng góp quan trọng nhất của Công ước là việc hình thành một số nguyên tắc về hợp tác giữa các quốc gia liên quan, đặc biệt là nghĩa vụ trao đổi thông tin và thương lượng giữa các quốc gia liên quan khi các công trình thủy điện mà các quốc gia thành viên tiến hành có thể gây ra những tác động bất lợi cho các quốc gia khác. Các nguyên tắc này đã góp phần hình thành những nguyên tắc và quy phạm cơ bản đầu tiên trong lĩnh vực luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế.

Quy tắc Helsinki (Hội luật quốc tế, 1966) về các loại hình sử dụng nguồn nước sông xuyên biên giới

Quy tắc Helsinki quy định các nguyên tắc về chia sẻ công bằng nước của lưu vực sông xuyên biên giới, nghĩa vụ bảo vệ môi trường nước và nghĩa vụ trao đổi thông tin nhằm đạt được tối đa lợi ích cho mỗi quốc gia trong lưu vực, đồng thời giảm đến mức tối đa những tác động bất lợi có thể gây ra cho

các quốc gia khác. Văn bản pháp lý này đã quy định cụ thể các yếu tố về điều kiện tự nhiên và nhu cầu xã hội để đánh giá một hoạt động sử dụng nước có

công bằng và hợp lý hay không. Quy tắc có 37 điều, bao gồm các chương Các quy định chung (Chương 1), Sử dụng công bằng nước của một lưu vực sông xuyên biên giới (Chương 2), Ô nhiễm (Chương 3), Giao thông thủy (Chương 4), Thả bè gỗ (Chương 5), và Các thủ tục ngăn ngừa và giải quyết các tranh chấp (Chương 6).

Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế (Công ước Helsinki 1992, UNECE)

Vào thập kỷ 70-80 của thế kỷ trước, Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc (UNECE) và các nước thành viên đã sử dụng các văn kiện quốc tế không có tính ràng buộc để ngăn ngừa sự suy giảm và sử dụng quá mức các nguồn nước trong khu vực, như: Quyết định năm 1982 về hợp tác quốc tế đối với các nguồn nước chung, Quyết định 1987 về các quy tắc liên quan đến việc hợp tác trong lĩnh vực nước xuyên biên giới và Hiến chương 1989 về quản lý nước ngầm. Tuy nhiên, những thay đổi trong bối cảnh chính trị của Châu Âu những năm 1990 với việc ra đời các nước mới và các nguồn nước xuyên biên giới mới đã làm cho nhu cầu phải có một cách tiếp cận toàn diện và ràng buộc pháp lý ngày càng hiện hữu. Năm 1992, các quốc gia thành viên UNECE đã thông qua Công ước Helsinki và Công ước có hiệu lực vào năm 1996. Sau đó, Công ước còn được củng cố thêm với hai nghị định thư sửa đổi: Nghị định thư 1999 và Nghị định thư 2003. Mục đích của Công ước là thúc đẩy việc quản lý chung và bảo tồn các hệ sinh thái của nguồn nước ngọt tại Châu Âu và các nước láng giềng, bao gồm cả Trung Á. Công ước hiện có 40 thành viên

- gần như toàn bộ các quốc gia chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới tại khu vực UNECE. Ban đầu, Công ước này được soạn thảo cho các quốc gia thành viên UNECE nhưng sự thành công của Công ước đã đưa đến việc thông qua một sửa đổi vào năm 2003 cho phép Công ước mở cho các nước không phải là thành viên UNECE tham gia. Sửa đổi này có hiệu lực kể từ ngày 3/2/2013, làm cho Công ước từ cấp khu vực nâng lên thành khung pháp lý toàn cầu về hợp tác trong lĩnh vực quản lý nước xuyên biên giới.

Công ước gồm 28 Điều và 02 Phụ lục. Về phạm vi điều chỉnh, Công 29

ước yêu cầu các bên ngăn chặn, kiểm soát hoặc giảm thiểu tác động xuyên biên giới, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới theo cách hợp lý và công bằng và đảm bảo quản lý bền vững các nguồn nước này (Điều 2). Về giải quyết tranh chấp, Công ước quy định khi tranh chấp xảy ra thì các bên sẽ tìm kiếm giải pháp qua thương lượng hoặc bất kỳ hình thức giải quyết tranh chấp nào khác được các bên chấp nhận theo nguyên tắc hòa bình. Nếu tranh chấp vẫn chưa được giải quyết thì các bên có thể đệ trình tranh chấp lên Tòa án Công lý quốc tế hoặc Trọng tài theo Phụ lục 4 của Công ước. Các nguyên tắc chính của Công ước bao gồm các nghĩa vụ chung đối với tất cả các thành viên và ngoài ra, còn có một số nghĩa vụ khác. Nghĩa vụ chung bao gồm:

- Nghĩa vụ đưa ra các biện pháp phù hợp để ngăn chặn và giảm thiểu bất kỳ tác động xuyên biên giới nào, trên cơ sở các nguyên tắc cảnh báo sớm, trả phí gây ô nhiễm, bảo đảm lợi ích sử dụng cho thế hệ sau (Điều 2).

- Nghĩa vụ ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu tác động xuyên biên giới thông qua ban hành các biện pháp tương ứng về pháp lý, hành chính, kinh tế, tài chính và kỹ thuật (Điều 3).

- Nghĩa vụ thiết lập các chương trình giám sát điều kiện của các nguồn nước xuyên biên giới (Điều 4), nghĩa vụ hợp tác trong nghiên cứu và phát triển các kỹ thuật hiệu quả nhằm ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu tác động xuyên biên giới (Điều 5); trao đổi và bảo vệ thông tin (Điều 8).

- Nghĩa vụ hỗ trợ các nỗ lực quốc tế trong việc tăng cường các quy tắc, tiêu chuẩn và thủ tục liên quan đến nghĩa vụ và trách nhiệm.

Ngoài các nghĩa vụ chung, các quốc gia thành viên sử dụng chung nguồn nước còn có các nghĩa vụ sau:

- Ký kết các thỏa thuận song phương hoặc đa phương nhằm giảm thiểu các mâu thuẫn đối với các nguyên tắc cơ bản của Công ước này, hoặc nếu không có các thỏa thuận này thì thừa nhận các nguyên tắc này nhằm xác định

các mối quan hệ và hành vi của mình liên quan đến ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu tác động xuyên biên giới (Điều 9). Nghĩa vụ tham vấn về các vấn đề thuộc phạm vi Công ước thông qua một cơ quan hỗn hợp thiết lập theo 30

Điều 9 trên cơ sở có đi có lại, thiện chí và lắng giềng thân thiện (Điều 10). Nghĩa vụ giám sát và đánh giá chung nhằm thực hiện các chương trình chung để giám sát các điều kiện của nguồn nước xuyên biên giới (lũ lụt và tác động xuyên biên giới), thỏa thuận về các thông số ô nhiễm và các chất gây ô nhiễm, thực hiện đánh giá chung về các điều kiện của nguồn nước xuyên biên giới và hiệu quả của các biện pháp ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu tác động xuyên biên giới. Để thực hiện những điều này, các Bên sẽ hài hòa hóa các quy tắc thiết lập và thực hiện các chương trình giám sát, hệ thống đo lường, các thiết bị và kỹ thuật phân tích (Điều 11).

- Nghĩa vụ trao đổi thông tin về các vấn đề thuộc phạm vi Công ước.

(Điều 12).

- Nghĩa vụ thông báo về hoàn cảnh cơ bản có thể có tác động xuyên biên giới, thiết lập và vận hành hệ thống thông tin liên lạc chung hoặc điều phối, cảnh báo (Điều 14).

- Nghĩa vụ công bố các thông tin liên quan đến các điều kiện của nguồn nước xuyên biên giới, các biện pháp được thực hiện hoặc quy hoạch nhằm ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu tác động xuyên biên giới và hiệu quả của các biện pháp đó.

Bên cạnh đó, Công ước Helsinki 1992 còn cung cấp một khung thể chế toàn cầu bao gồm Cuộc họp của các Bên, Ban thư ký, nhóm chuyên gia (Điều 17 và 19). Cơ chế này đã được triển khai 20 năm nay và UNECE đã đưa ra nhiều hướng dẫn đối với nhiều vấn đề liên quan đến nước, kinh nghiệm quản lý nguồn nước chung tại Châu Âu [31, tr13].

Công ước về luật sử dụng các dòng nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy (Ủy ban Luật quốc tế của Liên hợp quốc, 1997)

Đối tượng điều chỉnh của Công ước là hoạt động khai thác, sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới với mục đích phi giao thông thủy và các biện

pháp bảo vệ, bảo tồn và quản lý có liên quan đến việc sử dụng các nguồn nước đó (Điều 1.1). Công ước đã được tuyệt đại đa số các quốc gia thành viên Liên Hợp Quốc tán đồng. Công ước bao gồm các nguyên tắc sử dụng nước 31

công bằng và hợp lý, nguyên tắc không gây hại và quy định các nghĩa vụ hợp tác, chia sẻ thông tin và số liệu và quy trình thông báo và trả lời các thông báo về các kiến nghị sử dụng nguồn nước xuyên biên giới. Công ước còn quy định về các hoạt động bảo vệ, bảo tồn và quản lý hệ sinh thái, ngăn ngừa ô nhiễm các dòng nước xuyên biên giới và quy trình cho trường hợp khẩn cấp. Về giải quyết tranh chấp, Công ước quy định trong trường hợp có tranh chấp thì các bên liên quan cần cố gắng giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình. Nếu như các bên liên quan không thể thỏa thuận được bằng đàm phán thì có thể nhờ đến tư vấn hòa giải, hoặc yêu cầu trung gian hay hòa giải do bên thứ 3 hoặc khi cần thiết sử dụng các tổ chức nguồn nước do họ cùng xác lập. Nếu như vẫn chưa giải quyết được thì đệ trình tranh chấp ra Trọng tài hoặc Tòa án Công lý quốc tế.

Công ước không thiết lập một khuôn khổ thể chế chính thức gồm có Hội nghị các Bên, Ban Thư ký và các Nhóm làm việc như thường thấy. Thay vào đó, Điều 24 cho phép thành lập cơ chế quản lý chung (Joint Management Mechanism) các nguồn nước xuyên biên giới, đề ngỏ về cơ cấu và số lượng nước thành viên tham gia hợp tác. Về cơ chế thực thi, Công ước nguồn nước 1997 quy định các quốc gia có thể xem xét việc thiết lập cơ chế hoặc các ủy ban hỗn hợp nếu thấy cần thiết (Điều 8.2). Công ước không có quy định về việc thiết lập khung thể chế để rà soát việc thực hiện Công ước.

Hiện tại, có 3 lựa chọn đang được xem xét để xây dựng khuôn khổ thể chế nhằm thực thi Công ước, một trong số đó là sử dụng các thể chế sẵn có của Công ước Helsinki 1992 về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế. Năm 2015, Cuộc họp không chính thức các quốc gia thành viên Công ước lần đầu tiên đã được tổ chức bởi Phần Lan, Đức, Hà Lan, phối hợp với Chương trình Thủy lợi Quốc tế UNESCO (UNESCO International Hydrological Programme). Hội nghị được tổ chức dưới sự bảo trợ của UNESCO và tại trụ sở của tổ chức này.

Việc thông qua Công ước 1997 là một bước tiến lớn trong luật về nguồn nước xuyên biên giới. Quá trình soạn thảo kéo dài, các cuộc đàm phán

chuyên sâu của các Ủy ban của Liên hợp quốc và việc tiến tới thông qua Công ước chứng tỏ sự thừa nhận rộng rãi của cộng đồng quốc tế đối với nhu cầu phải có một văn kiện ràng buộc pháp lý điều chỉnh các nguồn nước xuyên biên giới. Việc thông qua Công ước với số lượng lớn phiếu thuận cho thấy sự thống nhất rộng rãi về các quy tắc cơ bản cần thiết để giải quyết vấn đề này. Không lâu sau khi thông qua, các quy định của Công ước đã được Tòa án Công lý quốc tế thừa nhận và vận dụng trong vụ kiện giữa Hungary và Czechoslovakia liên quan đến việc xây đập trên sông Danube và trong vụ kiện giữa Argentina và Uruguay liên quan đến ô nhiễm từ nhà máy thủy điện trên sông River Uruguay [32]. Với việc Công ước có hiệu lực, sau gần 20 năm kể từ khi thông qua Công ước cho thấy nguyện vọng của cộng đồng quốc tế về một khung pháp lý toàn cầu điều chỉnh vấn đề khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới đã trở thành hiện thực.

Bên cạnh các điều ước điều chỉnh trực tiếp, hệ thống pháp luật nguồn nước xuyên biên giới không thể hoàn chỉnh nếu thiếu đi các điều ước toàn cầu khác có nội dung liên quan đến việc khai thác và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. Một trong những điều ước quốc tế đó là *Công ước Ramsar về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế* được thông qua năm 1971 với 169 thành viên. Điều 5 Công ước Ramsar quy định: "Các Bên tham gia sẽ bàn bạc lẫn nhau về việc thực hiện trách nhiệm nêu trong Công ước, đặc biệt trong trường hợp có một vùng đất ngập nằm trải trên lãnh thổ của hơn một Bên tham gia hoặc ở những nơi mà các Bên tham gia có chung một hệ thống nước. Đồng thời các Bên tham gia sẽ nỗ lực phối hợp và ủng hộ các chính sách hiện tại, tương lai và các quy chế về bảo vệ các vùng đất ngập nước và hệ động, thực vật của chúng." Trên thực tế, khoảng 30% các khu đất ngập nước theo tiêu chuẩn Công ước Ramsar của thế giới nằm trên các lưu vực sông xuyên biên giới. Điều này có nghĩa các bên tham gia Công ước có thể vận dụng linh hoạt các quy định trong việc thiết lập cơ chế sử dụng, quản lý chung nguồn nước xuyên biên giới, nhằm tránh các ảnh hưởng tiêu cực đến các vùng đất ngập nước trong lưu vực.

Liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới, *Công ước Liên hợp quốc về đa dạng sinh học năm 1992* với mục đích thúc đẩy sử dụng bền vững đa dạng sinh học trên thế giới được 191 quốc gia và vùng lãnh thổ phê chuẩn có quy định: các bên có nghĩa vụ thông báo, trao đổi thông tin và tham vấn về các hoạt động trong phạm vi quyền hạn hoặc kiểm soát của một quốc gia mà có thể gây ảnh hưởng xấu đáng kể đến đa dạng sinh học của các quốc gia khác.

Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu năm 1992, được 192 quốc gia và vùng lãnh thổ phê chuẩn, Điều 4 quy định các bên có nghĩa vụ: “Hợp tác trong việc chuẩn bị cho sự thích ứng đối với các tác động của thay đổi khí hậu, phát triển và kiện toàn các kế hoạch tổng hợp và thích hợp cho quản lý vùng ven bờ, tài nguyên nước và nông nghiệp cho việc bảo vệ và phục hồi các khu vực, đặc biệt ở Châu Phi, bị ảnh hưởng bởi hạn và sa mạc hoá, cũng như lũ lụt”. Trên thực tế, nhiều lưu vực sông trên thế giới là những nơi bị ảnh hưởng rất mạnh từ sự thay đổi dòng chảy tự nhiên theo mùa hoặc do tác động của con người, dẫn đến cạn dòng, hạn hán vào mùa khô, và lũ lụt vào mùa mưa hoặc do sự cố vỡ đập gây ra.

2.1.2. Quy định trong các điều ước quốc tế song phương và khu vực

Hiệp định sông Cô-lum-bi-a: Lưu vực sông Cô-lum-bi-a bao gồm lãnh thổ Canada và Mỹ với chiều dài khoảng 2.000 km. Đây là lưu vực sông có tiềm năng về thủy điện, tưới tiêu và phải đối mặt với vấn đề lũ lụt và chất lượng nước. Năm 1909, Hiệp định về nước biên giới giữa Mỹ và Canada đã được ký kết, tuy nhiên, do Hiệp định vẫn chưa giải quyết dứt điểm được các vấn đề liên quan đến thủy điện và kiểm soát lũ nên đến năm 1964 Hiệp định sông Cô-lum-bi-a được ký kết và nó có thời hạn hiệu lực 60 năm. Hiệp định có 21 điều khoản và 02 phụ lục, trong đó các điều khoản từ 2 đến 13 quy định việc xây dựng và vận hành các công trình thủy điện, cơ chế đền bù và chia sẻ lợi ích, điều khoản số 16 quy định về giải quyết các vấn đề tranh chấp. Đây là một hiệp định quy định về việc xây dựng các hồ thủy điện trên sông Cô-lum-bi-a với mục tiêu rất rõ ràng là tăng khả năng chứa nước tại Canada và chia sẻ

lợi ích về năng lượng, chống lũ giữa hai quốc gia. Theo đó, một cơ chế về chia sẻ và đền bù giữa hai quốc gia sẽ có hiệu lực: Mỹ phải trả cho Canada phí năng lượng và phí phòng chống lũ; Mỹ có thể được quyền xây một số hồ chứa và đập thủy điện tại dòng chính và dòng nhánh của sông Cô-lum-bi-a; hai quốc gia chỉ được chuyển từ dòng chính số lượng nước vừa đủ cho nhu cầu sử dụng...

