BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HÀ THANH HOÀ

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN CỦA VIỆT NAM

Chuyên ngành: Luật quốc tế

Mã số: 9 38 01 08

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2021

Công trình được hoàn thành tại:

Trường Đại học Luật Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Định Ngọc Vượng

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm Luận án cấp Trường họp tại Trường Đại học Luật Hà Nội vào hồi

Có thể tìm hiểu Luận án tại:

MỞ ĐẦU

1. Lý do lựa chọn đề tài

Nước là nguồn tài nguyên vô cùng cần thiết cho phát triển kinh tế, xã hội và là một thành phần không thể thiếu của hệ sinh thái.

Từ đầu thế kỷ 20, lượng nước tiêu thụ toàn cầu đã tăng gấp 7 lần, nguyên nhân xuất phát từ sự gia tăng của dân số toàn cầu cũng như nhu cầu khai thác, sử dụng nguồn nước của mỗi quốc gia. Quá trình này đã khiến cho nguồn tài nguyên nước trên thế giới đang ngày càng trở nên khan hiếm. Trong tương lai không xa, khi nguồn nước trở nên cạn kiệt, các cuộc khủng hoảng sẽ diễn ra trên nhiều phương diện, khủng hoảng về y tế, khủng hoảng nông nghiệp, khủng hoảng kinh tế, khủng hoảng khí hậu, và thậm chí là khủng hoảng về chính trị. Một yếu tố quan trọng khác nữa là hầu hết các nguồn nước ngọt trên thế giới được chia sẻ bởi hai hay nhiều quốc gia. Như tại châu Phi, mỗi nước châu Phi được cho là chia sẻ nguồn nước ngọt với ít nhất một quốc gia khác và rất nhiều nước chia sẻ nguồn nước với nhiều quốc gia. Vì vậy, cần thiết phải có những quy tắc pháp lý quốc tế thích hợp để bảo vệ nguồn tài nguyên có giá trị này.

Việt Nam có 3.450 sông, suối với chiều dài từ 10 km trở lên, trong đó có 13 sông lớn; 392 sông, suối liên tỉnh và 3.045 sông, suối nội tỉnh. Phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là các sông có liên quan đến nước ngoài, phân bố trải dài dọc 25 tỉnh từ Quảng Ninh đến Kiên Giang. Các sông, suối xuyên biên giới hàng năm chuyển vào nước ta khoảng 520 tỷ m^3 nước, chiếm khoảng 63% tổng lượng nước trung bình của hệ thống sông nước ta, trong đó lớn nhất là sông MeKong với lượng nước chuyển vào khoảng 420 tỷ m^3, chiếm khoảng 81% tổng lượng nước chảy xuyên biên giới vào nước ta; sông Hồng khoảng 52 tỷ m^3, chiếm 10%; các hệ thống sông còn lại chiếm khoảng 9%. Sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất ở Việt Nam và cũng là sông dài nhất khu vực Đông Nam Á với chiều dài xấp xỉ 4.900 km, bắt nguồn từ Trung Quốc, chảy qua Myanmar, Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Sông Hồng là sông quốc tế lớn thứ hai ở nước ta sau sông MeKong với tổng diện tích lưu vực là 169 nghìn km^2, trong đó 51% nằm ở nước ngoài (chủ yếu là ở Trung Quốc), tổng lượng dòng chảy khoảng 135 tỷ m^3. Hàng năm, các sông suối xuyên biên giới của hệ thống sông Hồng vận chuyển khoảng 52 tỷ m^3 vào nước ta, chủ yếu qua sông Đà, sông Thao và sông Lô. Sông quốc tế lớn thứ ba của Việt Nam là sông Sài Gòn, chảy theo hướng Nam và Nam – Đông Nam khoảng 225 km từ Phum Daung ở phía Đông Nam Campuchia và đổ ra sông Nhà Bè, sau đó, đổ ra biển Đông. Sông Sài Gòn đóng một vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế và xã hội của 11 tỉnh phụ thuộc vào lưu vực sông. Các sông quốc tế nhỏ hơn bao gồm Sông Vàm Cỏ Đông (Campuchia và Việt Nam), Bắc Giang (Trung Quốc và Việt Nam); Bắc Luân (Trung Quốc và Việt Nam), sông Mã (Lào và Việt Nam), sông Cả hoặc sông Koi (Lào và Việt Nam.

Những năm gần đây Việt Nam đã và đang phải đối mặt với nhiều thách thức về nguồn nước. Phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là các sông xuyên biên giới mà Việt Nam là quốc gia ở hạ nguồn. Trong khi gần 2/3 lượng nước chảy vào nước ta là từ các nước ngoài, các quốc gia ở thượng nguồn đã và đang đẩy mạnh việc khai thác sử dụng nước trên các sông liên quốc gia, nhất là trên lưu vực sông MeKong và lưu vực sông Hồng. Đặc biệt, hoạt động đắp đập, chặn dòng, xây dựng công trình thủy điện, chuyển nước sang các lưu vực sông khác và vận hành của các nhà máy thủy điện ở thượng nguồn lưu vực sông Hồng, sông MeKong đã và đang là nguy cơ trực tiếp làm suy giảm nguồn nước chảy vào Việt Nam. Ngoài ra, các hoạt động sử dụng nước, phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia thượng nguồn còn có nguy cơ ô nhiễm, suy thoái nguồn nước của nước ta. Tuy nhiên, cho đến nay chúng ta vẫn chưa có được cơ chế, chính sách, biện pháp hiệu quả để hợp tác, chia sẻ nguồn nước giữa các quốc gia có chung nguồn nước.

Xuất phát từ những lý do trên nên việc nghiên cứu toàn diện các quy định của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế và đánh giá hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam có những ý nghĩa hết sức quan trọng. Kết quả của những nghiên cứu này sẽ giúp ích cần thiết cho các cơ quan

lập pháp, các nhà quản lý trong hoạt động xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật vừa nhằm bảo vệ hiệu quả nguồn nước quốc tế của Việt Nam, vừa đáp ứng yêu cầu hội nhập, hợp tác quốc tế về mọi mặt cũng như bảo vệ chủ quyền của Việt Nam. Ngoài ra, nắm vững các quy định của luật quốc tế cũng có ý nghĩa thiết thực trong việc vận dụng các quy định này để trở thành "vũ khí" hiệu quả cho Việt Nam trong quá trình giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước cũng như tăng cường nhận thức cho mỗi người dân, qua đó, góp phần nâng cao ý thức trong bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

Đối tượng nghiên cứu của luận án trước tiên là các điều ước quốc tế điều chỉnh vấn đề quản lý nguồn nước quốc tế, bao gồm các điều ước quốc tế đa phương toàn cầu trong lĩnh vực luật nước quốc tế và luật môi trường quốc tế có liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế; các điều ước, thỏa thuận quốc tế song phương hoặc khu vực về nguồn nước quốc tế. Bên cạnh đó, luận án cũng nghiên cứu phán quyết của các cơ quan tài phán trong giải quyết các tranh chấp liên quan đến những hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước quốc tế của các quốc gia, gây ảnh hưởng đến các quốc gia khác. Cuối cùng, luận án nghiên cứu hệ thống các quy định của pháp luật Việt Nam về quản lý tài nguyên nước, bảo vệ môi trường đối với tài nguyên nước và các điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế khác mà Việt Nam đã ký kết trong lĩnh vực này.