Trong hơn 50 năm qua, thỏa thuận này đã giúp Canada và Mỹ hợp tác quản lý một cách hiệu quả các nguồn tài nguyên nước chung, mang lại lợi ích bền vững cho người dân ở cả hai phía thông qua việc tăng sản lượng điện, ngăn lũ, điều hòa lượng nước cho việc nuôi trồng thủy sản, tưới tiêu... Tuy nhiên, nhiều cam kết và điều khoản trong thỏa thuận này không còn phù hợp với bối cảnh thực tế hiện nay, buộc hai nước phải tiến hành thảo luận sửa đổi một số nội dung trong thời gian tới. Mặc dù Hiệp định sông Cô-lum-bi-a chỉ bao gồm hai quốc gia, tuy nhiên xét về tính chất độc lập của các bang và các tỉnh, có thể xem đây là một hiệp định quốc tế gồm nhiều bên tham gia. Hiệp định sông Cô-lum-bi-a được xem là một ví dụ thành công trong quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới, đặc biệt trong vấn đề phát triển thủy điện và kiểm soát lũ.

Hiệp ước Bảo vệ sông Đa Nuýp: Sông Đa Nuýp nằm ở châu Âu và được xem là dòng sông có tính quốc tế nhất trên thế giới, với chiều dài khoảng 2.900 km chảy qua 17 quốc gia châu Âu. Dòng sông được sử dụng và khai thác mạnh mẽ cho thủy điện, cấp nước, tưới tiêu và giao thông thủy. Hầu hết các quốc gia tại lưu vực sông Đa Nuýp đều phụ thuộc vào thủy điện và theo số liệu thống kê cho thấy ở 1.000 km đầu của dòng chính sông Đa Nuýp, có 59 đập thủy điện đang hoạt động, được xem là có mật độ cao nhất trong các dòng sông trên thế giới.

Hiệp ước Bảo vệ sông Đa Nuýp được ký năm 1994 với 14 nước ven sông và 03 quan sát viên. Hiện tại, Hiệp ước được xem là khung pháp lý chính trong hợp tác và quản lý nước xuyên biên giới tại lưu vực, với mục tiêu

thúc đẩy các thỏa thuận về chính sách, chiến lược chung cho việc phát triển dòng sông Đa Nuýp và các sông nhánh. Hiệp ước có 31 điều khoản bao gồm 4 phần chính: Phần 1 - Các điều khoản chung, Phần 2 - Hợp tác đa phương, Phần 3 - Ủy ban quốc tế và Phần 4 - Thủ tục và các điều khoản cuối cùng. Hiệp ước còn quy định giải quyết các vấn đề xuyên biên giới, đặc biệt liên quan đến chất lượng nước và công trình dòng chính. Hiệp ước quy định nếu các vấn đề không được giải quyết qua kênh chính thức truyền thống khác, sẽ được đưa ra giải quyết theo các điều khoản của Hiệp ước. Cơ chế giải quyết các vấn đề xuyên biên giới, trong đó có thủy điện, bao gồm các giai đoạn: Thông báo, cung cấp thông tin chi tiết, tham vấn (các quốc gia liên quan) và thỏa thuận. Cơ chế đồng thuận đa số (4/5 các quốc gia) được áp dụng cho việc ra quyết định. Nếu không đạt được thỏa thuận thì sau một năm tham vấn (trừ trường hợp đặc biệt được kéo dài thời gian tham vấn), sẽ phải sử dụng các cơ chế khác để giải quyết, như song phương, tòa án quốc tế, Liên minh châu Âu...

Hiệp ước Bern 1999 về bảo vệ sông Ranh: Sông Ranh có chiều dài khoảng 1.300 km (khoảng 800 km dùng trong giao thông thủy, là đường thủy nội địa lớn nhất châu Âu), có lưu vực nằm trong lãnh thổ của 09 quốc gia như Hà Lan, Đức, Bỉ, Pháp, Ý, Thụy Sĩ... Các vấn đề xuyên biên giới chủ yếu của lưu vực này là giao thông thủy, chất lượng nước và lũ lụt.

Hiệp ước Bern về bảo vệ sông Ranh đối với ô nhiễm và sau này là kiểm soát lũ được ký kết năm 1999 bởi 05 quốc gia gồm Hà Lan, Đức, Thụy Sĩ, Pháp và Luc-xem-bua. Hiệp ước Bern 1999 về bảo vệ sông Ranh bao gồm 20 điều khoản và 01 phụ lục, trong đó có các điều khoản quy định về việc đàm phán giải quyết các vấn đề xuyên biên giới.

Hiệp định sông Nile, Sáng kiến Lưu vực sông Nile: Sông Nile là sông dài nhất thế giới với chiều dài khoảng 6,500 km chảy qua 10 quốc gia ở châu Phi như Ai Cập, Ethiopia, Eritrea, Sudan... Vấn đề nổi bật của lưu vực sông là việc chia sẻ và phân bổ công bằng nguồn nước giữa các quốc gia, đặc biệt giữa hai

quốc gia có diện tích lớn nhất lưu vực ở hạ lưu là Sudan và Ai Cập. Quá trình đàm phán thương lượng về nguồn nước lưu vực đã diễn ra từ rất lâu và hiện tại có 2 cơ chế chủ yếu và có hiệu lực cao trong hợp tác và giải quyết các vấn đề xuyên biên giới tại Lưu vực sông Nile: Hiệp định sông Nile (ký năm 1959 giữa Ai Cập và Sudan, hai quốc gia trung và hạ lưu của lưu vực) và Sáng kiến Lưu vực sông Nile (ký năm 1999 giữa tất cả các quốc gia ven sông).

Hiệp định sông Nile được ký kết giữa hai quốc gia Ai Cập và Sudan năm 1959 về chia sẻ và phân bổ nguồn nước giữa 2 quốc gia, liên quan trực tiếp đến dự án đập High Aswan của Ai Cập. Đập High Aswan nằm trên dòng chính sông Nile, có chiều dài gần 4km, cao 111m, chứa 111 tỷ m³ nước với diện tích mặt hồ khoảng 5.300 km² sử dụng cho cung cấp nước cho các phát triển kinh tế, đồng thời là nhà máy thủy điện có công suất 2.100 MW với 12 tổ máy. Sự có mặt của đập này góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội tại Ai Cập, tuy nhiên gây ảnh hưởng tới Sudan. Qua quá trình thương thảo và đàm phán lâu dài (trong 8 năm), Hiệp định sông Nile quy định chia sẻ và phân bổ nguồn nước giữa hai quốc gia, đồng thời quy định phân bổ cho các quốc gia khác, thiết lập việc “cho vay” lượng nước giữa hai quốc gia, tạo lập cơ chế đền bù thượng và hạ lưu. Tại thời điểm ký kết, Hiệp định này được xem là bảo vệ lợi ích cho quốc gia cuối vùng hạ lưu (Ai Cập có quyền phủ quyết các phát triển thượng lưu nếu gây ảnh hưởng đến chất lượng và số lượng nước chảy vào Ai Cập), tuy nhiên chỉ bao gồm hai quốc gia trung và hạ lưu và hoàn toàn không có vai trò tham gia của các quốc gia trung và thượng lưu khác (đặc biệt là Ethiopia). Cho tới thời điểm hiện tại, việc xây dựng công trình làm ảnh hưởng dòng chảy xuống hạ lưu của các quốc gia khác, đặc biệt là hồ chứa và thủy điện, đều phải được sự đồng ý của Ai Cập như đã quy định ở Hiệp định.

Nhận thức được các nhược điểm của Hiệp định sông Nile 1959, năm 1999, *Sáng kiến Lưu vực sông Nile* đã được ký kết giữa các Bộ trưởng Tài nguyên nước của tất cả 10 quốc gia lưu vực sông Nile. Sáng kiến này là diễn

đàn duy nhất tại thời điểm hiện tại, tập hợp được các quốc gia ven sông cùng thảo luận và đưa ra các quyết định về chiến lược, các chương trình và dự án mang tính chất khu vực. Sáng kiến này được xem là một hiệp định mang tính chất chuyển tiếp cho đến khi có một khung pháp lý cố định. Ngày 14 tháng 5 năm 2010, trong khuôn khổ Sáng kiến này, 7 quốc gia lưu vực sông Nile đồng ý trên nguyên tắc ký “Thỏa thuận về khung hợp tác” (Sudan và Ai Cập phản đối), đây được xem là đối trọng với Hiệp định sông Nile 1959 nhằm tạo sự công bằng hơn cho tất cả các quốc gia trong lưu vực. Với sự song song tồn tại của Hiệp định sông Nile 1959 và Thỏa thuận về khung hợp tác, việc hợp tác, chia sẻ và phát triển tài nguyên nước lưu vực sông Nile dự kiến sẽ gặp nhiều thách thức.

Hiệp định Lưu vực sông La Plata: Sông La Plata được xem là một trong 05 sông xuyên biên giới lớn nhất thế giới, chảy qua 5 quốc gia Argentina, Bra-xin, Paraguay, Uruguay và Bolivia, là nguồn nước chính cho nông nghiệp và công nghiệp của các quốc gia này.

Trụ cột của hợp tác lưu vực trong quá khứ và hiện tại là Hiệp định Lưu vực sông La Plata được ký vào năm 1969 bởi tất cả 5 quốc gia, cung cấp khung pháp lý cho các phát triển chung và bảo vệ tài nguyên tại lưu vực. Sự khác biệt rõ nét nhất của Hiệp định La Plata so với các hiệp định của các lưu vực sông xuyên biên giới khác như Đa Nuýp, Ranh, Columbia hoặc Nile là Hiệp định La Plata chỉ có 8 điều khoản ngắn gọn mang tính định hướng về phát triển hợp lý và bền vững tài nguyên nước lưu vực, tôn trọng hiện trạng hợp tác đa phương và song phương của các quốc gia, thúc đẩy, khuyến khích các dự án song phương và đa phương (khuyến khích các quốc gia đàm phán và thỏa thuận về bất cứ hoạt động phát triển nào trong lưu vực), không đưa ra các điều khoản ràng buộc mạnh mẽ các quốc gia, không có các thủ tục/quy chế chặt chẽ. Như vậy, Hiệp định được xem là một khung pháp lý rất rộng tạo điều kiện phát triển tài nguyên nước lưu vực. Hiệp định Lưu vực sông La

Plata cũng được xem là một trong những thành công về hợp tác quản lý tài 38

nguyên nước lưu vực sông xuyên biên giới trên thế giới, tuy nhiên thành công của Hiệp định cũng do lịch sử hợp tác tích cực và hiệu quả theo các kênh đa phương và song phương của các quốc gia có cùng chung nền văn hóa.

Hiệp định Hợp tác Phát triển Bền vững lưu vực sông Mê Công 1995:
Hiệp định Hợp tác Phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công ký năm 1995 giữa Chính phủ Vương quốc Campuchia, Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Thái Lan. Hiệp định Mê Công được coi là một hiệp định hợp tác lưu vực sông tiên bộ trên thế giới, với các điều khoản chặt chẽ, cụ thể về các quy định liên quan đến khai thác sử dụng tài nguyên nước, bảo vệ môi trường, tổ chức thực hiện, và trách nhiệm, quyền lợi của các bên hướng tới mục tiêu phát triển bền vững lưu vực. Cho đến nay, Hiệp định vẫn là cơ chế pháp lý chặt chẽ nhất và duy nhất trong lưu vực để đảm bảo các mục tiêu phát triển và bảo vệ lưu vực của các quốc gia thành viên nói chung và bảo vệ quyền lợi của Việt Nam nói riêng.

Hiệp định bao gồm 6 chương, 42 điều, trong đó có các chương rất quan trọng như: Mục tiêu và các nguyên tắc hợp tác (Chương 3, gồm các quy định về bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái, bình đẳng về chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, sử dụng nước công bằng và hợp lý, duy trì dòng chảy trên dòng chính, ngăn ngừa và dừng các tác động bất lợi, trách nhiệm quốc gia về thiệt hại, tự do giao thông thủy và tình hình khẩn cấp); Khung thể chế (Chương 4); Giải quyết khác biệt và bất đồng (Chương 5).

Trong Hiệp định có các điều khoản về sử dụng nước công bằng và hợp lý, quy định cụ thể về các hoạt động phát triển trên dòng chính và dòng nhánh, trong mùa mưa và mùa khô phải tuân thủ các quy định về thông báo, trao đổi trước và thỏa thuận giữa các quốc gia thành viên. Đây cũng là điểm tiên bộ hơn của Hiệp định so với các điều ước quốc tế khác liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới. Theo quy định trong Hiệp định, một công trình được kiến nghị xây dựng trên dòng chính cần phải:

- Trong mùa mưa: sử dụng nước trên dòng chính phải được thông báo

tới Ủy ban Liên hợp của Ủy hội sông Mê Công quốc tế, đại diện của Việt Nam là Chánh văn phòng Ủy ban sông Mê Công Việt Nam.

- *Trong mùa khô*: sử dụng nước trên dòng chính cần phải được trao đổi ý kiến trước và tiến tới đạt được thoả thuận trong Ủy ban Liên hợp.

Như vậy, một công trình thủy điện được kiến nghị xây dựng trên dòng chính sông Mê Công, được vận hành quanh năm cả trong mùa mưa và mùa khô, sẽ cần phải được sự đồng thuận của cả bốn quốc gia thành viên trong Ủy ban Liên hợp.

Ngoài ra, Hiệp định Mê Công còn có các quy định về duy trì dòng chảy trên dòng chính, cụ thể phải đảm bảo dòng chảy tối thiểu trung bình tháng mùa khô, dòng chảy ngược trên sông Tonlê Sáp trong mùa mưa, và ngăn ngừa đỉnh lũ không lớn hơn lưu lượng đỉnh lũ tự nhiên; và về ngăn ngừa và ngừng những tác động gây hại.

Trong thời gian qua, để thực hiện hiệu quả Hiệp định Mê Công, Ủy hội đã tiến hành xây dựng một loạt quy chế về sử dụng nước nhằm đảm bảo sử dụng nước công bằng và hợp lý:

- *Thủ tục trao đổi và chia sẻ thông tin số liệu* (phê duyệt năm 2001): nhằm thúc đẩy việc trao đổi thông tin số liệu giữa các nước thành viên, xây dựng cơ sở dữ liệu và cơ chế và năng lực chia sẻ thông tin theo yêu cầu của các hoạt động hợp tác Mê Công, các quốc gia thành viên, các đối tác chiến lược và cộng đồng trong lưu vực. Nội dung Thủ tục gồm: Phần 1 - Định nghĩa các thuật ngữ; Phần 2 - Mục tiêu; Phần 3 - Nguyên tắc; Phần 4 - Trao đổi và chia sẻ thông tin số liệu; Phần 5 - Phương thức thực hiện; và Phần 6 - Hiệu lực thi hành.

- *Thủ tục về giám sát sử dụng nước* (phê duyệt năm 2003): nhằm xây dựng một cơ chế hợp tác khung toàn diện hỗ trợ thực hiện có hiệu quả việc giám sát sử dụng nước trong lưu vực và chuyển nước ra ngoài lưu vực thông qua các mạng quan trắc. Nội dung Thủ tục gồm: Phần 1 - Định nghĩa các

thuật ngữ; Phần 2 - Mục tiêu; Phần 3 - Nguyên tắc; Phần 4 - Giám sát sử dụng
40

nước; và Phần 5 - Điều khoản cuối cùng.

- *Thủ tục về thông báo, trao đổi ý kiến trước và thoả thuận* (phê duyệt năm 2003): nhằm đáp ứng yêu cầu chia sẻ thông tin về các kiến nghị hoặc kế hoạch sử dụng nước có tác động xuyên biên giới giữa các quốc gia thành viên. Việt Nam đã và đang thực hiện rất nghiêm túc Thủ tục với việc gửi thông báo gần 20 các công trình thuỷ điện (ở Tây Nguyên) và các công trình sử dụng nước khác cho Ủy hội và các nước thành viên. Nội dung Thủ tục gồm: Phần 1 - Định nghĩa; Phần 2 - Mục tiêu; Phần 3 - Nguyên tắc; Phần 4 - Thông báo; Phần 5 - Trao đổi ý kiến trước; Phần 6 - Thoả thuận; và Phần 7 - Điều khoản cuối cùng.

- *Thủ tục về duy trì dòng chảy trên dòng chính* (phê duyệt năm 2006): nhằm cụ thể hoá các quy định về duy trì dòng chảy trên dòng chính trong Hiệp định Mê Công bằng việc xác định dòng chảy tối thiểu trong mùa khô cũng như ngưỡng đảm bảo dòng chảy mùa lũ. Cùng với việc tăng cường các trạm giám sát thuỷ văn dọc dòng chính, việc thực hiện hiệu quả thủ tục này sẽ giúp Việt Nam đảm bảo được dòng chảy vào Việt Nam đang bị đe dọa bởi các hoạt động phát triển ở thượng lưu. Nội dung Thủ tục gồm: Phần 1 - Định nghĩa các thuật ngữ chính; Phần 2 - Mục tiêu; Phần 3 - Nguyên tắc; Phần 4 - Phạm vi; Phần 5 - Duy trì dòng chảy trên dòng chính; Phần 6 - Tổ chức thực hiện; và Phần 7 - Điều khoản cuối cùng.

- *Thủ tục chất lượng nước* (phê duyệt trong năm 2011): thúc đẩy các quốc gia thành viên tăng cường hợp tác để đảm bảo chất lượng nước sông Mê Công theo tiêu chuẩn chất lượng nước chung của Ủy hội và của các quốc gia thành viên thông qua các hoạt động quan trắc, giám sát, quản lý và quy trình giải quyết sự cố về chất lượng nước. Nội dung Thủ tục gồm: Phần 1 - Định nghĩa các thuật ngữ chính; Phần 2 - Mục tiêu; Phần 3 - Nguyên tắc; Phần 4 - Phạm vi; Phần 5 - Quản lý chất lượng nước; Phần 6 - Tổ chức thực hiện; và Phần 7 - Điều khoản cuối cùng.

Đánh giá hệ thống pháp luật hiện hành về nguồn nước sông xuyên biên

41

giới, tổ chức UN Water nhận thấy rằng các điều ước quốc tế đã có vẫn chưa thực sự đảm bảo được việc khai thác, sử dụng, bảo vệ và phát triển tài nguyên nước một cách hiệu quả. Nhìn chung, các điều ước quốc tế mới chỉ đưa ra những hướng dẫn chung hoặc những nguyên tắc có tính chất khuyến nghị đối với các quốc gia trong lĩnh vực sử dụng nước chứ chưa góp phần giải quyết thực sự các vấn đề liên quan đến việc khai thác, bảo vệ và phát triển các nguồn nước xuyên biên giới một cách cụ thể [25].

2.2. Các thiết chế quốc tế đảm bảo và giải quyết các vấn đề về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

2.2.1. Chương trình và tổ chức quốc tế trực thuộc Liên hợp quốc

Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP) được thành lập ngày 15/12/1972 theo Nghị quyết 2997 của Đại hội đồng Liên hợp quốc. UNEP là tổ chức duy nhất của hệ thống Liên hợp quốc được thành lập nhằm mục đích đưa ra những đường lối có tính chỉ đạo và các chương trình hành động toàn cầu nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống mà không gây tổn hại cho thế hệ tương lai; đóng vai trò xúc tác, điều phối; cung cấp tư vấn kỹ thuật, pháp lý và cơ cấu tổ chức cho các chính phủ nâng cao về khả năng xây dựng thể chế và các sáng kiến phát triển bền vững. Vai trò làm xúc tác và điều phối của UNEP càng được tăng cường từ khi Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc về môi trường và phát triển (1992) thông qua Chương trình nghị sự 21. UNEP tập trung giải quyết các vấn đề môi trường được quy định trong Chương trình nghị sự 21: Bảo vệ bầu khí quyển, đối phó với sự thay đổi khí hậu và sự nóng lên của trái đất, tầng ô-zôn, ô nhiễm không khí; bảo vệ chất lượng nước sạch; bảo vệ đại dương và các vùng ven biển; bảo vệ tài nguyên đất đai, chống phá rừng và sa mạc hoá; bảo vệ đa dạng sinh học; quản lý các chất thải độc hại và hoá chất độc; bảo vệ sức khoẻ con người và chất lượng cuộc sống trước sự xuống cấp về môi trường; thương mại và môi trường.

UNEP đã đóng góp tích cực trong lĩnh vực xây dựng hệ thống pháp lý

quốc tế. Hiện nay, UNEP đã hình thành một hệ thống các điều ước quốc tế về các lĩnh vực môi trường, mỗi khi một điều ước tế có hiệu lực thì một Ban Thư ký được hình thành để thúc đẩy việc thực hiện điều ước đó, ví dụ như: Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt là nơi cư trú của các loài chim; Công ước đa dạng sinh học; Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã có nguy cơ diệt chủng; Công ước Viên 1985 về bảo vệ tầng ô zôn; Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại qua biên giới và việc tiêu huỷ chúng; Công ước chống hoang mạc hoá...

Ủy ban Kinh tế Châu Âu (UNECE) là tổ chức kinh tế khu vực của Liên hợp quốc, được thành lập năm 1947 theo Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc và Hội đồng Kinh tế và Xã hội (ECOSOC), với tư cách lúc đầu là cơ quan lâm thời của Liên hợp quốc và đến năm 1951 trở thành Ủy ban thường trực của Liên hợp quốc. Hiện nay, thành viên của ECE gồm tất cả các nước Châu Âu cùng với Hoa Kỳ, Canada và Israel.

Ủy ban Kinh tế Châu Âu có nhiệm vụ: thúc đẩy phát triển kinh tế và xã hội ở Châu Âu; mở rộng quan hệ hợp tác giữa các nước Châu Âu với nhau và giữa các nước Châu Âu với các nước khu vực khác trên thế giới. Hàng năm, ECE tổ chức các phiên họp thường niên, song phần lớn các hoạt động được thực hiện trong các nhóm làm việc và các cuộc họp của chuyên gia. Định ước Helsinki 1975 về an ninh và hợp tác Châu Âu khuyến khích các nước kí định ước thông qua Ủy ban Kinh tế châu Âu để thực hiện các điều khoản của định ước trên các lĩnh vực kinh tế, kĩ thuật và tài nguyên môi trường. Ủy ban Kinh tế Châu Âu hợp tác với nhiều tổ chức liên chính phủ và phi chính phủ trong việc phổ biến các thông tin về thống kê và kĩ thuật. Cơ quan cao nhất của tổ chức là Khoá họp toàn thể, cơ quan hành chính là Ban Thư kí.

Vào thập kỷ 70-80 của thế kỷ trước, Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc và các nước thành viên sử dụng các văn kiện quốc tế không có tính

ràng buộc để ngăn ngừa sự suy giảm và sử dụng quá mức các nguồn nước trong khu vực, như: Quyết định năm 1982 về hợp tác quốc tế đối với các nguồn nước chung, Quyết định 1987 về các quy tắc liên quan đến việc hợp tác trong lĩnh vực nước xuyên biên giới và Hiến chương 1989 về quản lý nước ngầm. Tuy nhiên, những thay đổi trong bối cảnh chính trị của Châu Âu những năm 1990 với việc ra đời các nước mới và các nguồn nước xuyên biên giới mới đã làm cho nhu cầu phải có một cách tiếp cận toàn diện và ràng buộc pháp lý ngày càng hiện hữu. Năm 1992, các quốc gia thành viên UNECE đã thông qua Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế (Công ước Helsinki 1992) và Công ước chính thức có hiệu lực vào năm 1996.

2.2.2. Các thiết chế được thành lập theo các Điều ước quốc tế

Ủy ban quốc tế Bảo vệ dòng sông Đa Nuýp được thành lập ngay sau khi có Hiệp ước Bảo vệ sông Đa Nuýp năm 1994 bao gồm 17 quốc gia, trong đó có 14 nước ven sông và 03 quan sát viên. Nhiệm vụ chính của Ủy ban là quản lý toàn bộ lưu vực sông Đa Nuýp, bao gồm các chi lưu và tài nguyên nước ngầm. Mục tiêu của Ủy ban là thực hiện công ước về bảo vệ sông Đa Nuýp bằng cách thúc đẩy và điều phối việc quản lý nguồn nước một cách cân bằng và bền vững, bao gồm bảo tồn, cải thiện, sử dụng hợp lý tài nguyên nước và thực hiện chỉ thị khung về nước của Châu Âu.

Hiện tại, Ủy ban quốc tế này đã triển khai Quy hoạch quản lý lưu vực sông Đa Nuýp và đồng thời thực hiện Chương trình Môi trường với một số quy chế ràng buộc. Nhiều dự án xây dựng đập đã bị gác lại để nghiên cứu thêm về tác động môi trường và chế độ vận hành của các đập hiện có cũng được điều chỉnh theo hướng giảm thiểu tác động. Các quốc gia cũng đang xem xét nghiêm túc đề xuất của Ủy hội trong việc chỉ nâng cấp các công trình hiện hữu, không xây dựng công trình mới (đặc biệt là trên dòng chính), và hướng tiếp cận phát triển thủy điện không đập đang được xem xét.

Ủy hội Trung ương về giao thông thủy trên sông Ranh, Ủy hội quốc tế bảo vệ sông Ranh, Ủy hội quốc tế về thủy văn sông Ranh: Để giải quyết các vấn đề xuyên biên giới chủ yếu của lưu vực như giao thông thủy, chất lượng nước và lũ lụt, các quốc gia trong lưu vực sông Ranh đã thành lập khá nhiều các tổ chức lưu vực chuyên ngành trong suốt quá trình lịch sử hợp tác như: (i) Ủy hội Trung ương về giao thông thủy trên sông Ranh (05 quốc gia có giao thông thủy là Hà Lan, Bỉ, Đức, Pháp và Thụy Sĩ), thực hiện chức năng hợp tác trong giao thông thủy xuyên biên giới; (ii) Ủy hội quốc tế bảo vệ sông Ranh (05 quốc gia gồm Hà Lan, Đức, Thụy Sĩ, Pháp và Luc-xem-bua) thực hiện Hiệp ước Bern 1999 về bảo vệ sông Ranh đối với ô nhiễm và sau này là kiểm soát lũ; và (iii) Ủy hội quốc tế về thủy văn sông Ranh (06 quốc gia trên) với mục đích thúc đẩy hợp tác trong lưu vực sông Ranh về chia sẻ thông tin số liệu và đề xuất các giải pháp kỹ thuật. Thông qua các tổ chức này, các quốc gia trong lưu vực đã và đang hợp tác cùng phát triển và sử dụng bền vững tài nguyên nước, với các kết quả được ghi nhận là lượng vận tải thủy được tăng lên với mức độ an toàn cao, giảm 50% ô nhiễm, kiểm soát lũ hiệu quả hơn và tăng cường được công tác trao đổi thông tin số liệu.

Ủy hội quốc tế bảo vệ sông Ranh là một trong những tổ chức thực hiện việc hợp tác quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới, đặc biệt trong kiểm soát ô nhiễm và kiểm soát lũ (thông qua các công trình đập, hồ chứa). Ủy hội thực hiện Hiệp ước Bern 1999 về bảo vệ sông Ranh, gồm 20 điều khoản và 01 phụ lục, trong đó có các điều khoản quy định về việc đàm phán giải quyết các vấn đề xuyên biên giới. Ủy hội ra quyết định bằng cách bỏ phiếu đồng thuận và chỉ căn cứ vào hiệp ước và không phát triển các thủ tục hay quy chế hướng dẫn cụ thể, không quy định quá trình trao đổi, tham vấn rõ ràng (về trình tự và thời gian) về việc giải quyết các vấn đề xuyên biên giới, ví dụ như việc xây dựng đập trên dòng chính. Nếu không đạt được sự đồng thuận, tương tự như trường hợp của lưu vực Đa Nuýp, phải sử dụng các cơ chế khác để giải quyết.

Ủy hội liên hiệp quốc tế giữa Mỹ và Canada: Đầu thế kỷ 20 (năm 45

1909), Hiệp định về nước biên giới giữa Mỹ và Canada đã được ký kết, dẫn đến việc thành lập Ủy hội liên hiệp quốc tế giữa hai quốc gia nhằm quản lý nước xuyên biên giới. Trong thời gian từ 1909 - 1964, bằng cách áp dụng các thỏa thuận hiện có liên quan đến sông Cô-lum-bi-a, Ủy hội này đã đứng ra giải quyết các vấn đề nảy sinh (liên quan đến thủy điện và tưới tiêu), tuy nhiên do hiệp định chưa có những quy định cụ thể và rõ ràng nên các vấn đề của sông Cô-lum-bi-a không được giải quyết dứt điểm, nhất là liên quan đến thủy điện và kiểm soát lũ, vì thế rất nhiều sáng kiến và dự án không thể triển khai. Năm 1964, Hiệp định sông Cô-lum-bi-a được ký kết và có thời hạn hiệu lực 60 năm. Thực tế, Hiệp định sông Cô-lum-bi-a chỉ gói gọn trong vấn đề thủy điện và kiểm soát lũ với các công trình được quy định trong Hiệp định, các vấn đề khác phát sinh nằm ngoài phải giải quyết theo cơ chế song phương được quy định giữa hai quốc gia (thông qua Ủy hội liên hiệp quốc tế của hai quốc gia) và nếu không đạt được giải pháp song phương, sẽ phải sử dụng cơ chế quốc tế (Tòa án quốc tế La-Hay).

Ủy ban điều phối liên chính phủ lưu vực sông La Plata: Hiệp định Lưu vực sông La Plata được ký vào năm 1969 bởi tất cả 5 quốc gia lưu vực (Argentina, Bra-xin, Paraguay, Uruguay và Bolivia) và Ủy ban điều phối liên chính phủ được thành lập ngay sau đó, có nhiệm vụ thi hành Hiệp định. Ủy ban có chức năng tham vấn và hỗ trợ các quốc gia trong điều phối, thúc đẩy phát triển. Hiệp định đã tạo điều kiện cho các quốc gia ký kết các thỏa thuận song phương và đa phương, đặc biệt về phát triển thủy điện dòng chính, và cho tới nay đã có hơn 130 đập thủy điện được xây dựng. Ví dụ về thỏa thuận đa phương và song phương lớn nằm trong khuôn khổ Hiệp định là: Thỏa thuận 1973 giữa Bra-xin và Paraguay về xây dựng đập Thủy điện Itaipu (công suất 26.000 MW, lớn thứ 2 thế giới) và dự án “Đường thủy” ký năm 1988 giữa 5 quốc gia về giao thông thủy trên hệ thống sông.

Ủy hội sông Mê Công quốc tế:

Ủy ban sông Mê Công quốc tế đã được thành lập từ năm 1956 dưới sự

bảo trợ của Liên Hợp Quốc để điều phối tài trợ và quản lý tài nguyên trong lưu vực. Trong những thập kỷ 1960-1970, do chiến tranh, bất ổn chính trị và chia rẽ trong khu vực nên các hoạt động hợp tác Mê Công rất khó khăn, có lúc bị gián đoạn song vẫn được suy trì và khẳng định sự cần thiết.

Đến năm 1995, 04 quốc gia Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam đã ký Hiệp định hợp tác Mê Công 1995 và thành lập Ủy hội sông Mê Công (Mekong River Commission, viết tắt là MRC) - thay cho Ủy ban sông Mê Công. Hai quốc gia thượng lưu sông Mê Công là Trung Quốc và Myanmar tham gia là đối tác đối thoại của Ủy hội sông Mê Công quốc tế.

Trong khuôn khổ hợp tác mới, MRC đã đưa các quốc gia ven sông vào một trang mới trong hợp tác khai thác, phát triển, quản lý và bảo vệ nguồn nước và các tài nguyên liên quan khác trong khu vực sông Mê Công. Trong các khuôn khổ hợp tác vùng hiện nay trong lưu vực sông Mê Công, MRC là tổ chức có lịch sử hợp tác lâu dài nhất, có mạng lưới giám sát, hỗ trợ kỹ thuật ổn định, bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan, đồng thời là tổ chức có chức năng xây dựng các khung pháp lý vùng, bao gồm những quy chế có tính ràng buộc cao đối với các quốc gia thành viên về chia sẻ công bằng, hợp lý tài nguyên nước và cùng nhau bảo vệ môi trường sinh thái lưu vực sông bên cạnh chức năng thúc đẩy các dự án phát triển chung.

Ủy hội sông Mê Công quốc tế với tầm nhìn là “Một tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới có đẳng cấp thế giới và đảm bảo về tài chính hoạt động nhằm hỗ trợ các quốc gia ở sông Mê Công, hướng đến một Lưu vực Sông Mê Công thịnh vượng về kinh tế, công bằng về xã hội và đảm bảo về môi trường”.

Sứ mệnh của Ủy hội là “Thúc đẩy, điều phối quản lý và phát triển bền vững tài nguyên nước và các tài nguyên khác vì lợi ích chung của các quốc gia sông Mê Công và vì cuộc sống của người dân”.

Ngân sách cho hoạt động của Ủy hội Sông Mê Công quốc tế là từ đóng góp của các quốc gia thành viên Ủy hội và tài trợ của các đối tác phát triển

(các chính phủ, các ngân hàng phát triển và các tổ chức quốc tế). Ngân sách ước tính cho giai đoạn 2016-2020: 65 triệu US\$.

Trong hơn 20 năm vừa qua, Ủy hội Sông Mê Công quốc tế đã hỗ trợ các quốc gia thành viên Ủy hội - Campuchia, CHDCND Lào, Thái Lan và Việt Nam cùng phát triển và quản lý hạ lưu sông Mê Công một cách bền vững. MRC đã đạt được những thành quả nổi bật bao gồm: Xây dựng khung pháp lý sử dụng tài nguyên nước và tăng cường đối thoại về phát triển tài nguyên nước trong vùng, đặc biệt thúc đẩy quá trình quy hoạch toàn lưu vực có tính điều phối thông qua quản lý tổng hợp tài nguyên nước; nghiên cứu thủy sản và đa dạng sinh học thủy sinh, đưa ra hỗ trợ quyết định môi trường; mở rộng và tăng cường mạng giám sát, xây dựng cơ sở dữ liệu, thúc đẩy quản lý và giảm nhẹ tác động của lũ lụt và hạn hán; giúp các quốc gia thành viên mở rộng các cơ hội thương mại quốc tế thông qua phương tiện giao thông thủy an toàn, hiệu quả hơn và các khuôn khổ pháp lý cho giao thông thủy xuyên biên giới, xác định sự cân bằng giữa các cơ hội và nguy cơ của các dự án thủy điện đang được kiến nghị, khởi động quá trình giúp đỡ người dân trong lưu vực để thích ứng với biến đổi khí hậu; mở rộng hợp tác giữa MRC với các đối tác khu vực, vùng và quốc tế, bao gồm, các đối tác đối thoại (Trung Quốc và Myanmar) và các đối tác phát triển khác.

Ủy hội Sông Mê Công quốc tế là tổ chức khu vực duy nhất có chức năng xây dựng khuôn khổ pháp lý, trong đó có những quy chế ràng buộc đối với các quốc gia thành viên về chia sẻ công bằng, hợp lý tài nguyên nước, bảo vệ môi trường, thúc đẩy các dự án phát triển chung. Từ năm 2010, Ủy hội bắt đầu họp Hội nghị Cấp cao định kỳ 4 năm một lần, luân phiên tại các quốc gia thành viên và đều vào ngày 5-4 là ngày ký Hiệp định Hợp tác Phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công năm 1995 (thường gọi là Hiệp định Mê Công 1995). Hội nghị Cấp cao lần thứ nhất được tổ chức năm 2010 tại Hủa Hín, Thái Lan, Hội nghị Cấp cao lần thứ hai được tổ chức năm 2014 tại Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam và Hội nghị Cấp cao lần thứ ba được tổ chức năm

2018 tại Siem Riệp, Campuchia.