Trên cơ sở đối tượng nghiên cứu như trên, phạm vi nghiên cứu của luận án bao gồm:

Một là, những vấn đề lý luận cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế và pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế;

Hai là, thực trạng pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế;

Ba là, thực trạng pháp luật và thực tiễn thực thi pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Như đã trình bày ở trên, hệ thống nguồn nước quốc tế của Việt Nam bao gồm sông MeKong, sông Hồng, sông Sài Gòn và một số sông quốc tế nhỏ khác, trong đó, sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất, có vai trò đặc biệt quan trọng, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và bảo đảm nguồn nước cho hai vùng rộng lớn, có ý nghĩa chiến lược đối với vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên, đóng góp gần 60% tổng lượng nước hàng năm của Việt Nam. Là quốc gia nằm ở hạ nguồn lưu vực, Việt Nam là một trong các quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước MeKong của các quốc gia ven nguồn nước khác. Các số liệu quan trắc thuỷ văn cho thấy, từ trận lũ lịch sử năm 2000 đến nay, dòng chảy mùa lũ từ thượng nguồn xuống đồng bằng sông Cửu Long ngày càng giảm sút rõ rệt, mực nước nhiều nơi đã xuống mức thấp nhất lịch sử, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp. Trong một báo cáo của Ủy hội sông Mekong, tổ chức này đã cảnh báo, nếu cả 3 công trình thủy điện của Lào: Xayaburi, Don Sahong, Pak Beng đi vào hoạt động, thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm 6,2%/tháng, xâm nhập trên sông xâm nhập mặn trên sông Tiền, sông Hậu lấn sâu vào từ 2,8-3,8 km và với viễn cảnh không xa, khi cả chuỗi 11 đập thủy điện hoạt động thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm hơn 27%/tháng, xâm nhập mặn sẽ vào sâu trên sông Tiền, sông Hậu khoảng từ 10-18 km, nguồn chất dinh dưỡng (đạm và lân) cho đồng bằng sông Cửu Long có thể giảm từ 6-10% kéo theo năng suất cây trồng được dự báo sẽ giảm từ 0,6-1 tấn/ha. Xuất phát từ ý nghĩa quan trọng của sông MeKong đối với các quốc gia trong khu vực, trong đó có Việt Nam cũng như thực trạng báo động của nguồn nước sông MeKong tại Việt Nam do ảnh hưởng từ các yếu tố tự nhiên cũng như hoạt động của các quốc gia ven sông khác, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến an ninh nguồn nước, sự ổn định kinh tế, xã hội của Việt Nam, nên đối với Việt Nam, phạm vi nghiên cứu của luận án chỉ tập trung chủ yếu phân tích các quy định pháp luật và thực tiễn bảo vệ nguồn nước sông MeKong.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ một cách có hệ thống những vấn đề lý luận và pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế; những vấn đề pháp lý và thực tiễn quản lý

nguồn nước quốc tế, cụ thể là sông MeKong của Việt Nam, từ đó, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả trong hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Phù hợp với mục đích nghiên cứu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án gồm:

- Phân tích khái niệm nguồn nước quốc tế và bảo vệ nguồn nước quốc tế, qua đó, làm rõ khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế.

- Làm rõ một số vấn đề lý luận của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể: Các học thuyết về nguồn nước quốc tế; nguồn luật điều chỉnh; các nguyên tắc của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế; nội dung và vai trò của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế.

- Phân tích một cách hệ thống nội dung pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm: (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế; (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Trách nhiệm pháp lý và (iv) giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

- Phân tích, đánh giá toàn diện các quy định pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam theo các nội dung (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Trách nhiệm pháp lý và (iv) giải quyết tranh chấp quốc tế; phân tích, đánh giá thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam theo những nội dung trên, từ đó, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả trong hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng triệt để các quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử. Luận án cũng được tiến hành trên cơ sở quán triệt sâu sắc các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta, đặc biệt liên quan đến vấn đề phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và đường lối đối ngoại.

Đối với từng nội dung cụ thể, Luận án sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau như phương pháp tiếp cận hệ thống, phương pháp lịch sử, phương pháp tổng hợp, phương pháp phân tích, phương pháp liên ngành, phương pháp so sánh luật, kết hợp nghiên cứu lý luận với thực tiễn để đưa ra các giải pháp cụ thể. Theo đó:

- Phương pháp tổng hợp và phương pháp phân tích được sử dụng để đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến luận án;

- Phương pháp lịch sử được sử dụng để phân tích các học thuyết về nguồn nước quốc tế;

- Phương pháp tiếp cận hệ thống và phương pháp phân tích được sử dụng trong toàn bộ luận án, đặc biệt tại các chương 2, chương 3 và chương 4. Phương pháp tiếp cận hệ thống được sử dụng để làm rõ những vấn đề lý luận và pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam một cách tổng thể. Phương pháp phân tích được sử dụng để làm rõ nội dung của pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam về bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng như thực tiễn thực thi pháp luật.

- Phương pháp kết hợp lý luận và thực tiễn được sử dụng để đối chiếu, đánh giá thực tiễn thực thi pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, từ đó, kiến nghị những giải pháp cụ thể để nâng cao hiệu quả của hoạt động này.

- Phương pháp tiếp cận liên ngành - pháp lý, chính trị, ngoại giao, kỹ thuật môi trường - được sử dụng để đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

- Phương pháp so sánh luật cũng được sử dụng ở mức độ nhất định để xây dựng khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở cách tiếp cận khác nhau của pháp luật các nước cũng như đề xuất một số kinh nghiệm cho Việt Nam trong hợp tác quốc tế nhằm bảo vệ nguồn nước quốc tế.

5. Ý nghĩa khoa học và tính mới của luận án

Luận án là công trình nghiên cứu một cách toàn diện các vấn đề lý luận, pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế cũng như các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn

nước quốc tế, cụ thể là sông MeKong của Việt Nam. Luận án đã có những đóng góp mới về mặt khoa học như sau:

Thứ nhất, luận án đã xây dựng khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế, qua đó, làm rõ những đặc điểm của bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ hai, luận án đã phân tích một cách hệ thống một số vấn đề lý luận cơ bản của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế. Đặc biệt, luận án đã làm rõ hơn các nguyên tắc của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở phân tích các phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế và thực tiễn ký kết điều ước giữa các quốc gia ven nguồn nước quốc tế

Thứ ba, luận án đã phân tích sâu sắc hơn và đánh giá một cách toàn diện, hệ thống những quy định của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở phân tích các điều ước quốc tế ở cả phạm vi toàn cầu, khu vực và song phương, phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế có liên quan, qua đó, chỉ ra một số "khoảng trống" trong các quy định này.

Thứ tư, luận án đã phân tích một cách tổng thể các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, cụ thể là bảo vệ nguồn nước sông MeKong, bao gồm các quy định của pháp luật Việt Nam, Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong và các Thủ tục, Hướng dẫn kỹ thuật do Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong thông qua, từ đó, đưa ra những đánh giá khách quan về những hạn chế của khuôn khổ pháp lý hiện nay trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ năm, luận án đã làm rõ thực trạng bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể là nguồn nước sông MeKong tại Việt Nam trên cơ sở các số liệu cập nhật của bộ Tài nguyên và Môi trường, Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong, qua đó, kiến nghị một số giải pháp tăng cường hiệu quả trong hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

6. Ý nghĩa thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan lập pháp, các nhà quản lý trong hoạt động xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật về nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng. Đặc biệt, những đề xuất của luận án về nội dung hợp tác quốc tế có thể là những gợi ý hữu ích cho các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam trong việc xây dựng chính sách đối ngoại và vận dụng các quy định của luật quốc tế để bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Luận án cũng đóng góp vào hệ thống kiến thức pháp lý để phổ biến, tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho mỗi người dân về vai trò của nguồn nước quốc tế và sự cần thiết phải bảo vệ nguồn nước quốc tế tại Việt Nam. Ngoài ra, những phân tích, bình luận, đánh giá về nội dung các quy định trong luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế sẽ có giá trị tham khảo đối với những người làm công tác nghiên cứu, giảng dạy luật quốc tế, đặc biệt là luật nước quốc tế, luật môi trường quốc tế cũng như những người quan tâm đến những ngành luật này.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án được kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những câu hỏi nghiên cứu đặt ra