Ủy hội Sông Mê Công quốc tế là diễn đàn về ngoại giao nước và hợp tác vùng để các quốc gia thành viên cùng chia sẻ lợi ích chung về tài nguyên nước dù có những lợi ích quốc gia khác nhau cũng như giải quyết những vấn đề xuyên biên giới trong lưu vực. Ủy hội Sông Mê Công quốc tế còn là đầu mối tri thức nhằm thúc đẩy hợp tác vùng và hoạch định chính sách dựa trên những bằng chứng khoa học.

Ủy hội Sông Mê Công quốc tế hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng các công cụ thực hành nhằm giúp các quốc gia thành viên đưa ra được các quyết định về kế hoạch phát triển ở các quốc gia.

Kể từ khi thành lập, Ủy hội Sông Mê Công quốc tế đã thông qua năm thủ tục về chất lượng nước, chia sẻ số liệu, giám sát sử dụng nước, duy trì dòng chảy và tham vấn sử dụng nước để hỗ trợ thực hiện Hiệp định Sông Mê Công năm 1995.

Ủy hội Sông Mê Công quốc tế hỗ trợ quá trình quy hoạch lưu vực sông dựa trên cơ sở các nguyên tắc Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước, tuân thủ nguyên tắc tối đa hóa thịnh vượng kinh tế và xã hội mà không làm tổn hại đến tính bền vững của hệ sinh thái thiết yếu ở hạ lưu sông Mê Công. Chiến lược Phát triển Lưu vực dựa trên Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước đầu tiên của Ủy hội Sông Mê Công quốc tế được thực hiện cho giai đoạn 2011 -2015 nhằm giúp các quốc gia thành viên nâng cao tính bền vững của ngành thủy sản, thúc đẩy các cơ hội nông nghiệp, tự do giao thông thủy, phát triển thủy điện bền vững, quản lý lũ cũng như gìn giữ và bảo tồn các hệ sinh thái quan trọng.

Ủy hội Sông Mê Công quốc tế thúc đẩy việc chia sẻ thông tin, đối thoại và thương lượng về quản lý tài nguyên nước giữa các chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội dân sự. Chiến lược Phát triển Lưu vực xây dựng cho giai đoạn 2016-2020 đã phản ánh và xem xét toàn diện xu thế, nhu cầu và những thách thức mới tại lưu vực.

Các hoạt động chính yếu khác của Ủy hội là:

- Giám sát và báo cáo về thực trạng môi trường của hệ thống Sông Mê Công để cải thiện công tác quản lý dòng chảy và bảo vệ sự cân bằng sinh thái

ở lưu vực.

- Dự báo lũ.

- Hỗ trợ quản lý, xây dựng và phát triển các hoạt động trong lĩnh vực thủy sản ở cấp địa phương và cấp vùng.

- Thúc đẩy giao thông và giao thương đường thủy an toàn thông qua các quy hoạch tổng thể và kế hoạch hỗ trợ giao thông thủy.

- Hỗ trợ cộng đồng phát triển kỹ thuật thủy lợi và nông nghiệp nhằm bảo vệ lưu vực và đảm bảo tạo thu nhập cho người dân địa phương.

- Cung cấp các hướng dẫn và hỗ trợ đối thoại về phát triển thủy điện bền vững để đảm bảo quyền lợi chung của các quốc gia thành viên.

- Giúp các quốc gia thành viên thích ứng với biến đổi khí hậu.

Một số thành tựu mà Ủy hội đã đạt được trong thời gian vừa qua:

- Xây dựng Chiến lược Phát triển Lưu vực sông Mê Công đầu tiên

- Xây dựng năm bộ thủ tục phục vụ việc sử dụng tài nguyên nước

- Triển khai đánh giá các kịch bản về kế hoạch phát triển sử dụng tài nguyên nước của các quốc gia thành viên làm cơ sở cho các chiến lược và các chỉ dẫn

- Cung cấp hướng dẫn sơ bộ về thiết kế xây dựng các đập trên dòng chính, đặt ra các tiêu chuẩn của Hệ thống thực hành tốt nhất

- Xây dựng Hiệp định Vận tải Đường thủy giữa Campuchia và Việt Nam.

- Xây dựng chiến lược quản lý và phát triển thủy sản toàn lưu vực

- Cung cấp dự báo lũ vào mùa mưa nhằm giúp các cơ quan có thẩm quyền giảm thiểu các ảnh hưởng do lũ lụt gây ra
- Xuất bản các báo cáo về Hiện trạng Lưu vực sông Mê Công về sự phát triển và sức khỏe hệ sinh thái của lưu vực
- Tổ chức một loạt diễn đàn khu vực giữa các bên liên quan về vấn đề

quy hoạch lưu vực, biến đổi khí hậu, thủy điện và thủy sản

- Thỏa thuận với Trung Quốc về chia sẻ thông tin, trao đổi kỹ thuật và thực hiện đánh giá chung

Từ 2016 đến 2020, Kế hoạch Chiến lược của Ủy hội Sông Mê Công quốc tế tập trung vào việc đạt được bảy thành quả đã được thỏa thuận để thúc đẩy việc tích hợp và liên kết các nỗ lực một cách mạnh mẽ hơn, tăng cường khả năng phân bổ nhanh hơn các nguồn lực, cũng như nâng cao tính hiệu quả và minh bạch trong việc sử dụng tài nguyên nước, bao gồm:

(1) Nâng cao hiểu biết chung và tăng cường việc sử dụng tri thức dựa trên bằng chứng của các nhà hoạch định chính sách và các nhà lập kế hoạch dự án.

(2) Tối ưu hóa công tác quản lý môi trường và phát triển tài nguyên nước bền vững của các cơ quan quy hoạch ngành cấp quốc gia vì lợi ích của toàn lưu vực.

(3) Hướng dẫn xây dựng và quản lý các dự án sử dụng nước và các dự án liên quan đến nước, chia sẻ và sử dụng tài nguyên của các cơ quan quy hoạch và thực thi ở cấp quốc gia.

(4) Các quốc gia thành viên thực hiện có hiệu quả và chặt chẽ các thủ tục của Ủy hội Sông Mê Công quốc tế.

(5) Đối thoại và hợp tác hiệu quả giữa các quốc gia thành viên và kết hợp các đối tác khu vực và các bên liên quan tham gia quản lý nước xuyên biên giới một cách chiến lược.

(6) Tăng cường công tác giám sát, dự báo và đánh giá tác động toàn lưu vực cũng như phổ biến các kết quả nghiên cứu trợ giúp quá trình ra quyết định của các quốc gia thành viên.

(7) Đổi mới Ủy hội sông Mê Công quốc tế trở thành một tổ chức hiệu quả hơn, phù hợp với lộ trình phân cấp và các kế hoạch cải cách liên quan.

2.3. Vấn đề chủ quyền quốc gia trong thực thi các điều ước quốc tế về nguồn nước sông xuyên biên giới

Trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, quốc gia có quyền tối cao trong phạm vi lãnh thổ của mình, thể hiện chủ yếu thông qua việc thực hiện thẩm quyền mang tính hoàn toàn, tuyệt đối và riêng biệt. Chủ quyền quốc gia được thực hiện một cách hoàn toàn và tuyệt đối trên hai phương diện là quyền lực và vật chất [8].

Về phương diện quyền lực, quốc gia có quyền bất khả xâm phạm về lãnh thổ; quyết định đường lối phát triển đất nước, lựa chọn các phương thức thích hợp để thực hiện quyền lực trên mọi lĩnh vực như kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội; thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp thông qua hệ thống cơ quan Nhà nước từ trung ương đến địa phương; thực hiện thẩm quyền đối với các cá nhân và tổ chức đang hoạt động trên lãnh thổ quốc gia.

Về phương diện vật chất, quốc gia có quyền khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn tài nguyên nằm phía bên trong biên giới quốc gia, bao gồm tài nguyên vùng lòng đất, tài nguyên đất, nước, không khí. Quốc gia thực hiện quyền lực của mình một cách đầy đủ, trọn vẹn, trên cơ sở tôn trọng lợi ích của cộng đồng dân cư sinh sống trên lãnh thổ đó.

Trong phạm vi lãnh thổ, quốc gia thực hiện chủ quyền một cách riêng biệt, không chia sẻ với các chủ thể khác của luật quốc gia. Thông qua hệ thống các cơ quan Nhà nước, quốc gia là chủ thể duy nhất có quyền sử dụng lãnh thổ của mình và thực hiện quyền lực trên lãnh thổ đó. Các quốc gia khác có nghĩa vụ tôn trọng, không được áp đặt quyền lực của họ và không can thiệp vào công việc nội bộ của một quốc gia. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn tồn tại một số hạn chế đối với việc thực hiện chủ quyền lãnh thổ quốc gia như: (i) trên cơ sở ký kết các điều ước quốc tế, các quốc gia có thể thỏa thuận về hạn chế một phần chủ quyền lãnh thổ; (ii) trong mối quan hệ với các tổ chức quốc tế, việc hạn chế chủ quyền được thực hiện trên cơ sở ý chí, chấp thuận của các quốc gia thành viên.

“Một quốc gia, mặc dù có chủ quyền tối cao đối với lãnh thổ của mình,
52

nhưng không được phép thay đổi những điều kiện tự nhiên của lãnh thổ mình để gây bất lợi cho điều kiện tự nhiên của quốc gia láng giềng”, quan điểm này của luật gia Openheim có thể được hiểu rộng hơn nữa trong pháp luật quốc tế về nguồn nước hiện nay nhằm xem xét mối quan hệ giữa chủ quyền quốc gia (bao gồm chủ quyền đối với tài nguyên thiên nhiên) và việc thực hiện các cam kết, nghĩa vụ quốc tế về nguồn nước sông xuyên biên giới.

Trong Vụ đảo Palmas (Mỹ kiện Hà Lan, phán quyết năm 1928), Trọng tài độc lập Huber đã tuyên bố: “Chủ quyền lãnh thổ bao gồm quyền đặc quyền được tiến hành những hành vi của một quốc gia. Quyền này cũng kéo theo nghĩa vụ: trong phạm vi lãnh thổ mình phải bảo vệ những quyền của quốc gia khác, đặc biệt là quyền về tính toàn vẹn và bất khả xâm phạm” [30]. Trong Vụ Trail Smelter (Mỹ kiện Canada, phán quyết năm 1938 và 1941), toà trọng tài đã đưa ra một kết luận rất nổi tiếng là: “Theo nguyên tắc của luật quốc tế, không quốc gia nào có quyền sử dụng hoặc cho phép sử dụng lãnh thổ của mình để gây thiệt hại đối với lãnh thổ của quốc gia khác hoặc đối với tài sản hay con người ở lãnh thổ đó, khi mà việc gây thiệt hại ấy gây hậu quả nghiêm trọng và thiệt hại là có thể thấy rõ và có bằng chứng thuyết phục” [29]. Có thể nhận thấy trong các phán quyết trên, các luật gia và các cơ quan tài phán quốc tế đã thể hiện sự tán thành với quan điểm rằng một quốc gia không thể thực hiện chủ quyền của mình bằng cách xâm phạm chủ quyền của quốc gia khác, nghĩa là: chủ quyền quốc gia bị giới hạn bởi chủ quyền của quốc gia khác, trong đó có các quyền trong lĩnh vực khai thác, bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới.

Trong lĩnh vực này, các quốc gia ven nguồn nước, xuất phát từ vị trí địa lý và lợi ích của mình đã đưa ra nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề chủ quyền quốc gia. Các quốc gia ở thượng lưu các nguồn nước xuyên biên giới cho rằng, nước ở hệ thống sông xuyên biên giới chảy qua lãnh thổ của mình là thuộc chủ quyền của họ. Họ có quyền sử dụng nguồn nước này mà không cần tính đến lợi ích và mối đe dọa của việc sử dụng nước của mình với các quốc gia ở hạ lưu. Còn các quốc gia ở hạ lưu thì cho rằng, họ cũng có quyền được

sử dụng trọn vẹn nước ở các nguồn nước sông xuyên biên giới và các quốc gia ở thượng lưu sông phải tôn trọng quyền đó của họ. Những quốc gia vừa ở vị trí thượng lưu vừa ở vị trí hạ lưu thì có quan điểm dung hòa hơn so với các quốc gia ở thượng lưu hay là ở hạ lưu sông xuyên biên giới.

Sự xung đột về lợi ích giữa các quốc gia cùng chia sẻ các nguồn nước xuyên biên giới tất yếu dẫn đến cuộc tranh chấp về sử dụng nước. Những tranh chấp này đã buộc các quốc gia ở thượng lưu và các quốc gia ở hạ lưu phải tìm cách tháo gỡ bằng cách tạo ra các khuôn khổ pháp lý thích hợp để giải quyết các tranh chấp giữa các bên trong việc sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới. Kết quả của những nỗ lực đó là sự ra đời của Công ước New York 1997 về Luật về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông thủy.

Mặc dù các quốc gia có quyền lựa chọn có tham gia vào các điều ước quốc tế về nguồn nước hay không, nhưng một khi đã tham gia vào các điều ước này họ buộc phải tuân thủ các nghĩa vụ (theo quy tắc *pacta sunt servanda* có nghĩa là tận tâm thực hiện các cam kết quốc tế) và trao lại một phần chủ quyền của mình cho cộng đồng quốc tế. Một trong những nguyên tắc cơ bản và quan trọng nhất của pháp luật quốc tế về nguồn nước xuyên biên giới là “sử dụng công bằng các nguồn nước xuyên biên giới”. Theo nguyên tắc này, trong khi thực hiện quyền sử dụng và khai thác nguồn nước xuyên biên giới, quốc gia ven nguồn nước phải tôn trọng quyền được sử dụng và khai thác nguồn nước của các quốc gia ven nguồn nước khác và có nghĩa vụ không tiến hành hoặc cho phép tiến hành những hoạt động có thể gây ra những tác động bất lợi cho các quốc gia khác cũng như cho bản thân nguồn nước xuyên biên giới. Hệ quả của nguyên tắc này là sự hạn chế phần nào chủ quyền của mỗi quốc gia đối với phần nguồn nước nằm trên phạm vi lãnh thổ của mình, nhưng đồng thời cũng mở rộng quyền của quốc gia đó đối với phần nguồn nước nằm trên lãnh thổ của quốc gia liên quan khác.

Kết luận chương 2

Các điều ước quốc tế rất đa dạng về phạm vi địa lý và về lĩnh vực điều chỉnh chính. Về phạm vi địa lý, sự đa dạng toàn cầu, khu vực, đa phương, song phương và các hiệp định về lưu vực sông đã được xây dựng trong quá khứ. Các hiệp định quốc tế ở giai đoạn đầu hình tập trung chủ yếu vào mục đích giao thông thủy. Các hiệp định sau đó bắt đầu có các điều khoản quy định về quản lý tài nguyên nước cho các mục đích khác như tưới tiêu, sản xuất công nghiệp hay kiểm soát lũ. Hầu hết các hiệp định gần đây đều cố gắng áp dụng các tiếp cận tổng hợp để giải quyết cả các mối quan tâm về môi trường và vấn đề công bằng.

Với việc Công ước New York 1997 có hiệu lực, hiện nay trên thế giới có 02 điều ước quốc tế phổ cập toàn cầu cùng điều chỉnh vấn đề nguồn nước. Công ước New York 1997 đã mở ra nhiều cơ hội và triển vọng như: Công ước bổ sung và hạn chế những bất cập trong các hiệp định lưu vực; Công ước xác định rõ quyền và trách nhiệm của các bên; Có cơ chế xử lý tranh chấp và bất đồng rõ ràng, hòa bình; Trong thời gian tham vấn dự án, không được xây dựng công trình; Công ước bao gồm toàn bộ lưu vực sông (dòng chính, dòng nhánh); Nghĩa vụ chứng minh thuộc về bên đề xuất dự án; Tăng cường xây dựng hệ thống luật công ước; Tuyên bố chính sách: luật quốc tế yêu cầu các quốc gia phải hợp tác trong lĩnh vực nguồn nước xuyên biên giới; Nâng cao nhận thức về hợp tác quản lý, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới; Tăng cường hệ thống pháp luật quốc tế.

Tuy vậy, có thể thấy mức độ tham gia hai Công ước này chưa cao, Công ước New York 1997 mới chỉ có 36 nước thành viên (sau hơn 20 năm kể từ khi Công ước được thông qua) và Công ước Helsinki 1992 cũng chỉ có 40 nước Châu Âu tham gia.

Công ước 1997 dường như chỉ mang tính chất khuyến khích mà không đặt nặng nghĩa vụ đối với các quốc gia trong vấn đề sử dụng nguồn nước

xuyên biên giới. Công ước cũng không quy định về cơ chế thực thi, do đó việc giám sát và đánh giá thực thi Công ước là một vấn đề còn đang được thảo luận. Rất nhiều lựa chọn đã được đặt ra. Một là việc thực hiện Công ước nguồn nước 1997 sẽ được tiến hành cùng với Công ước Helsinki trong khuôn khổ Ban Thư ký Công ước Helsinki hiện nay. Hai là tạo ra một cơ chế chính thức cho Công ước nguồn nước 1997. Ba là không thiết lập cơ chế chung mà thay vào đó tiếp tục tận dụng các diễn đàn không chính thức hiện nay như Sáng kiến toàn cầu như là cách để mở rộng và thực hiện Công ước [31]. Công ước Helsinki 1992 ràng buộc trách nhiệm cao hơn và quy định cụ thể hơn Công ước nguồn nước 1997 và đã mở rộng thành viên từ năm 2003 nhưng cho đến nay, chưa có nước nào ngoài thành viên UNECE tham gia Công ước này. Hơn nữa, Công ước Helsinki 1992 là văn kiện pháp lý của những nước có trình độ phát triển, do vậy, các nước khác, đặc biệt là các nước đang phát triển (trong đó có Việt Nam) cần có những cân nhắc kỹ lưỡng trước khi tham gia Công ước này.