Chương 2: Lý luận pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Chương 3: Thực trạng pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Chương 4: Thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

CHƯƠNG 1
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG CÂU HỎI NGHIÊN CỨU ĐẶT RA

Kết quả tìm hiểu về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án cho thấy số lượng những công trình nghiên cứu về vấn đề quản lý, bảo vệ nguồn nước quốc tế khá phong phú, được thực hiện ở

nhiều cấp độ: từ sách chuyên khảo, bài viết hội thảo, bài viết trên các tạp chí, đến đề tài khoa học, luận văn thạc sỹ, luận án tiến sĩ… Những công trình này đã làm rõ một số vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế, một số vấn đề pháp lý trong pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng như bước đầu làm rõ những thách thức đối với nguồn nước quốc tế của Việt Nam, đặc biệt là những thách thức đối với nguồn nước sông MeKong do hoạt động của các quốc gia ven sông, đồng thời đưa ra một số đề xuất trong việc vận dụng các quy định của luật quốc tế nói chung và Hiệp định MeKong nói riêng để bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Tuy nhiên, những công trình nghiên cứu đã thực hiện vẫn chưa giải quyết được triệt để tất cả những vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế. Phần lớn các công trình chưa giải quyết được một cách hệ thống, toàn diện những nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế được ghi nhận trong Công ước của Liên hợp quốc về sử dụng nguồn nước quốc tế vào mục đích phi hàng hải (UNWC), Công ước Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế (UNCE), các điều ước quốc tế khu vực và song phương về nguồn nước quốc tế cũng như phán quyết của các cơ quan tài phán có liên quan cũng như chưa tiếp cận một cách toàn diện và hệ thống tất cả những nội dung về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Trên cơ sở đối chiếu với mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án và những hạn chế của các công trình đã thực hiện, luận án sẽ làm rõ những vấn đề sau để làm sáng tỏ dưới các góc độ lý luận, pháp lý và thực tiễn vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế và Việt Nam bao gồm:

Thứ nhất, về lý luận, luận án sẽ làm rõ khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế, một số vấn đề lý luận về pháp luật quốc tế liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ hai, về pháp lý, luận án sẽ tiếp tục hoàn thiện hai nội dung pháp lý đã được đề cập trong những công trình nghiên cứu trước, trên cơ sở xem xét toàn diện các quy định được ghi nhận trong những điều ước quốc tế toàn cầu trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ nguồn nước quốc tế, gồm Công ước UNWC, Công ước UNCE; các điều ước quốc tế khu vực; phán quyết của các cơ quan tài phán có liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế. Ngoài ra, luận án cũng sử dụng các bình luận của Uỷ ban pháp luật quốc tế cũng như các Hướng dẫn trong việc thực hiện Công ước UNWC và Công ước để giải thích các quy định của luật quốc tế có liên quan.

Thứ ba, về các vấn đề pháp lý và thực tiễn của Việt Nam, luận án sẽ phân tích những nội dung cơ bản của pháp luật Việt Nam về bảo vệ nguồn nước quốc tế trên các phương diện: (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế; (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Trách nhiệm pháp lý và giải quyết tranh chấp quốc tế. Trên cơ sở đánh giá pháp luật và thực tiễn thực thi, tác giả sẽ kiến nghị một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

CHƯƠNG 2
LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ

2.1. Khái niệm nguồn nước quốc tế và bảo vệ nguồn nước quốc tế

2.1.1. Khái niệm nguồn nước quốc tế

Trong phạm vi luận án, phù hợp với phạm vi nghiên cứu của đề tài đối với Việt Nam là tập trung nghiên cứu các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn nước sông MeKong, sông chảy qua lãnh thổ của 6 quốc gia châu Á là Trung Quốc, Lào, Myanmar, Thái Lan, Cambodia và Việt Nam, luận án sẽ sử dụng thuật ngữ "nguồn nước quốc tế" tương tự như cách tiếp cận được quy định trong Công ước UNWC. Theo đó, *nguồn nước quốc tế là hệ thống nước trên bề mặt hoặc nước ngầm mà các phần của chúng nằm ở các quốc gia khác nhau.*

Định nghĩa này đã thể hiện những đặc điểm của nguồn nước quốc tế:

Thứ nhất, về bản chất, nguồn nước quốc tế trước tiên là hệ thống nước trên bề mặt hoặc nước ngầm được tạo thành bởi một thể thống nhất các mối quan hệ tự nhiên.

Thứ hai, hệ thống nước của nguồn nước quốc tế *"thường chảy vào một điểm chung cuối cùng".* Sở dĩ có yêu cầu này vì một số thành viên của ILC cho rằng, nếu thiếu yêu cầu này, hai lưu vực thoát nước khác nhau được nối với nhau bởi một con kênh sẽ được coi là nguồn nước, và đây là điều những thành viên này không mong muốn

Thứ ba, các phần của nguồn nước quốc tế nằm ở các quốc gia khác nhau. Nói cách khác, nguồn nước quốc tế là nguồn nước phải chảy qua các quốc gia, bao gồm cả phần chính và phần phụ của nguồn nước, các nhánh của nguồn nước, các hồ kết nối và nước ngầm, ngay cả khi những thành phần của hệ thống nước ngầm như sông, hồ, tầng ngậm nước, sông băng, hồ chứa và kênh đào nằm hoàn toàn trong một quốc gia.

2.1.2. Khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế

Trong tự nhiên, nước vừa là một loại tài nguyên thiên nhiên, vừa là một trong những yếu tố vật chất tạo thành môi trường. Do đó, nước cần được bảo vệ vừa với tư cách là một nguồn tài nguyên thiên nhiên, vừa với tư cách là thành phần của môi trường. Dưới góc độ là *một thành phần của môi trường*, bảo vệ nước liên quan đến việc thiết lập những quy chuẩn/ tiêu chuẩn về chất lượng nước, những biện pháp phòng ngừa, hạn chế ô nhiễm môi trường nước và bảo tồn hệ sinh thái của nước. Dưới góc độ là *một tài nguyên thiên nhiên*, bảo vệ nước liên quan đến những quy định điều chỉnh hành vi của các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng nước cũng như thực hiện các hoạt động tác động đến nước như xả thải vào nguồn nước, xây dựng các công trình gần nguồn nước… để đảm bảo cho những hoạt động này không gây hại đến chất lượng, số lượng và hệ sinh thái của nước.

Trên cơ sở cách tiếp cận về bảo vệ nguồn nước trong các văn kiện của Liên hợp quốc cũng như pháp luật của các quốc gia, trong đó có Việt Nam, có thể thấy, đối tượng hướng đến trong bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng bao gồm số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước.

Từ định nghĩa về bảo vệ nói chung cũng như cách tiếp cận về bảo vệ nguồn nước, có thể hiểu *bảo vệ nguồn nước quốc tế là hoạt động của các chủ thể luật quốc tế nhằm đảm bảo việc sử dụng hợp lý, công bằng và bền vững nguồn nước quốc tế thông qua những biện pháp khác nhau để duy trì số lượng, chất lượng, hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế và ngăn ngừa, hạn chế, ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế.*

Bảo vệ nguồn nước quốc tế gồm một số đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, về chủ thể bảo vệ

Chủ thể bảo vệ nguồn nước quốc tế là các chủ thể của luật quốc tế, trong đó, chủ yếu là quốc gia, mà trước hết chính là các quốc gia nơi nguồn nước quốc tế chảy qua (quốc gia ven nguồn nước). Bảo vệ nguồn nước quốc tế vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của các quốc gia. *Dưới góc độ là nghĩa vụ*, quốc gia không được phép tiến hành bất kỳ hoạt động nào gây hại cho số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế chảy trong lãnh thổ mình cũng như nguồn nước quốc tế chảy ở lãnh thổ của quốc gia khác. *Dưới góc độ là quyền*, xuất phát từ chủ quyền quốc gia, quốc gia ven nguồn nước có quyền thực hiện những biện pháp cần thiết để bảo vệ nguồn nước quốc tế chảy trên lãnh thổ của mình. Ngoài quốc gia, các chủ thể khác của luật quốc tế cũng có vai trò nhất định trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, đặc biệt là các tổ chức quốc tế liên chính phủ thông qua việc tăng cường hoạt động hợp tác giữa quốc gia trong việc xây dựng các văn kiện quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, giải quyết tranh chấp, giám sát việc thực hiện nghĩa vụ về bảo vệ nguồn nước quốc tế của các quốc gia thành viên.

Thứ hai, về đối tượng bảo vệ

Đối tượng bảo vệ của nguồn nước quốc tế trước tiên là *số lượng, chất lượng* của nguồn nước quốc tế. Trên thực tế, hoạt động của một quốc gia ven nguồn nước có thể gây thiệt hại đến số lượng của nguồn nước quốc tế như sự suy giảm hay cạn kiệt nguồn nước tại một quốc gia ven nguồn nước do các hoạt động của quốc gia ven nguồn nước khác; thiệt hại đến chất lượng của nguồn nước quốc tế

như sự gia tăng bùn lắng do phá rừng ở thượng nguồn, sự thay đổi thành phần hóa học, nhiệt độ hoặc một số đặc tính của nước sông do việc xây dựng các công trình của quốc gia ven nguồn nước. Bên cạnh đó, đối tượng bảo vệ của nguồn nước quốc tế còn bao gồm *hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế*. Theo đó, nghĩa vụ này yêu cầu các hệ sinh thái cần được bảo vệ càng nhiều càng tốt trong trạng thái tự nhiên của chúng thông qua các biện pháp để duy trì cấu trúc, chức năng và thành phần hệ sinh thái.

Thứ ba, về phương thức bảo vệ

Khác với nguồn nước nội địa nằm hoàn toàn trong lãnh thổ quốc gia, do đặc trưng của nguồn nước quốc tế là các bộ phận của nguồn nước nằm ở các quốc gia khác nhau nên phương thức bảo vệ đối với nguồn nước quốc tế cũng có sự khác biệt. Đó là thay vì được thực hiện hoàn toàn bằng cơ chế quốc gia trên cơ sở chủ quyền quốc gia, bảo vệ nguồn nước quốc tế còn được thực hiện bằng cơ chế quốc tế, thông qua một số phương thức chính bao gồm: Phương thức pháp lý thông qua việc ký kết các điều ước quốc tế; phương thức ngoại giao thông qua nhiều kênh và cấp độ khác nhau để bảo vệ lợi ích của quốc gia đối với nguồn nước quốc tế; phương thức kỹ thuật như thiết lập các chương trình giám sát, áp dụng các công nghệ kiểm soát, giảm thiểu, xử lý chất thải.

2.2. Lý luận pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

2.2.1. Các học thuyết về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Luật nước quốc tế hiện đại là kết quả của quá trình cách mạng từ những học thuyết pháp lý liên quan đến sử dụng nguồn nước ngọt xuyên biên giới vì mục đích nông nghiệp và hàng hải, bao gồm: Thuyết chủ quyền tuyệt đối; thuyết toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối; thuyết chủ quyền lãnh thổ hạn chế. Trong số đó, lý thuyết về chủ quyền lãnh thổ hạn chế được sự thừa nhận rộng rãi trong thực tiễn các quốc gia, quyết định của các cơ quan giải quyết tranh chấp cũng như được phản ánh trong các quy định sau này của luật quốc tế liên quan đến nguyên tắc sử dụng công bằng, hợp lý. Học thuyết này được coi như một sự thỏa hiệp giữa thuyết chủ quyền tuyệt đối và thuyết toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối bởi chủ quyền của quốc gia ở lưu vực cao hơn và tính toàn vẹn của quốc gia ở lưu vực thấp hơn bị giới hạn bởi sự thừa nhận đối với các quyền công bằng và giống nhau của các quốc gia khác. Cụ thể, nguồn nước quốc tế là nguồn nước chia sẻ mà trong đó, tồn tại lợi ích cộng đồng giữa tất cả các quốc gia trong cùng lưu vực; lợi ích cộng đồng này đòi hỏi sự cân bằng giữa những lợi ích của quốc gia một cách "hợp lý và công bằng" phù hợp với nhu cầu và việc sử dụng của quốc gia khác.

2.2.2. Nguồn của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Trong số những loại nguồn của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, điều ước quốc tế là loại nguồn chủ yếu và phổ biến nhất điều chỉnh vấn đề này, trong đó, Công ước UNWC và Công ước UNCE có một vai trò đặc biệt. Cùng với điều ước quốc tế, tập quán quốc tế cũng có vai trò nhất định khi không ít những quy định được ghi nhận trong các Công ước UNWC hay UNCE đều hình thành từ quá trình pháp điển hóa các tập quán quốc tế, đặc biệt là nguyên tắc sử dụng hợp lý, công bằng và không gây thiệt hại. Bên cạnh điều ước quốc tế và tập quán quốc tế là một số loại nguồn khác mặc dù không có giá trị pháp lý ràng buộc nhưng có ý nghĩa quan trọng trong việc giải thích cũng như hình thành nên các quy định của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế như các tuyên bố và nghị quyết trong lĩnh vực này hay phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế.

2.2.3. Nguyên tắc của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

- ***Sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế***

Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế được ghi nhận trong Công ước UNWC và nhiều văn kiện quốc tế khác như Quy tắc Helsinki về sử dụng nguồn nước quốc tế, Quy tắc Berlin về nguồn nước, Công ước UNCE, Hiệp định Mekong… Nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế bao gồm hai nội dung chính: ***Thứ nhất***, một quốc gia ven nguồn nước được sử dụng và phát triển nguồn nước quốc tế nhằm mục đích đạt được việc sử dụng tối ưu và bền vững và lợi ích từ việc sử dụng đó, có tính đến lợi ích của những quốc gia ven nguồn nước có liên quan, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước***; thứ hai,*** các quốc gia ven nguồn nước sẽ tham gia vào việc sử dụng,

phát triển và bảo vệ nguồn nước quốc tế theo một cách thức hợp lý và công bằng thông qua nghĩa vụ hợp tác giữa các quốc gia ven nguồn nước.

- ***Nguyên tắc không gây thiệt hại***

Theo nguyên tắc này, không quốc gia nào được phép sử dụng nguồn nước trong lãnh thổ của mình theo một cách thức gây thiệt hại đáng kể đến quốc gia ven nguồn nước khác hoặc môi trường của quốc gia đó, bao gồm cả những thiệt hại đối với sức khỏe hay an toàn của con người, đối với việc sử dụng nguồn nước vì mục đích có lợi hoặc đối với các tổ chức sống của hệ thống nguồn nước. Hầu hết các điều ước quốc tế đều không cấm tuyệt đối những thiệt hại có thể gây ra cho nguồn nước quốc tế mà chỉ quy định nghĩa vụ của các quốc gia không được gây thiệt hại đáng kể cho các quốc gia khác. Mức độ thiệt hại được coi là đáng kể khi cao hơn thiệt hại thông thường hoặc tầm thường nhưng có thể thấp hơn mức độ nghiêm trọng.