Theo đánh giá của Liên hợp quốc, các quốc gia chưa tham gia hai Công ước nêu trên có xu hướng xử lý quan hệ pháp lý thông qua các điều ước xuyên biên giới cấp khu vực. Trong khi đó, số lượng các lưu vực sông xuyên biên giới chưa thiết lập khuôn khổ hợp tác quản lý nguồn nước xuyên biên giới là rất lớn (158 trên tổng số 263 lưu vực sông). Đối với các điều ước quốc tế hiện có điều chỉnh vấn đề quản lý các nguồn nước xuyên biên giới, đôi khi các điều ước này chưa thực sự thúc đẩy quản lý nguồn nước một cách hiệu quả do những khó khăn ở cấp độ quốc gia như hệ thống quản lý và năng lực quản lý còn kém cũng như những bất cập từ chính các điều ước quốc tế đó [37].

Qua nghiên cứu một số điều ước quốc tế liên quan đến nguồn nước sông xuyên biên giới, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

- Phần lớn hợp tác trong các sông xuyên biên giới được thiết lập thông

qua các hình thức ký kết các hiệp định và hiệp ước trên cơ sở các điều ước quốc 56

tế, và các tổ chức (thông thường là các tổ chức hợp tác sông xuyên biên giới) được thành lập để thực hiện các hiệp định, hiệp ước này. Tuy nhiên, khác biệt về vị trí địa lý, chính trị và đặc quyền sử dụng nguồn nước vẫn là những trở ngại và khó khăn chính trong hợp tác và đàm phán giữa các quốc gia.

- Các cơ chế hợp tác đa phương đóng vai trò chủ đạo trong thúc đẩy sử dụng nước theo hướng công bằng, hợp lý và phát triển bền vững. Ngoài ra, trong giải quyết vấn đề xuyên biên giới của các lưu vực sông xuyên biên giới, có thể kết hợp thêm với kênh song phương trong khuôn khổ pháp lý chung của khu vực.

- Nhìn chung, các điều ước khu vực của các khu vực khác chỉ đưa ra những hướng dẫn chung hoặc những nguyên tắc có tính chất khuyến nghị đối với các quốc gia trong khu vực trong lĩnh vực sử dụng nước chứ không góp phần giải quyết thực sự các vấn đề liên quan đến khai thác, bảo vệ và phát triển các nguồn nước xuyên biên giới một cách cụ thể.

- Về cơ chế giải quyết tranh chấp liên quan đến nguồn nước sông xuyên biên giới, theo luật pháp quốc tế nói chung cũng như các điều ước quốc tế về nguồn nước sông xuyên biên giới thì các bên phải có nghĩa vụ giải quyết tranh chấp một cách hoà bình và có thể lựa chọn các biện pháp thích hợp bao gồm đàm phán, thương lượng trực tiếp, sử dụng trung gian hoà giải, sử dụng cơ chế trọng tài hoặc giải quyết tại toà án.

CHƯƠNG III. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ VỀ KHAI THÁC, BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC SÔNG XUYÊN BIÊN GIỚI CHO VIỆT NAM

Để đạt được mục tiêu của Luận văn, Chương 3 tập trung phân tích và so sánh các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới có một phần chảy qua (nằm trên) lãnh thổ Việt Nam, đánh giá thực trạng chính sách pháp luật của Việt Nam và đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới.

3.1. Các nguồn nước sông xuyên biên giới ở Việt Nam

Việt Nam nằm trong 2 lưu vực sông lớn, chung với 6 nước trong khu vực. Thứ nhất là lưu vực sông Mê Công mà phần Việt Nam nằm trong đó là đồng bằng sông Cửu Long, lưu vực sông Mê Công đi qua 6 nước là Trung Quốc, Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Thứ hai là lưu vực sông Hồng - Thái Bình bắt nguồn từ Trung Quốc rồi vào Việt Nam. Lãnh thổ Việt Nam nằm ở hạ lưu các dòng sông Mê Công và sông Hồng do vậy cả về trữ lượng và tính chất dòng chảy chúng ta đều chịu ảnh hưởng của phần thượng lưu các con sông. Theo số liệu thống kê, lượng nước sản sinh từ ngoài lãnh thổ chiếm xấp xỉ 2/3 tổng lượng nước có được; trong đó: 95% lượng nước của ĐBSCL là từ Trung Quốc, Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia. Gần 40% nguồn nước trên sông Hồng - Thái Bình là từ Trung Quốc; khoảng 30% nguồn nước sông Mã; 22% nguồn nước sông Cả từ Lào; 17% nguồn nước sông Đồng Nai từ Campuchia.



Lưu vực sông Mê Công

(Nguồn: Ủy hội sông Mê Công Việt Nam)

Hạ lưu sông Mê Công nằm ở Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam, là nơi sinh sống của hơn 65 triệu người. Hạ lưu sông Mê Công tạo ra cơ hội thương mại, giao thông, an ninh lương thực, thu nhập và đồng thời là nguồn thủy sản nội địa lớn nhất thế giới, hàng năm đem lại hơn 4 triệu tấn cá và các loài thủy sản khác. Lưu vực sông Mê Công mang lại các cơ hội phát triển và hợp tác cho các hoạt động phát triển tài nguyên nước thủy điện trên dòng chính và dòng nhánh, thủy lợi, thủy sản, giao thông thủy, phòng chống hạn và lũ lụt, du lịch và môi trường kể cả quản lý hệ sinh thái. Tuy nhiên, các thách thức to lớn vẫn đang tồn tại trong lưu vực như tăng trưởng kinh tế và gia tăng

dân số, các nhu cầu ngày càng cao về nước, lương thực và năng lượng, đô thị hóa, công nghiệp hóa, suy giảm các giá trị môi trường, suy thoái đất ngập nước và thủy sản tự nhiên, phá rừng, lũ lụt, hạn hán và các rủi ro đối với đa 59

dạng sinh học, sinh kế và tài sản của người dân. Tất cả những thách thức này đều bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu cùng các hoạt động phát triển đã và đang diễn ra trong lĩnh vực tài nguyên nước và tất cả các lĩnh vực có liên quan. Việc tăng cường các hoạt động phát triển trên dòng chính và các dòng nhánh cho thấy cần phải quản lý bền vững và vận hành có điều phối các dự án phát triển tài nguyên nước trên dòng chính và dòng nhánh. Công tác quản lý lưu vực sông xuyên biên giới trở thành thách thức lớn đối với các nước ven sông Mê Công đồng thời mang lại các cơ hội hợp tác lớn lao.



Lưu vực sông Hồng

(Nguồn: Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Hồng – Thái Bình)

Lưu vực sông Hồng - Thái Bình nằm trên lãnh thổ 3 nước Trung Quốc, Việt Nam và Lào. Theo các tài liệu công bố trước đây, tổng diện tích tự nhiên của toàn lưu vực sông Hồng - Thái Bình khoảng 169.000 km², trong đó phần

lưu vực nằm ở Trung quốc là 81.200 km² chiếm 48%, phần lưu vực nằm ở Lào là 1.100 km² chiếm 0,7%; phần lưu vực nằm ở Việt Nam là 86.700 km² chiếm 51,3%. Lưu vực sông Hồng- Thái Bình gồm hệ thống sông Hồng và hệ thống sông Thái Bình: Sông Hồng do các sông Thao, Đà, Lô hợp thành; Hệ thống sông Thái Bình nằm hoàn toàn trên lãnh thổ Việt Nam và cũng được hình thành từ 3 nhánh sông lớn là các sông Cầu, Thương và Lục Nam, gặp nhau tại Phả Lại tạo thành dòng chính sông Thái Bình.

Bên cạnh đặc điểm phân bố nguồn nước không đều giữa mùa khô, mùa mưa, nguồn nước lưu vực sông Hồng - Thái Bình còn đang chịu tác động trực tiếp của biến đổi khí hậu. Đặc biệt vào mùa khô, nguồn nước có xu hướng giảm, tình trạng cạn kiệt nguồn nước xảy ra trên diện rộng và tình hình lũ, lụt trong mùa mưa diễn biến phức tạp hơn. Ngoài ra việc khai thác, sử dụng nước ở các quốc gia nằm trên thượng nguồn lưu vực sông đang có tác động lớn đến nguồn nước chảy về Việt Nam gây nên tình trạng cạn kiệt nguồn nước vào mùa khô.

3.2. Các điều ước quốc tế về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới mà Việt Nam là thành viên

Các quy định quốc tế về nguồn nước đã sớm được xây dựng để điều chỉnh việc sử dụng chúng vào mục đích giao thông thủy và các mục đích sử dụng khác. Cho đến nay, số lượng các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên liên quan đến lĩnh vực khai thác, bảo vệ và phát triển nguồn nước sông xuyên biên giới là không nhiều, trong số đó bao gồm Công ước New York 1997 về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy (phổ cập toàn cầu) và Hiệp định Mê Công 1995 về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công (lưu vực).

Công ước New York năm 1997 của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông

Ngày 19/5/2014, Việt Nam gia nhập Công ước, trở thành thành viên thứ 35 của Công ước, thỏa mãn điều kiện về số lượng các quốc gia tham gia để Công ước bắt đầu có hiệu lực. Theo quy định, Công ước có hiệu lực vào ngày thứ 90 kể từ ngày nộp lưu chiểu văn kiện thứ 35 về phê chuẩn, chấp thuận, thông qua hay gia nhập Công ước cho Tổng thư ký Liên hợp quốc, tức là ngày 17/8/2014. Đây là công ước khung điều chỉnh nguồn nước xuyên biên giới, thiết lập các tiêu chuẩn và quy tắc cơ bản về hợp tác giữa các quốc gia ven nguồn nước về việc sử dụng, khai thác, quản lý và bảo vệ các nguồn nước xuyên biên giới.

Việc tìm hiểu và áp dụng các quy định của Công ước sẽ giúp Việt Nam xây dựng được khung pháp luật hoàn thiện hơn và phù hợp với pháp luật quốc tế. Công ước New York 1997 có mục đích ngăn chặn tác hại đối với nguồn nước xuyên biên giới do việc sử dụng nguồn nước và các hoạt động thực hiện trên và bên ngoài nguồn nước gây ra và tác hại do việc sử dụng nguồn nước đối với các yếu tố của môi trường bên ngoài.

Công ước New York 1997 là tập hợp các quy định có hiệu lực cao nhất, được trích dẫn nhiều nhất, điều chỉnh việc sử dụng và bảo vệ các nguồn nước xuyên biên giới. Công ước quy định 05 nguyên tắc cơ bản được coi là một phần của luật tập quán quốc tế, bao gồm: sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn nước; ngăn ngừa gây hại nghiêm trọng cho các quốc gia ven nguồn nước; thông báo trước về các biện pháp dự kiến triển khai có thể ảnh hưởng tới các quốc gia ven nguồn nước khác; bảo vệ hệ sinh thái và hợp tác. Mục tiêu của công ước là nhằm quản lý một cách toàn diện các nguồn nước xuyên biên giới như sông Mê Công, bao gồm việc chia sẻ công bằng nguồn lợi cho các quốc gia ở phía hạ nguồn. Nội dung của Công ước có thể chia thành các phần bao gồm các điều khoản về bối cảnh để hiểu Công ước, các điều khoản quy định cam kết của các thành viên, các điều khoản về thể chế và các điều khoản về thủ tục đảm bảo tuân thủ, giải quyết tranh chấp.

Nhiều điều khoản của Công ước dựa trên hoặc dẫn chiếu tới các nguyên tắc khác nhau được nêu trong Tuyên bố Rio 1992 về Môi trường và Phát triển. Công ước không thiết lập một khuôn khổ thể chế chính thức gồm Hội nghị các bên, Ban thư ký và các Nhóm làm việc như thường thấy để thực thi Công ước. Thay vào đó, Điều 24 cho phép thành lập cơ chế quản lý chung các nguồn nước xuyên biên giới, để ngỏ về cơ cấu và số lượng các thành viên tham gia hợp tác.

Ngoài ra, Công ước không có cam kết về báo cáo. Để khuyến khích việc tuân thủ, Công ước quy định quy trình giải quyết tranh chấp tại Điều 33, trong đó cho phép sử dụng một ủy ban điều tra khách quan nếu quá trình thương lượng không giải quyết được tranh chấp giữa các thành viên. Phụ lục

II của Công ước quy định chi tiết thủ tục cho cơ chế trọng tài. Do vậy, liên quan đến bất kỳ tranh chấp nào về sông Mê Công hiện nay thì cơ chế giải quyết tranh chấp theo Hiệp định sông Mê Công năm 1995 sẽ được ưu tiên áp dụng.

Công ước New York 1997 đã đề ra nhiều cam kết khác nhau, cho nên Việt Nam cần tuân thủ không chỉ những quy định về bảo vệ, bảo tồn và quản lý các nguồn nước xuyên biên giới mà còn phải tuân thủ các quy định về thúc đẩy quan hệ hữu hảo giữa các thành viên có chung nguồn nước xuyên biên giới.

Những nguyên tắc và quy phạm trong Công ước là những phát triển rất quan trọng của luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế, tuy nhiên, Công ước còn có những điểm hạn chế nhất định:

Thứ nhất, trong khi có ưu điểm là đã nêu bật được khía cạnh ngăn chặn những tác động bất lợi ở mức độ đáng kể qua biên giới quốc gia, nghĩa vụ không gây hại được nêu trong Điều 7 của Công ước cũng giảm nhẹ trách nhiệm của những quốc gia gây hại đối với các quốc gia bị gây hại. Có thể thấy

trách nhiệm của quốc gia gây hại chỉ nảy sinh trong trường hợp họ vi phạm Điều 5 và Điều 6 về sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước. Một khi

các quốc gia thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ sử dụng công bằng, hợp lý và không gây hại đáng kể cho các quốc gia khác thì việc gây hại qua biên giới quốc gia ở mức độ không bị coi là “đáng kể” sẽ được chấp nhận. Với quy định như vậy, Công ước đã không giải quyết được vấn đề suy giảm dần dần chất lượng của nguồn nước, tức là về lâu dài không ngăn chặn được tình trạng ô nhiễm nguồn nước. Ngoài ra, việc xác định mức độ như thế nào là “đáng kể” cũng gây ra nhiều khó khăn cho các bên liên quan.

Thứ hai, khung thời gian để thực hiện các nghĩa vụ thủ tục về việc trao đổi và thương lượng giữa các quốc gia liên quan có lẽ là chưa thích hợp. Theo Điều 17 của Công ước, nếu có chứng cứ là các dự án hoặc các biện pháp được hoạch định có thể gây ra những tác động bất lợi ở mức độ đáng kể qua biên giới quốc gia thì các quốc gia gây hại và quốc gia có thể bị gây hại sẽ có nghĩa vụ thương lượng để đạt được một giải pháp công bằng trong việc xử lý những hậu quả của những tác động bất lợi đó. Quốc gia dự định tiến hành các dự án hoặc các biện pháp hoạch định có thể gây ra những tác động bất lợi qua biên giới quốc gia sẽ phải kiềm chế tiến hành hoặc cho phép tiến hành các dự án hoặc các hoạch định đó trong thời gian là 06 tháng. Một khung thời gian như vậy là không đủ để các quốc gia liên quan tìm được một giải pháp. Thực tiễn cho thấy việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc tiến hành các dự án về nguồn nước quốc tế thường kéo dài rất lâu, có khi hàng chục năm.

Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công 1995

Hiệp định Mê Công được ký ngày 05/4/1995 giữa 4 quốc gia hạ lưu

sông Mê Công gồm Lào, Thái Lan, Cam-pu-chia và Việt Nam. Mục tiêu của Hiệp định nhằm phát triển, sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực sông Mê Công như tưới tiêu, thủy điện, giao thông thủy, kiểm soát lũ, thủy sản, thả bè, giải trí và du lịch để đạt được mức tối ưu việc sử dụng đa mục tiêu và cùng có lợi cho tất cả các quốc gia ven sông và giảm tới mức thấp nhất các ảnh hưởng có hại gây ra bởi các hiện

tượng tự nhiên và các hoạt động của con người (Điều 1). Hiệp định gồm 6 Chương, 42 Điều, quy định về các lĩnh vực hợp tác, lập quy hoạch phát triển lưu vực, bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái, bình đẳng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ; sử dụng hợp lý và công bằng; duy trì dòng chảy trên dòng chính; ngăn ngừa và ngừng những ảnh hưởng có hại; trách nhiệm của quốc gia gây thiệt hại; tự do giao thông thủy trên dòng chính Mê Công; xử lý tình trạng khẩn cấp liên quan đến số lượng và chất lượng nước. Hiệp định cũng quy định về khuôn khổ thể chế theo Hiệp định gồm Ủy hội sông Mê Công, Ủy ban liên hợp và Ban Thư ký. Ngoài ra, để thực thi Hiệp định, Ủy hội sông Mê Công đã hoàn thành Bộ quy chế về sử dụng, bảo vệ nguồn nước sông Mê Công, gồm 5 thủ tục: Thủ tục thông báo trước, Tham vấn và thỏa thuận; Thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính; Thủ tục giám sát sử dụng nước; Thủ tục trao đổi và chia sẻ thông tin dữ liệu; Thủ tục chất lượng nước.

Hiệp định quy định 3 nguyên tắc cơ bản (Điều 3, 4, 5) gồm: (i) bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái; (ii) bình đẳng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ; (iii) sử dụng hợp lý và công bằng. Hợp tác giữa các quốc gia thành viên trong Ủy hội dựa trên đồng thuận, bình đẳng và tôn trọng chủ quyền lãnh thổ. Các vấn đề liên quan đến hợp tác Mê Công được xem xét, giải quyết thông qua tham vấn rộng rãi ở nhiều cấp. Nguyên tắc sử dụng nước công bằng và hợp lý của quốc tế được áp dụng. Đặc biệt, lần đầu tiên trong một văn kiện pháp lý của một lưu vực sông xuyên biên giới, khái niệm “phát triển bền vững” được đưa thành một nguyên tắc chính và là mục tiêu của Hiệp định.

Hiệp định và sự ra đời của Ủy hội Sông Mê Công quốc tế tiếp tục phản ánh nhu cầu hợp tác khai thác hiệu quả dòng Mê Công phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế xã hội của các quốc gia trong lưu vực, đồng thời thể hiện nhận thức mới của các thành viên trước những biến đổi về chính trị và kinh tế xã hội trong khu vực. Hiệp định là căn cứ pháp lý quan trọng, quy định các nguyên tắc cơ bản và khung hợp tác chung cho các quốc gia thành viên trong

lĩnh vực khai thác và bảo vệ nguồn nước và các tài nguyên liên quan khác trong vùng hạ lưu vực sông Mê Công nhằm mục tiêu phát triển bền vững, góp phần thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế xã hội của các quốc gia thành viên. Hiệp định là cơ sở pháp lý đầu tiên và duy nhất trong khu vực công nhận các nguyên tắc cơ bản trong sử dụng ước là “công bằng và hợp lý” và không gây hại”. Hiệp định còn tiến xa hơn hầu hết các văn kiện của các tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới khác về các quy định cụ thể và chặt chẽ trong *bộ quy chế sử dụng nước* (cả về mùa khô, mùa mưa, trong lưu vực, ngoài lưu vực, dòng chính và dòng nhánh...). Hiệp định có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với phát triển kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường mà cả trong tăng cường quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa các quốc gia trong lưu vực và các quốc gia khác trong khu vực.

Hiệp định hợp tác bảo vệ và khai thác tài nguyên du lịch thác Bản Giốc (Việt Nam) – Đức Thiên (Trung Quốc) năm 2015 và Hiệp định về tự do đi lại của tàu thuyền ở cửa sông Ka Long (Bắc Luân)

Gần đây nhất, vào 06/11/2015, trải qua hơn 7 năm với nhiều vòng đàm phán, Việt Nam và Trung Quốc đã chính thức ký kết Hiệp định hợp tác bảo vệ và khai thác tài nguyên du lịch thác Bản Giốc và Hiệp định về tự do đi lại của tàu thuyền ở cửa sông Ka Long (Bắc Luân). Hai hiệp định này mở ra hướng đi mới đầy hứa hẹn về khai thác chung trên một dòng sông xuyên biên giới giữa Việt Nam và Trung Quốc. Những thỏa thuận về việc khai thác chung có thể trở thành một phần cơ sở pháp lý cho những điều ước song phương hoặc lưu vực về nguồn nước xuyên biên giới trong tương lai.

Hiệp định Vận tải đường thủy năm 2011 giữa Campuchia và Việt Nam

Mục đích của Hiệp định là: (1) Thiết lập khung pháp lý cho việc thực

hiện tự do giao thông thủy có hiệu quả trên Hệ thống sông Mê Công, qua đó để thực hiện Điều 9 của Hiệp định Mê Công 1995 về tự do giao thông thủy trên toàn dòng chính sông Mê Công và (2) Tạo điều kiện thuận lợi cho các 66

hoạt động giao thông thủy quá cảnh và qua biên giới trên các tuyến đường thủy quy định.

3.3. So sánh các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

Qua việc phân tích, đánh giá Công ước New York 1997 và Hiệp định Mê Công 1995 ở trên, có thể thấy rằng: Công ước New York 1997 giúp tăng cường chứ không thay thế cho Hiệp định Mê Công, Công ước khuyến khích điều chỉnh để phù hợp với luật pháp quốc tế chứ không bắt buộc sửa đổi Hiệp định, Công ước là nền tảng chứ không gây cản trở hợp tác trong và ngoài Ủy hội sông Mê Công quốc tế.

Về cơ bản, các quy định của Công ước New York 1997 tương đối giống với các quy định của Hiệp định Mê Công 1995, được thể hiện theo bảng so sánh sau đây:

STT	Công ước New York 1997	Hiệp định Mê Công 1995
<i>1. Đối tượng và phạm vi</i>		
1	Việc sử dụng các nguồn nguyên nước xuyên quốc gia vì mục đích phi giao thông thủy (nước mặt và nước ngầm)	Tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực sông Mê Công
2	Không phân biệt dòng chính và dòng nhánh	Tập trung vào dòng chính
<i>2. Các nguyên tắc chính</i>		
1	Tham gia và sử dụng công bằng và hợp lý (Điều 5).	Sử dụng hợp lý và công bằng (Điều 5).
2	Không gây hại đáng kể (Điều 7).	Ngăn ngừa và ngừng ảnh hưởng có hại (Điều 7).
3	Bảo vệ hệ sinh thái và ngăn chặn	Bảo vệ môi trường và cân bằng

	việc đưa vào các giống ngoại lai làm ảnh hưởng đến hệ sinh thái nguồn nước (Điều 20, 22), bảo vệ và bảo tồn môi trường biển (Điều 23), ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm (Điều 21)	sinh thái (Điều 3)
4	Hợp tác (Điều 8) và trao đổi thông tin thường xuyên (Điều 9).	Hợp tác trong tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực Mê Công (Điều 1); thúc đẩy, hỗ trợ, hợp tác và phối hợp trong phát triển mọi tiềm năng vì lợi ích bền vững của tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nước (Điều 2)
5	Điều tiết dòng chảy (Điều 24)	Duy trì lưu lượng dòng chảy trên dòng chảy chính (Điều 6)
6	“Thảo luận về việc bồi thường” nếu gây thiệt hại (Điều 7.2)	Trách nhiệm của quốc gia gây thiệt hại (Điều 8)
7	Trao đổi thông tin và tham vấn lẫn nhau về ảnh hưởng của các dự án tới nguồn nước xuyên quốc gia. QG được thông báo phải trả lời trong vòng 6 tháng. QG thông báo không được triển khai dự án khi chưa được đồng ý	Trao đổi thông tin và tham vấn lẫn nhau về ảnh hưởng của các dự án tới nguồn nước xuyên quốc gia.

	của QG được thông báo.	
3. Giải quyết tranh chấp		
1	Ưu tiên tham vấn và thương lượng. Nếu không đạt kết quả sẽ dùng đến trung gian, hòa giải phủ ra trọng tài hoặc ICJ (Điều 33).	Ưu tiên tham vấn và thương lượng tại cấp Ủy hội và cấp Chính (Điều 34, 35). hoặc
4. Khung thể chế thực thi Công ước		
1	Không quy định	Ủy hội sông Mê Công, Ủy ban liên hợp, Ban Thư ký

3.4. Chính sách, pháp luật Việt Nam về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới

3.4.1. Chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước

Ngày 12 tháng 6 năm 2009, Chính phủ ban hành *Nghị quyết số 27/NQ-CP về một số giải pháp cấp bách trong công tác quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường*. Trong đó quy định trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường về lĩnh vực tài nguyên nước như sau: Tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tài nguyên nước; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương liên quan tổ chức thực hiện Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công; xây dựng cơ chế quản lý, khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới; xây dựng kế hoạch hợp tác với Trung Quốc trong việc chia sẻ nguồn nước trên lưu vực sông Hồng.

Ngày 03 tháng 6 năm 2013, Ban chấp hành Trung ương đã ban hành *Nghị quyết số 24-NQ/TW về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường*. Nghị quyết nêu rõ các nhiệm

vụ cụ thể về quản lý tài nguyên như sau: Quy hoạch khai thác, bảo vệ nguồn nước, tăng cường quản lý nguồn nước theo lưu vực sông; tích nước, điều tiết

nguồn nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; tăng cường kiểm soát các nguồn thải gây ô nhiễm nguồn nước, kiểm soát chặt chẽ hoạt động khai thác và sử dụng nước bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả và bền vững; chủ động hợp tác với các nước và các tổ chức quốc tế trong việc bảo vệ nguồn nước xuyên quốc gia. Một trong những giải pháp chủ yếu là coi trọng hợp tác, hội nhập quốc tế về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Chủ động hợp tác, hội nhập quốc tế; coi trọng việc tham gia và thực hiện các Điều ước quốc tế. Tăng cường trao đổi thông tin, kinh nghiệm, đối thoại chính sách với các nước về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và trong việc thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ. Đẩy mạnh hợp tác với các nước có liên quan, các tổ chức và các diễn đàn quốc tế để bảo vệ các nguồn nước xuyên biên giới, tiếp cận công nghệ mới và huy động nguồn lực cho giảm phát thải khí nhà kính, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường. Thúc đẩy hợp tác Á - Âu, Châu Á - Thái Bình Dương, khu vực Đông Á, trong ASEAN, tiểu vùng sông Mê Công về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

3.4.2. Chính sách, pháp luật của Nhà nước

Luật Tài nguyên nước 2012 có một số quy định liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới, cụ thể như sau [15]:

Nguyên tắc quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra: Bảo đảm chủ quyền lãnh thổ, lợi ích quốc gia, công bằng, hợp lý trong bảo vệ, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra đối với các nguồn nước xuyên biên giới (Điều 3).

Việc lập quy hoạch tài nguyên nước phải căn cứ vào các quy định của các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên trong trường hợp có liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới (Điều 17).

Công tác ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm đối với nguồn nước xuyên

70

biên giới được thực hiện như sau (Điều 27):

- Ủy ban nhân dân các cấp nơi có nguồn nước xuyên biên giới có trách nhiệm theo dõi, phát hiện sự cố ô nhiễm trên địa bàn; trường hợp xảy ra sự cố thì phải chủ động tiến hành ngay các biện pháp ngăn chặn, hạn chế lan rộng vùng ô nhiễm; xử lý, giảm thiểu ô nhiễm thuộc phạm vi quản lý và báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để tổ chức chỉ đạo xử lý và báo cáo với Bộ Tài nguyên và Môi trường;

- Bộ Ngoại giao, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ, cơ quan ngang bộ liên quan có trách nhiệm phối hợp với cơ quan liên quan tại quốc gia xảy ra sự cố ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới để tiến hành ngay các biện pháp ngăn chặn và khắc phục hậu quả phù hợp với pháp luật quốc tế và các điều ước quốc tế liên quan.

- Phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt được thực hiện như sau: Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch phục hồi nguồn nước liên tỉnh, xuyên biên giới.

Trách nhiệm quan trắc, giám sát tài nguyên nước được quy định trong Luật Tài nguyên nước 2012 như sau: Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm quan trắc, giám sát về số lượng, chất lượng nguồn nước, hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước đối với các nguồn nước liên tỉnh, xuyên biên giới (Điều 28).

Về chuyển nước lưu vực sông theo Luật Tài nguyên nước 2012: Việc lập dự án chuyển nước phải căn cứ vào các Điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên đối với trường hợp dự án chuyển nước có liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới (Điều 55).

Trong quan hệ quốc tế về tài nguyên nước, Nhà nước Việt Nam áp dụng những nguyên tắc sau đây trong việc điều tra cơ bản, bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác

hại do nước gây ra, hợp tác quốc tế và giải quyết tranh chấp về nguồn nước xuyên biên giới (Điều 66):

- Tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích của các nước có chung nguồn nước;
- Bảo đảm công bằng, hợp lý và phát triển bền vững trong khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới;
- Không làm phương hại tới quyền và lợi ích của các nước có chung nguồn nước phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;
- Tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam, pháp luật quốc tế và các điều ước quốc tế liên quan.

Về trách nhiệm bảo vệ quyền và lợi ích của Việt Nam đối với nguồn nước xuyên biên giới được quy định trong Luật Tài nguyên nước 2012 như sau (Điều 67):

- Tổ chức, cá nhân có trách nhiệm bảo vệ quyền và lợi ích của Việt Nam liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật Việt Nam.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm theo dõi, giám sát, tổng hợp tình hình về các nguồn nước xuyên biên giới, kịp thời báo cáo, đề xuất Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xử lý các vấn đề nhằm bảo đảm quyền và lợi ích của Việt Nam.
- Ủy ban nhân dân các cấp tại vùng biên giới có nguồn nước xuyên biên giới chảy qua khi phát hiện những vấn đề bất thường về lưu lượng, mực nước, chất lượng của nguồn nước trên địa bàn phải báo cáo Ủy ban nhân dân cấp

trên trực tiếp. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổng hợp và báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Luật Tài nguyên nước 2012 quy định về vấn đề hợp tác quốc tế trong quản lý và phát triển tài nguyên nước (Điều 68) như sau:

- Nhà nước Việt Nam mở rộng hợp tác với các nước, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế trong việc điều tra cơ bản, bảo vệ, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên nước, đào tạo cán bộ, nghiên cứu khoa học về tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra.

- Nhà nước Việt Nam khuyến khích, hợp tác trao đổi các thông tin có liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới; phối hợp nghiên cứu và lập quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới; phối hợp phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra; tạo thuận lợi cho việc quản lý và thực hiện các dự án liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới.

- Nhà nước Việt Nam chủ động tham gia các tổ chức quốc tế về tài nguyên nước và các tổ chức lưu vực sông quốc tế có liên quan tới Việt Nam nhằm thúc đẩy hợp tác, khai thác, sử dụng và phát triển bền vững nguồn nước xuyên biên giới.

Khi giải quyết tranh chấp, bất đồng về nguồn nước xuyên biên giới có liên quan đến các nước trong lưu vực sông ngoài việc áp dụng những nguyên tắc quy định tại Điều 66 của Luật này, còn phải tuân theo những quy định sau đây (Điều 69):

- Mọi tranh chấp, bất đồng về chủ quyền trong việc điều tra cơ bản, bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra giữa các nước có chung nguồn nước trong đó có Việt Nam được giải quyết trên cơ sở thương lượng, phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và thông lệ quốc tế.

- Mọi tranh chấp, bất đồng về nguồn nước xuyên biên giới xảy ra trong lưu vực sông có tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia được giải quyết trong khuôn khổ tổ chức lưu

vực sông xuyên biên giới theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Luật Bảo vệ Môi trường 2014 [14] quy định về nội dung kiểm soát và xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông bao gồm: “Quan trắc và đánh giá chất lượng môi trường nước, trầm tích sông xuyên biên giới và chia sẻ thông tin trên cơ sở luật pháp và thông lệ quốc tế” (Điều 53) và trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường đối với bảo vệ môi trường nước lưu vực sông là: “Đánh giá chất lượng môi trường nước, trầm tích các lưu vực sông liên tỉnh và xuyên biên giới” (Điều 55).

Luật Thủy lợi 2017 [16] quy định về Hợp tác quốc tế trong hoạt động thủy lợi như sau (Điều 7):

- Tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, bình đẳng, cùng có lợi trong hoạt động thủy lợi trên các sông xuyên biên giới, các sông, suối biên giới giữa Việt Nam với quốc gia liên quan.

- Tuân thủ quy định của pháp luật Việt Nam, điều ước quốc tế có liên quan đến hoạt động thủy lợi mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Trao đổi thông tin về hoạt động thủy lợi trên các sông xuyên biên giới, sông, suối biên giới giữa Việt Nam với quốc gia liên quan.

- Ưu tiên hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ, đào tạo, chia sẻ kinh nghiệm và huy động nguồn lực trong hoạt động thủy lợi.

- Chủ động tham gia các tổ chức quốc tế liên quan đến hoạt động thủy lợi. *Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020* [23] đã đề ra

quan điểm: Hợp tác, chia sẻ lợi ích, bảo đảm công bằng, hợp lý trong khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước và phòng, chống tác hại do

nước gây ra ở các sông, lưu vực sông xuyên biên giới trên nguyên tắc bảo đảm chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia.

Nghị định số 120/2008/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý lưu vực sông

[18] có một số quy định như sau:

Về nguyên tắc quản lý lưu vực sông, Nghị định quy định việc bảo đảm chủ quyền lãnh thổ, lợi ích quốc gia, công bằng, hợp lý, các bên cùng có lợi trong bảo vệ môi trường, khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống tác hại do nước gây ra đối với các nguồn nước xuyên biên giới trong lưu vực sông (Điều 4).

Nội dung quản lý lưu vực sông bao gồm: hợp tác quốc tế về quản lý, khai thác và phát triển bền vững lưu vực sông; thực hiện các cam kết về nguồn nước xuyên biên giới trong lưu vực sông mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập (Điều 5).

Về ứng phó, khắc phục sự cố môi trường nước lưu vực sông xuyên quốc gia được quy định như sau (Điều 24):

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm chủ động tiến hành các biện pháp ngăn chặn, hạn chế lan rộng vùng ô nhiễm, xử lý, giảm thiểu ô nhiễm thuộc phạm vi quản lý và thông báo kịp thời tới Bộ Tài nguyên và Môi trường;

- Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm phối hợp với cơ quan liên quan tại quốc gia xảy ra sự cố môi trường nước xuyên quốc gia để tiến hành ngay các biện pháp ngăn chặn và khắc phục hậu quả phù hợp với cam kết, Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Về hợp tác quốc tế lưu vực sông (Điều 28), Nghị định quy định Bộ Tài nguyên và Môi trường là đầu mối giúp Chính phủ thực hiện hợp tác quốc tế về lưu vực sông, có nhiệm vụ:

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Ngoại giao và các Bộ, ngành liên quan thực hiện các thủ tục đàm phán, ký kết các Điều ước quốc tế về lưu vực sông theo quy định của pháp luật;

- Chỉ đạo, giám sát việc thực hiện các cam kết, Điều ước quốc tế liên quan đến tài nguyên nước; việc thu thập, trao đổi dữ liệu, thông tin về tài nguyên nước lưu vực sông theo Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;
- Đại diện cho Chính phủ Việt Nam trong việc chủ trì đàm phán các

văn bản pháp lý quốc tế về tài nguyên nước; tham gia giải quyết các tranh chấp quốc tế về tài nguyên nước và môi trường lưu vực sông;

- Theo dõi tình hình các Bộ, ngành, địa phương thực hiện các cam kết quốc tế liên quan đến lưu vực sông mà Việt Nam là thành viên.