- ***Nguyên tắc phát triển bền vững***

Mặc dù không trực tiếp ghi nhận nhưng bản thân các điều khoản của Công ước UNWC đã phản ánh những nội dung của nguyên tắc phát triển bền vững nhằm đạt được việc sử dụng tối ưu nguồn nước quốc tế. Cụ thể, những nghĩa vụ theo các điều từ 20 đến 23 của Công ước UNWC về bảo vệ và bảo tồn hệ sinh thái, ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm, kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài ngoại lai và bảo vệ, bảo tồn môi trường biển đã bổ sung cho các nghĩa vụ về bảo vệ môi trường, góp phần vào việc sử dụng bền vững nguồn nước cụ thể. Một số yếu tố liên quan đến việc xác định việc sử dụng công bằng và hợp lý được liệt kê cụ thể trong Công ước UNWC thực chất đảm bảo tính sẵn có lâu dài, bảo tồn và bảo vệ môi trường của nguồn nước chung vì lợi ích của các thế hệ tương lai như xem xét tính kinh tế của việc sử dụng, yếu tố sinh thái, việc sử dụng tiềm năng của nguồn nước sẽ nâng cao mục tiêu sử dụng bền vững.

2.2.4. Nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Theo quy định tại các điều ước về bảo vệ nguồn nước quốc tế, nội dung pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm:

Thứ nhất, ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế. Để bảo vệ nguồn nước quốc tế, phải tiến hành những biện pháp để ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc kiểm soát những tác động gây ra các thiệt hại đến nguồn nước quốc tế. Những biện pháp này bao gồm các nghĩa vụ pháp lý quốc tế mà các chủ thể phải tuân thủ để duy trì số lượng, chất lượng, hệ sinh thái và/hoặc không gây hại đến số lượng, chất lượng hoặc hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế.

Thứ hai, hợp tác quốc tế với các nội dung như thông báo; tham vấn; trao đổi thông tin và ứng phó trong trường hợp khẩn cấp thông qua hoạt động của các hội nghị của các quốc gia thành viên điều ước hoặc thông qua những thiết chế được thành lập trên cơ sở các điều ước có liên quan.

Thứ ba, trách nhiệm pháp lý trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm trách nhiệm pháp lý quốc tế phát sinh đối với quốc gia gây thiệt hại và trách nhiệm dân sự của tổ chức, cá nhân liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ tư, giải quyết tranh chấp quốc tế phát sinh liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế.

CHƯƠNG 3
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ

3.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế

3.1.1. Xây dựng mục tiêu và tiêu chuẩn chất lượng nước chung

Việc xây dựng mục tiêu và tiêu chuẩn chất lượng nước chung được ghi nhận tại nhiều điều ước quốc tế như Công ước UNCE, Công ước UNWC, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad hay Công ước về hợp tác trong bảo vệ và sử dụng bền vững sông Danube… Việc xây dựng những mục tiêu chất lượng nước có thể giải quyết những vấn đề phát sinh do xung đột giữa các nhu cầu khác nhau

đặt ra đối với tài nguyên nước, đặc biệt liên quan đến khả năng của đồng hóa ô nhiễm, đồng thời tạo ra một giới hạn tổng thể về mức độ các chất gây ô nhiễm trong một vùng nước được tạo ra theo các yêu cầu sử dụng nước. Phụ lục III Công ước UNCE đã đưa ra hướng dẫn về một số vấn đề các quốc gia nên lưu ý trong việc xây dựng tiêu chuẩn và mục tiêu chất lượng nước, bao gồm: Tính đến mục tiêu cần duy trì và cải thiện chất lượng nước hiện có; Mục đích giảm tải ô nhiễm trung bình; Dựa trên việc áp dụng phương pháp phân loại hệ sinh thái và các chỉ số hóa học trong duy trì và cải thiện chất lượng nước trong giai đoạn trung và dài hạn.

3.1.2. Xây dựng kỹ thuật và thực tiễn để giải quyết ô nhiễm từ nguồn và không phải nguồn

Quốc gia có nghĩa vụ thực hiện những biện pháp thích hợp, như áp dụng "công nghệ tốt nhất sẵn có" và "thực tiễn môi trường tốt nhất" để giảm thiểu ô nhiễm từ nguồn và không phải nguồn, bao gồm: Xây dựng các tiêu chuẩn xả thải và hạn chế việc xả thải các chất độc hại; Cấp phép trước khi xả thải; Ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu các chất ô nhiễm thông qua việc áp dụng, ngoài những công nghệ khác, công nghệ ít chất thải và không chất thải (low – no waste technology).

3.1.3. Xây dựng các chương trình giám sát đối với nguồn nước quốc tế

Giám sát thường được hiểu là một quá trình đo lường lặp đi lặp lại vì những mục đích xác định khác nhau, một hoặc nhiều yếu tố của môi trường, theo lịch trình được sắp xếp về không gian và thời gian, sử dụng các phương pháp so sánh nhằm thu thập dữ liệu và nhận biết về môi trường để đưa ra những đánh giá về thủy văn, hình thái, hóa lý, hóa học, điều kiện sinh học và/hoặc vi sinh liên quan đến điều kiện tham chiếu, ảnh hưởng sức khỏe con người và/hoặc việc sử dụng nước hiện có hoặc theo kế hoạch. Một trong những mục đích của giám sát môi trường là nhằm tạo điều kiện cho việc đánh giá tình trạng hiện tại của số lượng, chất lượng và sự thay đổi của nước về không gian và thời gian. Bên cạnh đó, giám sát sẽ hỗ trợ cho việc ra quyết định và vận hành quản lý nước trong các tình huống quan trọng thông qua việc cung cấp các thông tin và dữ liệu cần thiết, đáng tin cậy cho các quốc gia, tổ chức quốc tế có thẩm quyền.

3.1.4. Xây dựng kế hoạch, hệ thống cảnh báo và ứng phó trong tình huống khẩn cấp

Để tăng cường sự chủ động cho các bên trong việc ứng phó với các sự cố môi trường, nhiều điều ước quốc tế như Công ước về những tác động xuyên biên giới của các vụ tai nạn công nghiệp, Công ước UNCE, Công ước bảo vệ sông Danube, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, Công ước UNWC… đã ghi nhận nghĩa vụ xây dựng hệ thống cảnh báo hoặc kế hoạch ứng phó khẩn cấp. Đặc biệt, trong tình huống khẩn cấp, một loạt nghĩa vụ đã được quy định cho các quốc gia nhằm ứng phó kịp thời với các mối đe dọa đến sự an toàn của nguồn nước quốc tế như tiến hành những biện pháp cần thiết nhằm điều tra, hạn chế, loại bỏ những tác hại do tình huống khẩn cấp gây ra.

3.1.5. Đánh giá tác động môi trường

Nguyên tắc 17 của Tuyên bố Rio quy định rằng: *"Đánh giá tác động môi trường (EIA), một công cụ quốc gia, sẽ được thực hiện đối với những hoạt động dự kiến mà có khả năng tác động bất lợi đáng kể đối với môi trường và tuân theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền của quốc gia"*. Nội dung này của Tuyên bố Rio được thể hiện phổ biến trong các điều ước về nguồn nước quốc tế, từ Công ước UNWC, Công ước UNCE, các điều ước khu vực và đặc biệt được là Công ước về đánh giá tác động môi trường trong phạm vi xuyên biên giới (Công ước Espoo).

3.1.6. Kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài mới hoặc các loài ngoại lai

Công ước UNWC, Hiệp định về chất lượng nước các hồ lớn giữa Canada và Mỹ, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad cũng như một số điều ước khác đều quy định nghĩa vụ của các quốc gia nguồn nước phải thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn chặn việc đưa vào nguồn nước quốc tế các loài ngoại lai, loài mới bao gồm cả hệ thực vật và động vật, chẳng hạn như thực vật, động vật và các sinh vật sống khác, có thể có tác động bất lợi đến hệ sinh thái của nguồn nước dẫn đến tác hại đáng kể cho các quốc gia nguồn nước khác. Mục đích của nghĩa vụ này nhằm hạn chế những tác động

bất lợi đến hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế xuất phát từ những loài mới hoặc ngoại lai bởi trên thực tế, việc đưa vào nguồn nước những loài ngoại lai hoặc loài mới có thể phá vỡ sự cân bằng sinh thái của nguồn nước và gây ra những vấn đề nghiêm trọng, bao gồm cả sự tắc nghẽn dòng chảy, sự suy giảm dinh dưỡng, phá vỡ chuỗi thức ăn, tiêu diệt những loài có giá trị khác và lây lan bệnh tật.

3.2. Hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

3.2.1. Nội dung hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Theo quy định của các điều ước quốc tế, nghĩa vụ hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung cơ bản: Thông báo, như thông báo trong trường hợp khẩn cấp, thông báo trước khi tiến hành những biện pháp, hoạt động đã được lên kế hoạch; Trao đổi thông tin; Tham vấn/thương lượng thiện chí.

3.2.2. Phương thức hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Hoạt động hợp tác quốc tế được thực hiện thông qua hai phương thức chủ yếu. ***Một là***, xây dựng các điều ước quốc tế, trong đó, ghi nhận những nội dung hợp tác giữa các quốc gia thành viên mà không quy định về việc hình thành các thiết chế quốc tế trong quản lý nguồn nước. Trong trường hợp này, hoạt động hợp tác giữa các bên được thực hiện thông qua các cuộc họp có sự tham gia của đại diện tất cả các bên nhằm thảo luận những vấn đề về việc thực hiện điều ước như Công ước UNCE, Công ước về tác động xuyên biên giới của tai nạn công nghiệp, Hiệp định khung về lưu vực sông Sava, Hiệp định giữa Moldova và Ukraina về sử dụng chung và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới, Hiệp định giữa Mongolia và Nga về sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới..Hai là, hình thành các thiết chế quốc tế trong bảo vệ nguồn nước nhằm mục đích thực thi những quy định của điều ước, qua đó, hỗ trợ, thúc đẩy hoạt động hợp tác giữa các quốc gia thành viên (QGTV) trong việc sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế. Nhìn chung, thẩm quyền của những thiết chế này bao gồm xây dựng, xem xét các chương trình, kế hoạch phối hợp giữa các QGTV; đưa ra các quyết định có giá trị bắt buộc hoặc các ý kiến tư vấn, khuyến nghị liên quan đến sử dụng, bảo vệ nguồn nước quốc tế; thúc đẩy việc thực thi các quy định của điều ước; giải quyết tranh chấp giữa các QGTV.

3.3. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia và tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế và giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

3.3.1. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia và tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Về nguyên tắc, trách nhiệm pháp lý đối với quốc gia trong bảo vệ nguồn nước quốc tế phát sinh trong trường hợp xuất hiện các thiệt hại đối với nguồn nước quốc tế xuất phát từ hành vi của quốc gia. "Thiệt hại" được hiểu không chỉ là một "ảnh hưởng có hại" mà là một sự suy giảm thực sự trong việc sử dụng với một tác động bất lợi của một số hậu quả đối với môi trường hoặc sự phát triển kinh tế xã hội của quốc gia bị thiệt hại như sức khỏe công công, công nghiệp, tài sản, nông nghiệp. Theo quy định tại Công ước UNWC, trong trường hợp gây ra thiệt hại đáng kể cho quốc gia ven nguồn nước khác, quốc gia gây ra thiệt hại sẽ tiến hành tất cả các biện pháp thích hợp, trên cơ sở tham khảo ý kiến của quốc gia bị ảnh hưởng để loại bỏ, giảm thiểu các thiệt hại đó và khi thích hợp, thoả thuận về vấn đề bồi thường (Điều 7); nội dung tương tự cũng được ghi nhận tại nhiều điều ước quốc tế khác về bảo vệ nguồn nước quốc tế như Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile, Hiệp định MeKong, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad. Để phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc tế, thực tiễn quốc gia, nội dung của các điều ước quốc tế cũng như phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế thường yêu cầu thiệt hại phải đáng kể hoặc đủ nghiêm trọng. Tuy nhiên, tất cả những điều ước này đều không quy định cụ thể về các ngưỡng để được coi là thiệt hại đáng kể. Nói cách khác, những điều ước này chỉ ghi nhận rất ngắn gọn về vấn đề bồi thường trong trường hợp gây ra thiệt hại đáng kể cho quốc gia ven nguồn nước khác mà không quy định các yếu tố để xác định mức độ nào được coi là "thiệt hại đáng kể".

Trách nhiệm pháp lý đối với tổ chức, cá nhân sẽ phát sinh khi tổ chức cá nhân trực tiếp thực hiện những hành vi gây tác động có hại đến chất lượng, số lượng của nguồn nước quốc tế như xả thải các chất độc hại, gây ô nhiễm nguồn nước quốc tế…Vấn đề trách nhiệm pháp lý đối với tổ chức cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế phát sinh từ nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền". Theo đó, thể nhân và pháp nhân chịu trách nhiệm đối với ô nhiễm phải trả các chi phí đối với các biện pháp cần thiết để loại bỏ ô nhiễm hoặc giảm thiểu ô nhiễm. Nội dung cụ thể về trách nhiệm đối với tổ chức, cá nhân khi gây hại đối với nguồn nước quốc tế thường được ghi nhận tại các quy định tương ứng trong các lĩnh vực có liên quan của pháp luật quốc gia như luật môi trường, luật dân sự hoặc luật hình sự… Ở phạm vi quốc tế, đến nay, Nghị định thư về trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại cho những thiệt hại do các tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp gây ra đối với nguồn nước xuyên biên giới vẫn là điều ước quốc tế duy nhất trực tiếp quy định cụ thể về trách nhiệm dân sự của tổ chức, cá nhân đối với nguồn nước quốc tế.

3.3.2. Giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Quá trình giải quyết tranh chấp quốc tế nói chung và tranh chấp quốc tế về nguồn nước quốc tế nói riêng, bao gồm cả tranh chấp phát sinh từ việc bảo vệ nguồn nước quốc tế phải tuân theo các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế, trong đó, trực tiếp là nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế. Nội dung cụ thể của nguyên tắc được ghi nhận trong Tuyên bố năm 1970 về các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế điều chỉnh quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia bao gồm: ***Thứ nhất*****,** các bên tranh chấp có nghĩa vụ giải quyết tranh chấp quốc tế bằng các biện pháp hòa bình theo cách thức không gây nguy hiểm cho hòa bình, an ninh và công lý quốc tế; ***Thứ hai****,* trong trường hợp tranh chấp chưa được giải quyết bằng các biện pháp được quy định tại Điều 33 của Hiến chương Liên hợp quốc*,* các bên tranh chấp có nghĩa vụ tiếp tục tìm kiếm giải pháp giải quyết tranh chấp bằng những biện pháp hòa bình khác; ***Thứ ba,*** các bên có nghĩa vụ tìm kiếm giải pháp cho các tranh chấp một cách nhanh chóng và công bằng và ***thứ tư,*** các bên tranh chấp có nghĩa vụ hạn chế những hành động có thể làm xấu đi tình huống gây nguy hiểm cho việc duy trì hòa bình và an ninh quốc tế và phải hành động theo cách thức phù hợp với mục đích và nguyên tắc của Liên hợp quốc.

Trong trường hợp các bên tranh chấp có thỏa thuận riêng biệt về giải quyết tranh chấp, việc giải quyết sẽ được tiến hành theo những biện pháp mà các bên đã ghi nhận trong thỏa thuận đó. Ngược lại, nếu không có thỏa thuận riêng biệt này, tranh chấp sẽ được giải quyết theo những biện pháp được quy định trong chính các điều ước về nguồn nước quốc tế có liên quan. Mỗi điều ước sẽ quy định những biện pháp khác nhau nhưng nhìn chung, những biện pháp giải quyết tranh chấp phổ biến bao gồm:

Thứ nhất, giải quyết tranh chấp quốc tế thông qua các biện pháp ngoại giao.