Bên cạnh đó, Nghị định quy định các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có nhiệm vụ:

- Xây dựng, duy trì, củng cố quan hệ hợp tác quốc tế và thực hiện các Điều ước quốc tế về lưu vực sông trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công;

- Gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo tình hình hợp tác quốc tế và thực hiện Điều ước quốc tế về lưu vực sông để Bộ Tài nguyên và Môi trường tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Về gia nhập tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới (Điều 29) được quy định trong Nghị định như sau:

- Việc gia nhập tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới được thực hiện theo pháp luật về ký kết và thực hiện Điều ước quốc tế.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường là đầu mối đại diện cho Chính phủ Việt Nam tham gia các tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường trình Thủ tướng Chính phủ về việc cử đại diện tại tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới; quyết định việc cử chuyên gia làm việc tại tổ chức hợp tác lưu vực sông xuyên biên giới.

Theo Quyết định số 2948/QĐ-BTNMT ngày 20 tháng 11 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phê duyệt *Chương trình hành động phát triển bền vững ngành tài nguyên môi trường giai đoạn 2016 – 2020* quy

định nhiệm vụ cụ thể lĩnh vực tài nguyên nước bao gồm: Bảo vệ, khai thác hiệu quả và sử dụng bền vững tài nguyên nước quốc gia trên cơ sở quản lý tổng hợp, thống nhất tài nguyên nước, bảo đảm an ninh về nước cho phát triển kinh tế - xã hội và thúc đẩy hợp tác với các nước láng giềng trong việc chia sẻ các nguồn nước xuyên biên giới [21].

3.5. Thực trạng về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới ở Việt Nam

3.5.1. Thực trạng các lưu vực sông xuyên biên giới ở Việt Nam

Theo danh mục Lưu vực sông, Việt Nam có khoảng 3.450 sông, suối có chiều dài từ 10km trở lên, trong đó có 13 sông lớn và 310 sông liên tỉnh thuộc 08 lưu vực sông lớn với diện tích khoảng 270.000 km² (chiếm 80% tổng diện tích LVS) [20], 82 sông liên tỉnh thuộc 25 lưu vực sông liên tỉnh (khoảng 35.940 km²) và 3.045 sông, suối thuộc các lưu vực sông nội tỉnh [22]. Trong số đó, khá nhiều sông là sông xuyên biên giới với các quốc gia khác, như hệ thống sông Mê Công (sông Cửu Long), sông Hồng – Thái Bình, sông Bằng Giang - Kỳ Cùng, sông Mã, sông Cả và sông Đồng Nai.

Theo thống kê của Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, 63% trong tổng trữ lượng 830-840 tỷ m³ nước mặt phụ thuộc vào nguồn nước bên ngoài lãnh thổ. Vì thế, an ninh nguồn nước của Việt Nam phụ thuộc rất lớn vào những động thái phát triển trên các con sông xuyên biên giới như sông Hồng và sông Mê Công.

Nằm ở hạ lưu sông Mê Công, đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) được cung cấp nước chủ yếu từ sông Mê Công. Do vậy, khu vực này sẽ chịu tác động mạnh và sâu sắc nhất bởi các hoạt động phát triển kinh tế của các nước ở thượng nguồn. Việc xây đập phát triển thủy điện, phá đá mở rộng luồng tàu ở dòng chính sông Mê Công sẽ làm cho lũ lụt và khô hạn ở khu vực hạ lưu sẽ ngày càng trầm trọng hơn. Lượng phù sa và chất lượng nước sông bị suy giảm sẽ ảnh hưởng đến hệ sinh thái thủy sinh và trực tiếp đe dọa đến đời sống của ngư dân. Việc thực hiện các dự án chuyển nước của sông Mê Công sang lưu vực khác của các nước ở thượng nguồn sẽ gây nên những hậu quả môi trường rất nặng nề trên diện rộng cho các nước ở hạ lưu và đặc biệt đối với ĐBSCL còn tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến tình trạng sa mạc hóa.

Hiện nay, trên dòng chính sông Mê Công có 07 công trình đập thủy 77

điện đã được xây dựng trên phía thượng nguồn thuộc lãnh thổ Trung Quốc, dự kiến đến năm 2030 sẽ có 11 đập được xây dựng trên dòng chính hạ lưu sông Mê Công tại Lào và Campuchia, trong đó có 03 đập đang được xây dựng và 01 đập dự kiến xây dựng vào năm 2022 cùng với 78 con đập trên dòng phụ của sông Mê Công [1]. Các đập thủy điện này không chỉ làm thay đổi dòng chảy, ngăn chặn sự di chuyển của cá, giảm luồng trầm tích, sạt giảm phù sa, gia tăng mất mát sinh học mà còn gây ô nhiễm nguồn nước, làm gia tăng nguy cơ xói lở bờ sông, lòng sông, xâm nhập mặn, tác động tích lũy xuyên biên giới đối với khu vực ĐBSCL của nước ta.

Hiện tại, lưu vực sông Mê Công mới chỉ có hiệp định năm 1995 về hợp tác hạ lưu sông Mê Công được thỏa thuận giữa 04 quốc gia: Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam (Trung Quốc và Myanmar không tham gia). Ngoài ra, các nước trên lưu vực sông Mê Công mặc dù bỏ phiếu thuận khi thông qua Công ước New York 1997, nhưng hiện chỉ có Việt Nam tham gia Công ước; các nước khác trong Mê Công chưa tham gia Công ước này, nhất là trong bối cảnh khi các nước thượng nguồn đang đẩy mạnh xây dựng thủy điện và chuyển nước trên dòng chính sông Mê Công. Vấn đề đặt ra là các quy định của Công ước New York 1997 sẽ không được áp dụng trong mối quan hệ giữa Việt Nam và các nước trên dòng Mê Công một khi các nước còn lại chưa gia nhập Công ước này.

Ở các lưu vực sông khác như sông Mã, Cả, Hồng, Đồng Nai đến nay đều chưa có cơ chế hợp tác song phương mà mới chỉ dừng lại ở một số thỏa thuận ở cấp độ địa phương của các quốc gia chung nguồn nước. Hiện nay, giữa Việt Nam và Trung Quốc chưa có quy chế phối hợp để thông báo xả lũ kịp thời và xả lũ do hoạt động của các đập thủy lợi, thủy điện trên hệ thống thượng nguồn sông Hồng phía Trung Quốc, điều này có thể gây ra những ảnh hưởng nghiêm trọng cho Việt Nam.

Ngoài ra còn có nhiều áp lực từ phát triển kinh tế - xã hội lên tài 78

nguyên nước các lưu vực sông, cụ thể như sau:

- Sự phát triển dân số và quá trình đô thị hóa tại các đô thị trong thời gian qua đã và đang gây sức ép đến sử dụng tài nguyên nước và môi trường

các lưu vực sông.

- Các ngành du lịch, dịch vụ cần nguồn nước đủ để duy trì và phát triển ở hầu hết các hoạt động từ khai thác những điểm du lịch sẵn có trong tự nhiên như thác nước, sông suối, hang động đến các lĩnh vực dịch vụ, nhà hàng, khách sạn. Tuy nhiên, việc khai thác du lịch không bền vững, đặc biệt việc

phát triển ô nhiễm các hình thức du lịch sinh thái nhưng chưa đảm bảo các điều kiện về bảo tồn tự nhiên và bảo vệ môi trường, khiến cho môi trường tự nhiên nói chung, môi trường nước nói riêng tại nhiều khu vực bị suy thoái, ô nhiễm có xu hướng gia tăng.

- Mặc dù cơ cấu ngành điện đang dịch chuyển theo hướng giảm tỷ trọng từ thủy điện, nhưng thủy điện vẫn đóng vai trò quan trọng trong phát triển ngành điện ở nước ta. Hiện nay, thủy điện Việt Nam chịu sức ép về nguồn nước do các quốc gia trong khu vực ở đầu nguồn nước đã và đang xây dựng nhiều công trình thủy điện, ảnh hưởng đến lưu lượng dòng chảy và khả năng cung cấp nước cho các con sông, nhất là ở khu vực hạ lưu.

- Hiện nay, ngành khai thác khoáng sản đang góp phần tích cực vào việc phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, hoạt động khai thác khoáng sản đã và đang có tác động xấu đến môi trường xung quanh như: tác động đến cảnh quan và hình thái môi trường, tích tụ và phát tán chất thải, làm ảnh hưởng đến việc sử dụng nguồn nước, ô nhiễm nước, tiềm ẩn nguy cơ về dòng thải axit mỏ.

Ngoài ra, theo Báo cáo về chỉ số rủi ro khí hậu dài hạn 2018 của Tổ chức Germanwatch công bố tại Hội nghị thượng đỉnh thường niên về Biến đổi khí hậu (COP 24) diễn ra ở Katowice (Ba Lan) năm 2018, Việt Nam nằm

trong nhóm 10 quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất từ những hiện tượng thời tiết cực đoan. Tại Việt Nam, do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu (BĐKH),

các hiện tượng thời tiết cực đoan và nước biển dâng đến sớm hơn, đặc biệt là hiện tượng xâm nhập mặn tại các địa phương vùng ĐBSCL. Biến đổi khí hậu tác động trực tiếp và sâu sắc đến tài nguyên nước Việt Nam, nguồn nước mùa khô có xu hướng suy giảm, cạn kiệt nguồn nước kéo dài hơn, tồi tệ hơn, nhiều khu vực nước ngọt cũng sẽ bị xâm nhập mặn, ô nhiễm gia tăng do dòng chảy không còn khả năng tự làm sạch, khả năng chống chọi với thiên tai, trong đó có hạn hán sẽ tạo ra thách thức lớn đối với bảo đảm an ninh về nước và phát triển xanh, bền vững.

Bên cạnh đó, vấn đề ô nhiễm môi trường nước trên các lưu vực sông ngày càng trở nên nghiêm trọng, nó xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, bao gồm cả trong nước và từ các quốc gia chung nguồn nước. Một phần nguyên nhân là do tiếp nhận chất thải từ các nguồn xả thải vào lưu vực sông, một phần khác là do sự lan truyền chất ô nhiễm trong môi trường nước, bao gồm nước thải sinh hoạt, y tế, nước thải công nghiệp, nông nghiệp và làng nghề... Hơn nữa, cho đến nay, hệ thống quan trắc về ô nhiễm môi trường nước xuyên biên giới chưa được quan tâm đầu tư đúng mức nên việc theo dõi, giám sát và đánh giá chất lượng môi trường nước tại các khu vực thượng lưu, giáp ranh của các sông, lưu vực sông xuyên quốc gia còn rất hạn chế.

3.5.2. Một số tồn tại và hạn chế về hệ thống chính sách, văn bản quy phạm pháp luật

Hiện nay, quản lý và bảo vệ môi trường nước các sông, lưu vực sông được thực hiện chủ yếu theo quy định của 3 luật chuyên ngành là: Luật Tài nguyên nước 2012, Luật Bảo vệ Môi trường 2014 và Luật Thủy lợi 2017. Cùng với hàng loạt các văn bản dưới luật và các quy định pháp luật khác có liên quan, những luật này đã tạo thành khung pháp lý và là cơ sở cho quản lý và bảo vệ môi trường nước sông, lưu vực sông ở Việt Nam. Tuy nhiên, cho đến nay, thực tế còn một số bất cập trong các văn bản quy định pháp luật về bảo vệ môi trường nước cần được điều chỉnh và thay thế cho phù hợp. Hệ

thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia liên quan đến môi trường nước mặc dù đã được rà soát điều chỉnh, ban hành các quy chuẩn kỹ thuật riêng cho nước thải của từng ngành đặc thù, nhưng cũng vẫn chưa đầy đủ, còn thiếu của một số ngành công nghiệp, chưa có các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với công nghệ xử lý nước thải. Ở cấp địa phương, công tác triển khai thi hành pháp luật về quản lý và bảo vệ môi trường nước còn chậm, thụ động, còn nhiều quy định cụ thể chưa được triển khai [1].

3.5.3. Một số tồn tại và hạn chế về hệ thống tổ chức và phân công trách nhiệm quản lý lưu vực sông

Mặc dù các tổ chức quản lý lưu vực sông liên vùng, liên tỉnh đã được thành lập và hoạt động được nhiều năm, tuy nhiên hiệu quả hoạt động còn rất hạn chế. Chủ yếu là tổ chức các cuộc họp, chia sẻ thông tin, các quyết nghị đưa ra chưa có hiệu lực cao.

Ủy ban sông Mê Công Việt Nam đã và đang gặp phải những khó khăn nhất định như: lưu vực sông Mê Công đang đối diện với tình hình gia tăng nhanh chóng các hoạt động khai thác phát triển tài nguyên nước (phát triển thủy điện, chuyển nước, tăng nhu cầu nước, biến đổi khí hậu...) trong khi các quốc gia chưa thống nhất được kế hoạch hành động chung nhằm đảm bảo sử dụng hiệu quả và bền vững nguồn tài nguyên nước và bảo vệ môi trường sinh thái, nguồn sinh kế của người dân. Hợp tác Mê Công có những diễn biến phức tạp về các kế hoạch phát triển thủy điện trên dòng chính, điều này đặc biệt ảnh hưởng tới các quốc gia sử dụng nước ở khu vực hạ nguồn, trong đó Việt Nam chịu nhiều tác động nhất. Bên cạnh đó, Ủy ban lưu vực sông Cửu Long và Ủy ban lưu vực sông Sesan - Srepok đều là tổ chức phối hợp liên ngành, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ các vấn đề về lưu vực sông Mê Công nên cũng có những chồng chéo nhất định về chức năng, nhiệm vụ với Ủy ban sông Mê Công Việt Nam.

3.5.4. Một số tồn tại và hạn chế về quy hoạch tài nguyên nước các lưu vực sông

Thực tế cho thấy vẫn còn có sự chồng chéo trong xây dựng các quy hoạch ngành liên quan đến quản lý, khai thác sử dụng tài nguyên nước, bảo vệ môi trường nước. Do sự phân công trách nhiệm vẫn còn có chồng chéo đã dẫn đến việc các Bộ, ngành đều xây dựng các quy hoạch độc lập. Cụ thể, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng quy hoạch thủy lợi; Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng quy hoạch bảo vệ môi trường; Bộ Công Thương xây dựng quy hoạch phát triển hệ thống thủy điện; Bộ Giao thông vận tải xây dựng quy hoạch phát triển hệ thống giao thông thủy. Chính sự chồng chéo trong quy hoạch của các ngành liên quan dẫn đến việc thiếu hài hòa trong sử dụng tài nguyên và môi trường nước mặt cho các mục đích khác nhau, gây ra những xung đột trong khai thác sử dụng nước, làm gia tăng nguy cơ thiếu nước và ô nhiễm môi trường nước mặt.

3.6. Đề xuất một số khuyến nghị cho Việt Nam

3.6.1. Đề xuất, kiến nghị về chính sách, pháp luật và quản lý nhà nước

- Rà soát, bổ sung và hoàn thiện chính sách pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông.
- Điều chỉnh phân công, phân nhiệm, củng cố hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nước.
- Xây dựng và triển khai thực hiện Quy hoạch lưu vực sông, Quy hoạch phân vùng khai thác sử dụng nước.
- Tăng cường các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường nước, thanh tra, kiểm tra, cưỡng chế tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường nước.
- Áp dụng các công cụ kinh tế, giải pháp khoa học công nghệ trong bảo vệ môi trường nước.

- Tuyên truyền, phổ biến và giáo dục nhằm nâng cao nhận thức, tăng cường sự tham gia của mọi tầng lớp nhân dân trong quản lý và bảo vệ môi 82

trường nước.

- Cần sớm xây dựng và vận hành hệ thống trạm, điểm quan trắc môi trường nước tại các khu vực giáp ranh với các quốc gia lân cận để kịp thời theo dõi, giám sát và kiểm soát vấn đề ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới.

3.6.2. Đề xuất, kiến nghị về hợp tác quốc tế

Hầu hết các lưu vực sông lớn của Việt Nam đều có lưu vực xuyên biên giới với Trung Quốc, Lào hoặc Campuchia với phần diện tích lưu vực ở ngoài biên giới Việt Nam lớn hơn rất nhiều so với diện tích lưu vực trong nước. Thêm vào đó, Việt Nam lại nằm ở phần hạ lưu các sông nơi chịu nhiều tác động của các hoạt động từ thượng nguồn, do đó thông qua ký kết các hiệp định và hợp tác quốc tế nhằm giải quyết các vấn đề xuyên biên giới về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước, quản lý tổng hợp và sử dụng hợp lý tài nguyên nước, đảm bảo an ninh nguồn nước là những vấn đề đặc biệt quan trọng trong quản lý môi trường nước của Việt Nam.