Tương tự như cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế nói chung, các biện pháp ngoại giao được quy định trong những điều ước về nguồn nước quốc tế cũng bao gồm: *Một là*, đàm phán trực tiếp; *hai là* giải quyết tranh chấp thông qua bên thứ ba, gồm môi giới, trung gian hay hòa giải.

Thứ hai, giải quyết tranh chấp quốc tế thông qua cơ quan tài phán quốc tế.

Trong trường hợp tranh chấp không thể giải quyết thông qua các biện pháp ngoại giao, các bên tranh chấp có thể giải quyết thông qua các cơ quan tài phán quốc tế, bao gồm hai loại:

Một là, các cơ quan tài phán quốc tế chung trong luật quốc tế như Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc (ICJ) trong các vụ GabCikovo -Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) …; Tòa trọng tài quốc tế trong vụ Lake Lanoux (Pháp v. Tây Ban Nha), vụ Gout Dam (Anh v. Tây Ban Nha) …; Tòa công lý Liên minh châu Âu trong vụ ô nhiễm nguồn nước sông Rhine giữa Đức, Pháp, Thuỵ Sỹ và Hà Lan…

*Hai là***,** các cơ quan tài phán quốc tế được thành lập theo chính quy định của điều ước đó. Một số điều ước quốc tế như Công ước UNWC, Công ước UNCE, Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube… đã có những quy định cụ thể về biện pháp giải quyết tranh chấp

thông qua trọng tài quốc tế. Bên cạnh đó, một số điều ước đã quy định về việc thành lập các tòa án mang tính ad hoc để giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia thành viên.

Thứ ba, giải quyết tranh chấp thông qua các cơ quan được thành lập theo quy định của điều ước về nguồn nước quốc tế. Những cơ quan này thường gồm hai loại, *một là*, Ủy ban tìm kiếm sự thật như quy định tại Công ước UNWC, Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile; hai là, các thiết chế quản lý nguồn nước quốc tế như Ủy hội sông MeKong theo Hiệp định về sông MeKong, Uỷ ban chung quốc tế theo Hiệp định nước biên giới (Mỹ - Canada)...

CHƯƠNG 4
THỰC TIỄN BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM

4.1. Thực trạng pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.1.1. Khái quát về nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất ở Việt Nam và cũng là sông dài nhất khu vực Đông Nam Á với chiều dài xấp xỉ 4.900 km, bắt nguồn từ Trung Quốc, chảy qua Myanmar, Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Vùng lưu vực sông MeKong thuộc Việt Nam phần lớn nằm ở cuối nguồn, chiếm khoảng 8% diện tích lưu vực, với mức đóng góp khoảng 52 tỷ m^3 nước, tương ứng khoảng 11%. Phần lãnh thổ này bao gồm thượng nguồn sông Nậm Rốn (Điện Biên), thượng nguồn sông Sê Kông và Sê Ba Hiêng, lưu vực sông Sê San và Srepok và khu vực ĐBSCL. Hằng năm, sông MeKong vận chuyển trên 420 tỷ m^3 (gồm cả lượng nước của các dòng nhánh sông MeKong mà nước ta là thượng nguồn) vào đồng bằng sông Cửu Long.

Sông MeKong có vai trò đặc biệt quan trọng, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và bảo đảm nguồn nước cho hai vùng rộng lớn, có ý nghĩa chiến lược đối với vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) và Tây Nguyên, đóng góp gần 60% tổng lượng nước hàng năm của Việt Nam. ĐBSCL chịu tác động mạnh mẽ từ nguồn nước sông Mê Kông, trong đó lũ là yếu tố quan trọng nhất. Mỗi năm, khu vực này có từ 1,3-1,5 triệu hecta bị ngập lũ. Dưới tác động của dòng chảy và chế độ lũ, các hoạt động kinh tế - xã hội bị ảnh hưởng, đất nông nghiệp bị xâm nhập mặn và chua phèn, các hoạt động sản xuất nông nghiệp bị cản trở. Bên cạnh đó, lũ cũng có nhiều mặt tích cực đối với sự hình thành và phát triển của ĐBSCL. Con sông MeKong mang về cho đồng bằng nguồn phù sa màu mỡ và nguồn thủy sản tự nhiên giàu có.

4.1.2. Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam trước tiên bao gồm một hệ thống các văn bản pháp luật quốc gia, trong đó, Luật Tài nguyên nước trực tiếp quy định những vấn đề pháp lý về bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, Luật Bảo vệ môi trường là cơ sở pháp lý ghi nhận những nội dung bảo vệ tài nguyên nước với tư cách là một trong những thành phần của môi trường, cùng với đó là hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành như Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước, Nghị định 120/2008/ NĐ-CP về quản lý lưu vực sông, Thông tư số 64/2017/TT-BTNMT quy định về xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và hạ lưu các hồ chứa, đập dâng…

Cùng với hệ thống văn bản pháp luật quốc gia, những điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết là cơ sở pháp lý quốc tế cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Ngoài một điều ước quốc tế đa phương toàn cầu là Công ước NewYork, Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong năm 1995 (Hiệp định MeKong) là điều ước quốc tế đa phương khu vực trực tiếp điều chỉnh các vấn đề pháp lý liên quan đến sử dụng, bảo vệ nguồn nước sông MeKong. Ở phạm vi song phương, đến nay đã có một số điều ước quốc tế được ký kết, trong đó có nội dung đề cập đến vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế. Ngoài ra, hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam còn được điều chỉnh bằng các văn kiện chính trị được thông qua trong một số khuôn khổ hợp tác tại khu vực MeKong.

4.1.3. Những nội dung pháp lý cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.1.3.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế

Các quy định về ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế bao gồm ba nội dung chính:

Thứ nhất, điều phối, giám sát nguồn nước

Theo quy định của *pháp luật Việt Nam*, vấn đề điều phối, giám sát hoạt động sử dụng nguồn nước được ghi nhận trong Luật Tài nguyên nước và Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước. Cụ thể, một số những hoạt động trên lưu vực sông phải được điều phối, giám sát như phối hợp các biện pháp bảo vệ tài nguyên nước, ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nguồn nước, phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông; điều hoà, phân phối tài nguyên nước, duy trì dòng chảy tối thiểu trên sông và ngưỡng khai thác nước dưới đất; điều hòa, phân phối nguồn nước trong trường hợp hạn hán, thiếu nước trên lưu vực sông.

Theo quy định tại *Hiệp định MeKong và các văn bản do Ban thư ký thông qua*, vấn đề điều phối và giám sát hoạt động sử dụng nước sông MeKong gồm các vấn đề: Duy trì dòng chảy tối thiểu; Quản lý việc chuyển nước giữa các lưu vực; Giám sát sử dụng nước sông MeKong; Giám sát chất lượng nước sông MeKong.

Thứ hai, đánh giá tác động môi trường

Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã quy định về các trường hợp phải thực hiện Đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược như như dự án thuộc thẩm quyền quyết định đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường… (Điều 18); chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, hành lang kinh tế, vành đai kinh tế; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt… (Điều 13).

Đối với việc đánh giá tác động môi trường nước sông MeKong, ngày 25/9/2018, Uỷ hội sông MeKong đã ban hành Dự thảo mới nhất Hướng dẫn về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới tại hạ nguồn sông MeKong, trong đó liệt kê những dự án/hoạt động gây ra những tác động môi trường xuyên biên giới tiềm ẩn cần tiến hành đánh giá tác động môi trường và quy trình, thủ tục tiến hành đánh giá tác động môi trường.