Trong thời gian tới, Việt Nam cần chủ động đề xuất việc hợp tác đối với lưu vực sông Hồng và các con sông khác có chung nguồn nước với các nước láng giềng, tiến tới xây dựng các hiệp định, quy chế quản lý, khai thác và bảo vệ tài nguyên nước đối với các sông xuyên biên giới. Hợp tác để theo dõi, giám sát thường xuyên các hoạt động phát triển phía thượng nguồn sông Mê Công, đặc biệt là thông tin về dự án thủy điện, chuyển nước kể cả giám sát tác động thực tế của các công trình đã và đang xây dựng; hợp tác song phương với các quốc gia thượng nguồn nhằm can thiệp mạnh mẽ vào quy trình vận hành cực đoan của các công trình thủy điện.

Để thực hiện tốt các cam kết trong Công ước nguồn nước 1997 và thực hiện quản lý hiệu quả nguồn nước lưu vực sông Mê Công, Việt Nam cần vận động, thúc đẩy các nước trong khu vực tham gia các công ước quốc tế (trước mắt là Công ước New York 1997, tiếp đó là Công ước Helsinki 1992 và Công ước Espoo 1991), đồng thời đề xuất với Ủy hội sông Mê Công quốc tế sửa

đôi, bổ sung Hiệp định Mê Công sao cho phù hợp với xu hướng phát triển chung của luật pháp quốc tế về nguồn nước.

Việt Nam nên đề xuất tham gia và vận động các quốc gia chung nguồn nước sông xuyên biên giới tham gia Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế (Công ước Helsinki 1992) của Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên Hợp quốc (UNECE Water Convention) để có những tiếng nói chung, thúc đẩy việc quản lý chung và bảo tồn các hệ sinh thái của nguồn nước ngọt xuyên biên giới. Trong đó, Công ước yêu cầu các bên ngăn chặn, kiểm soát hoặc giảm thiểu tác động xuyên biên giới, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới theo cách hợp lý và công bằng, đảm bảo quản lý bền vững các nguồn nước này.

Việt Nam nên đề xuất tham gia và vận động các quốc gia chung nguồn nước sông xuyên biên giới tham gia Công ước Espoo 1991 về đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới. Công ước được phê chuẩn tại Espoo (Phần Lan) vào năm 1991 và có hiệu lực từ năm 1997. Hiện nay, Công ước Espoo có 44 thành viên bao gồm các quốc gia thuộc Liên minh Châu Âu, Nga, Canada và Mỹ. Mục tiêu của Công ước nhằm đảm bảo phát triển bền vững đi đôi với bảo vệ môi trường trong lành thông qua áp dụng công cụ đánh giá tác động môi trường để ngăn ngừa suy thoái môi trường xuyên biên giới [4]. Công ước có 20 điều với 7 hướng dẫn kỹ thuật kèm theo. Tinh thần chung của Công ước là đưa ra một khung pháp lý về thực hiện đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, trong đó quy định rõ trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên tham gia gồm quốc gia gây tác động (quốc gia có dự án) và quốc gia bị tác động. Ngoài ra, Công ước cũng quy định rõ các thủ tục từ việc chuẩn bị hồ sơ về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, thủ tục giải quyết bất đồng, phân tích đánh giá sau dự án và hợp tác song phương và đa phương. Công ước Espoo là công ước về quy trình thủ tục và theo Công ước, các Bên tham gia phải “thực hiện mọi biện pháp phù hợp và hiệu quả để

ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát những tác động bất lợi đến môi trường xuyên biên giới của các hoạt động được đề xuất”.

Đa dạng hoá hình thức hợp tác quốc tế, tăng cường hội nhập khu vực và quốc tế về tài nguyên nước thông qua các chương trình, dự án đa phương và song phương trên tinh thần tôn trọng và thực hiện nghiêm túc các công ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, tham gia.

Tiếp tục đẩy mạnh hợp tác quốc tế với các nước trong Ủy hội sông Mê Công quốc tế. Tăng cường hợp tác về tài nguyên nước với các nước trong Tiểu vùng sông Mê Công.

Trong lĩnh vực tài nguyên nước nói chung và khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới nói riêng, Việt Nam cần tích cực hơn nữa trong việc tham gia hợp tác với nhiều tổ chức khu vực và quốc tế như ASEAN, ASEM, APEC, Liên Hợp Quốc, Diễn đàn nước thế giới, Mạng lưới cộng tác nước toàn cầu, Tổ chức lưu vực sông xuyên biên giới; tăng cường hợp tác Mê Công với các đối tác như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á..., nhằm tranh thủ tối đa sự hỗ trợ cho lĩnh vực tài nguyên nước, chú trọng hợp tác trên các lĩnh vực giáo dục, đào tạo và nghiên cứu về tài nguyên nước.

Tham gia tích cực vào các diễn đàn khu vực, thế giới về tài nguyên nước, bao gồm các hoạt động trao đổi thông tin, trao đổi kinh nghiệm, tổ chức hội thảo, hợp tác khác về tài nguyên nước.

Kết luận chương 3

Hiện nay, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội, những tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu đang gây ra những áp lực đáng kể đối với tài nguyên nước của Việt Nam. Số liệu thống kê cho thấy, với khoảng 2/3 trong tổng trữ lượng nước mặt phụ thuộc vào nguồn nước bên ngoài lãnh thổ thì việc khai thác và bảo vệ nguồn nước, bao gồm cả nguồn nước sông xuyên giới ở Việt Nam phụ thuộc rất lớn vào những động thái phát triển trên các con sông xuyên biên giới lớn như sông Hồng và sông Mê Công.

Mặc dù đã tồn tại khá nhiều các cơ chế hợp tác song phương, đa phương về phát triển bền vững nguồn nước nhưng thực tế phát triển và xu hướng chiếm hữu tài nguyên đang đặt ra nhiều sức ép cho Việt Nam, một quốc gia ở hạ nguồn vốn có ít lợi thế hơn trong các đàm phán về sử dụng nguồn nước sông xuyên biên giới. Ngoài ra, trong số các dòng sông xuyên biên giới chảy qua lãnh thổ Việt Nam thì đến thời điểm hiện tại mới chỉ có hiệp định hợp tác hạ lưu sông Mê Công thuộc lưu vực sông Mê Công, còn ở các lưu vực sông khác như sông Mã, Cả, Hồng, Đồng Nai đến nay đều chưa có cơ chế hợp tác song phương.

Trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên nước của Việt Nam, các vấn đề liên quan đến khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới được đề cập đến còn rất hạn chế. Mặc dù được dành một chương trong Luật Tài nguyên nước năm 2012 (Chương VII) nhưng trong chương này cũng chỉ có 04 điều quy định các nguyên tắc chung trong quan hệ quốc tế về tài nguyên nước. Các quy định trong Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Luật Thủy lợi 2017 chưa làm rõ, chi tiết về quyền khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới, không có quy định về duy trì và bảo tồn dòng chảy của nguồn nước xuyên biên giới, không có quy định về tiếp cận các hệ sinh thái liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới. Ngoài ra, hệ thống chính sách, văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ nguồn

nước sông, hệ thống tổ chức và phân công trách nhiệm quản lý lưu vực sông, quy hoạch tài nguyên nước các lưu vực sông còn tồn tại một số bất cập.

Để khắc phục các vấn đề nêu trên, Việt Nam cần hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về quản lý nguồn nước lưu vực sông phù hợp với những quy định và nguyên tắc căn bản của các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã là thành viên; củng cố hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nước; xây dựng và triển khai thực hiện quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch phân vùng, khai thác sử dụng nước; tăng cường các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường nước; áp dụng các công cụ kinh tế, giải pháp khoa học công nghệ trong bảo vệ môi trường nước; nâng cao nhận thức, tăng cường sự tham gia và trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý và bảo vệ môi trường nước. Ngoài ra, trên cơ sở pháp lý của Hiệp định Mê Công 1995 và Công ước New York 1997, Việt Nam có thể tiến hành đàm phán, trao đổi, ký kết thêm các hiệp định song phương và đa phương về các nguồn nước xuyên biên giới trên lãnh thổ quốc gia. Việt Nam nên chủ động tham gia và vận động các quốc gia có chung nguồn nước tham gia vào các công ước quốc tế liên quan đến nguồn nước sông xuyên biên giới.

KẾT LUẬN

Luận văn đã nghiên cứu cơ sở lý luận pháp luật về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới. Kết quả nghiên cứu của luận văn đã làm rõ một số vấn đề sau:

Thứ nhất, khái niệm “nguồn nước xuyên biên giới” còn gây tranh cãi và chưa được thống nhất ở tất cả các quốc gia trên thế giới. Mỗi khu vực, mỗi công ước, mỗi quốc gia có những quan điểm khác nhau về nguồn nước xuyên biên giới. “Nguồn nước sông xuyên biên giới”, “nguồn nước liên quốc gia”, “nguồn nước quốc tế” đều được sử dụng trong các văn bản pháp lý khác nhau. Hiện nay, khái niệm nguồn nước xuyên biên giới quy định trong Công ước New York năm 1997 của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới vào các mục đích phi giao thông được thừa nhận rộng rãi. Theo Công ước này, nguồn nước xuyên biên giới là nguồn nước mà các phần của nó nằm trên lãnh thổ của các quốc gia khác nhau.

Thứ hai, pháp luật quốc tế về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới có hai loại nguồn chính là tập quán quốc tế và điều ước quốc tế. Luật nước xuyên biên giới có một số nguyên tắc cơ bản như: luật về sử dụng sông xuyên biên giới vào mục đích giao thông thủy có nguyên tắc tự do giao thông trên sông xuyên biên giới; luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy có các nguyên tắc: nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn nước xuyên biên giới, nghĩa vụ không gây hại cho nguồn nước xuyên biên giới, nghĩa vụ hợp tác quốc tế và nghĩa vụ bảo vệ môi trường nguồn nước xuyên biên giới.

Thứ ba, việc khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới đã được quy định trong các điều ước quốc tế phổ cập toàn cầu cũng như song phương và khu vực, như là: Công ước về phát triển thủy điện có tác động xuyên quốc gia, Quy tắc Helsinki 1966 về các loại hình sử dụng nguồn nước

sông xuyên biên giới, Công ước Helsinki 1992 về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế, Công ước New York về luật sử dụng các dòng nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy, Hiệp định sông Cô-lum-bi-a, Hiệp ước Bảo vệ sông Đa Nuýp, Hiệp ước Bern 1999 về bảo vệ sông Ranh, Hiệp định sông Nile, Sáng kiến Lưu vực sông Nile, Hiệp định Lưu vực sông La Plata và Hiệp định Hợp tác Phát triển Bền vững lưu vực sông Mê Công 1995... Đi cùng với những văn bản này là sự hình thành nên các thiết chế quốc tế đảm bảo và giải quyết các vấn đề về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới như là các ủy hội hay ủy ban sông xuyên biên giới.

Thứ tư, Các điều ước quốc tế liên quan đến nguồn nước sông xuyên biên giới mà Việt Nam là thành viên bao gồm: Hiệp định Mê Công 1995, Công ước New York 1997, Hiệp định khai thác tài nguyên du lịch thác Bản Giốc và Hiệp định về tự do đi lại của tàu thuyền ở cửa sông Ka Long (Bắc Luân) năm 2015. Hiệp định Mê Công 1995 là một bước tiến đáng kể của các nước ở lưu vực sông Mê Công trong việc giải quyết các vấn đề về tài nguyên nước. Tuy nhiên, hai quốc gia thượng nguồn sông Mê Công là Trung Quốc và Myanmar chưa tham gia Hiệp định, và Công ước New York 1997 cũng chỉ có Việt Nam là thành viên duy nhất trong khu vực tham gia sẽ gây ra nhiều khó khăn cho Việt Nam trong việc giải quyết những mâu thuẫn về khai thác, bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới với các quốc gia cùng chung nguồn nước. Ngoài ra, các lưu vực sông Mã, sông Cả, sông Đồng Nai và sông Hồng chưa được điều chỉnh bằng một hiệp định hay cơ chế nào bảo đảm chia sẻ nguồn nước công bằng, hợp lý giữa Việt Nam và các quốc gia chung nguồn nước.

Thứ năm, pháp luật Việt Nam về tài nguyên nước bao gồm 03 luật chuyên ngành là: Luật Tài nguyên nước 2012, Luật Bảo vệ Môi trường 2014 và Luật Thủy lợi 2017 cùng với hàng loạt các văn bản dưới luật và các quy định pháp luật khác có liên quan đã tạo thành khung pháp lý và là cơ sở cho

quản lý và bảo vệ môi trường nước sông, lưu vực sông ở Việt Nam. Tuy nhiên, cho đến nay, thực tế còn một số tồn tại, hạn chế trong các văn bản quy định pháp luật về bảo vệ môi trường nước, trong hệ thống tổ chức và phân công trách nhiệm quản lý lưu vực sông, trong quy hoạch tài nguyên nước các lưu vực sông cần được điều chỉnh và thay thế cho phù hợp.

Thứ sáu, một số khuyến nghị cho Việt Nam về khai thác và bảo vệ nguồn nước sông xuyên biên giới: Việt Nam cần hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về quản lý nguồn nước lưu vực sông phù hợp với những quy định và nguyên tắc căn bản của các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã là thành viên; củng cố hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nước; xây dựng và triển khai thực hiện quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch phân vùng, khai thác sử dụng nước; tăng cường các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường nước; áp dụng các công cụ kinh tế, giải pháp khoa học công nghệ trong bảo vệ môi trường nước; nâng cao nhận thức, tăng cường sự tham gia và trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý và bảo vệ môi trường nước; chủ động tham gia và vận động các quốc gia có chung nguồn nước tham gia vào các công ước quốc tế liên quan đến nguồn nước sông xuyên biên giới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường;
2. Bộ Quy tắc Helsinki 1966 về các loại hình sử dụng nước sông xuyên biên giới;
3. Công ước Barcelona năm 1921 về giao thông thủy xuyên biên giới;
4. Công ước Esspoo 1991 về đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới;
5. Công ước Helsinki 1992 về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế;
6. Công ước New York 1997 về Luật sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy;
7. Định ước cuối cùng của Hội nghị Viên 1815;
8. Giáo trình Công pháp quốc tế (2013), Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội;
9. Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công 1995;
10. Hòa ước Westphalia 1648 về chấm dứt chiến tranh;
11. Hiệp ước năm 1962 về biên giới giữa Trung Quốc và Mông Cổ;
12. Hiệp ước năm 1960 về biên giới giữa Trung Quốc và Myanmar;
13. Hiệp ước năm 1909 về vùng nước biên giới giữa Mỹ và Canada – do Anh đại diện;

14. Luật Bảo vệ môi trường (2014) số 55/2014/QH13 ngày 23/6/2014,
NXB Lao động - Xã hội, Hà Nội;
15. Luật Tài nguyên nước (2012) số 17/2012/QH13 ngày 21/6/2012, NXB
Lao động - Xã hội, Hà Nội;

16. Luật Thủy lợi (2017) số 08/2017/QH14 ngày 19/6/2017, NXB Lao động - Xã hội, Hà Nội;
17. Minh Trang (2018), Đảm bảo an ninh nguồn nước xuyên biên giới tại lưu vực sông Mê Công, Báo điện tử Tài nguyên và Môi trường;
18. Nghị định số 120/2008/NĐ-CP ngày 01/12/2008 của Chính phủ về quản lý lưu vực sông;
19. Nguyễn Trường Giang (2010), Luật về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr 46;
20. Quyết định số 1989/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục Lưu vực sông liên tỉnh;
21. Quyết định số 2948/QĐ-BTNMT ngày 20/11/2015 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phê duyệt Chương trình hành động phát triển bền vững ngành tài nguyên môi trường giai đoạn 2016 – 2020;
22. Quyết định số 341/QĐ-BTNMT ngày 23/3/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Danh mục Lưu vực sông nội tỉnh;
23. Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg ngày 14/4/2006 của Thủ tướng chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020;
24. Viện nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật (1994), Một số vấn đề lý luận cơ bản về Luật quốc tế, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 5;

II. Tài liệu tiếng Anh

25. Alistair Rieu-Clarke Ruby Moynihan Bjørn-Oliver Magsig, UN (2012), Water User Guide, p22;
26. Bearden, B.L. (2010). The legal regime of the Mekong River: a look back and some proposals for the way ahead. Water. Policy, 12, p. 805;

27. D.A. Caponera (1980), The Law of International Water Resources,
Legislative Study No. 23, FAO, Rome, p5;

28. D.A. Caponera, A.A. Ballema (1992), Principles of Water Law and

- Administration, Rotterdam/Brookfield;
29. D. J. Harris, Cases and Materials on international Law, London, Sweet & Maxwell (1991) p.245;
30. Island of Palmas Case, 2 RIAA (1949), P.289-299;
31. Managing Transboundary Rivers – Could a Global Convention help? Alejandro Iza., Juan Carlos Sanchez and Matt Hulse. IUCN Environmental Law Centre, Boon 2004, p.13;
32. McCaffrey, S. (2001), The Law of International Watercourse: Non-Navigational Uses, Oxford University Press, Oxford, U.K. đoạn 325 và 347 (The Law of International Watercourses);
33. Nicaragua and Costa Rica Case (1888), FAO, Sources of International Law Legislative Study, No.65, p.241-242;
34. Patricia W. Birnie Alan E. Boyle (1992), International Law and the Environment, Clarendon Press, Oxford, p. 217;
35. Rieu-Clarke, A., Kinna, R., & Litke, A. (2013). UN Watercourses Convention: Online User's Guide, Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee;
36. R.R Barxter, The Law of International Waterways, Havard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1964, p.149;
37. Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing Responsibilities, UN Water, Themetic Paper, p.6;
38. United Nations Environment Programme and others, Atlas of International Freshwater Agreements (Atlas of International Freshwater Agreements).