Thứ ba, xây dựng kế hoạch phòng chống ô nhiễm, kiểm soát ảnh hưởng có hại và ứng phó trong tình huống khẩn cấp với ba nội dung: Xây dựng kế hoạch phòng chống ô nhiễm môi trường nước và phục hồi nước bị ô nhiễm trên lưu vực sông; Kiểm soát các hoạt động xả thải vào nguồn nước và ứng phó khắc phục sự cố

4.1.3.2. Hợp tác quốc tế

Nội dung hợp tác quốc tế đối với nguồn nước quốc tế trước tiên được quy định trong pháp luật Việt Nam, bao gồm: Trao đổi thông tin; nghiên cứu và lập quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra và tạo thuận lợi cho việc quản lý và thực hiện các dự án liên quan đến nguồn nước; tham gia các tổ chức quốc tế về tài nguyên nước và các tổ chức lưu vực sông quốc tế có liên quan và ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế về nguồn nước quốc tế (Điều 68 Luật Tài nguyên nước).

Bên cạnh đó, những nội dung hợp tác liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế còn được ghi nhận trong văn kiện của các cơ chế hợp tác tại khu vực MeKong như Uỷ hội MeKong (MRC), Hợp tác Lan thương - MeKong (LMC), Sáng kiến hạ nguồn sông MeKong (LMI), Hợp tác MeKong – Nhật Bản với các nội dung như 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 MeKong, Tăng cường đối thoại chính sách về tài nguyên nước và thường xuyên tổ chức Diễn đàn Hợp tác tài nguyên nước Lanthương – MeKong;

thúc đẩy việc xây dựng Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lanthương – MeKong và Trung tâm Hợp tác Môi trường Lanthương – MeKong; thúc đẩy hợp tác và trao đổi kỹ thuật về quản lý tài nguyên nước, thực hiện nghiên cứu và phân tích chung liên quan đến tài nguyên nước Lanthương – MeKong…

4.1.3.3. Trách nhiệm pháp lý và giải quyết tranh chấp

Trách nhiệm pháp lý đối với quốc gia có hành vi vi phạm, gây thiệt hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam sẽ được giải quyết theo các quy định của luật quốc tế nói chung về trách nhiệm pháp lý quốc tế. *Trách nhiệm pháp lý đối với tổ chức, cá nhân* có hành vi gây thiệt hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam được điều chỉnh bằng các quy định của pháp luật Việt Nam. Hiện nay, do pháp luật Việt Nam chưa có quy định riêng điều chỉnh về trách nhiệm pháp lý đối với nguồn nước quốc tế nên việc xử lý vi phạm sẽ áp dụng các quy định về xử lý vi phạm trong hoạt động bảo vệ tài nguyên nước nói chung. Theo đó, tuỳ mức độ và tính chất nghiêm trọng của hành vi, chủ thể thực hiện hành vi vi phạm sẽ bị áp dụng các hình thức từ xử phạt vi phạm hành chính cho đến truy cứu trách nhiệm hình sự.

Trong lĩnh vực giải quyết tranh chấp, quan điểm của Nhà nước Việt Nam trong việc giải quyết tranh chấp liên quan đến bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia là giải quyết trên cơ sở thương lượng, phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Điều 69 Luật Tài nguyên nước). Theo đó, quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp là Uỷ ban liên hợp gồm một ủy viên của mỗi quốc gia thành viên, cấp không thấp hơn lãnh đạo Vụ/Cục và Hội đồng gồm một ủy viên ở cấp Bộ của mỗi quốc gia thành viên, cấp không thấp hơn cấp Thứ trưởngTrong khuôn khổ hợp tác sông MeKong, Hiệp định MeKong đã quy định về cơ chế giải quyết các tranh chấp, khác biệt giữa các QGTV trong quá trình thực thi Hiệp định. Nếu Uỷ ban liên hợp và Hội đồng không giải quyết được các tranh chấp trong thời hạn nhất định, tranh chấp sẽ được kịp thời trình lên Chính phủ các bên để giải quyết bằng thương lượng thông qua kênh ngoại giao và các quyết định của các bên trong trường hợp này sẽ được thông báo lại cho Hội đồng để cơ quan này tiến hành các hoạt động cần thiết nhằm thực hiện quyết định đó.

4.1.4. Nhận xét về các quy định pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Xét một cách tổng thể, hệ thống các văn bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, trong đó, những quy định của pháp luật Việt Nam đã có sự tương thích với các quy định trong Công ước New York mà Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, hệ thống các quy định này vẫn còn những điểm hạn chế sau:

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng còn nhiều vấn đề bất cập, thiếu cụ thể hoặc quy định không hợp lý. Cụ thể là các vấn đề liên quan đến: Dòng chảy tối thiểu; Nội dung nghĩa vụ sử dụng công bằng và hợp lý; Nội dung nghĩa vụ bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực sông; Vấn đề đánh giá tác động môi trường; Thời hạn giải quyết tranh chấp của Uỷ ban liên hợp và Hội đồng; Quy định về biện pháp giải quyết tranh chấp; Quy định về quản lý hoạt động xả thải vào môi trường nước.

Thứ hai, hệ thống các thiết chế chịu trách nhiệm về bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng theo quy định của pháp luật Việt Nam còn chồng chéo, thiếu tính đồng bộ.

Thứ ba, Hiệp định MeKong cũng như các văn bản do MRC thông qua đều không quy định cơ chế pháp lý đảm bảo thực hiện. Cụ thể, đối với thủ tục sử dụng nước, không có cơ chế pháp lý đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ sửa đổi, giảm thiểu hoặc đình chỉ việc chuyển nước liên lưu vực trong thời gian xác định trong mùa khô để đáp ứng những yêu cầu của thủ tục MRC khi có yêu cầu của Uỷ ban liên hợp; đối với thủ tục thông báo, thủ tục tham vấn, không có cơ chế đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ nếu NMC không thực hiện nghĩa vụ thông báo theo yêu cầu của Uỷ ban liên hợp hoặc quốc gia không tạo cơ hội cho quốc gia khác tiến hành thảo luận và đánh giá trước khi thực hiện các hoạt động

chuyển hướng liên lưu vực từ dòng chính trong mùa mưa và sử dụng trong lưu vực trên dòng chính trong suốt mùa khô và chuyển hướng lưu vực lượng nước dư thừa trong suốt mùa khô; tương tự, đối với vấn đề duy trì dòng chảy tối thiểu, không có cơ chế đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ báo cáo dữ liệu dòng chảy cho Ban thư ký MRC của các QGTV.

4.2. Thực tiễn thực thi pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.2.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế

- ***Thực trạng lượng nước sông MeKong tại Việt Nam***

Trong những năm gần đây, dòng chảy các hệ thống sông, suối ở Việt Nam đều thiếu hụt so với trung bình nhiều năm, có nơi tới 60 - 90%; mực nước nhiều nơi đạt mức thấp nhất lịch sử đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông.

Trong khoảng thời gian từ tháng 11 năm 2020 đến đầu tháng 2 năm 2021, mực nước của sông MeKong đo tại trạm Tân Châu đều thấp hơn mực nước trung bình trong giai đoạn những năm 1961-2019. Cụ thể, trong hai tháng cuối năm 2020, mức thấp nhất đo được là 1.32m (ngày 7/12) trong khi mức trung bình tại thời điểm tương ứng trong giai đoạn 1961-2019 là 2.01m. Tương tự, trong hai tháng đầu năm 2021, mức thấp nhất đo được là 0.31 m (4/2), trong khi mức nước trung bình tại thời điểm tương ứng trong giai đoạn 1961-2019 là 0.98m. Trước đó, trong năm 2020, các Báo cáo và số liệu quan trắc thuỷ văn của MRC cũng cho thấy mực nước sông MeKong xuống thấp ở một số khu vực. Mực nước vào mùa khô chảy trên dòng chính sông Mekong trong tháng 6 và tháng 7 năm 2020 được mô tả là "đặc biệt thấp". Mực nước và tổng lượng lũ về vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn nửa cuối tháng 9/2020 vẫn ở mức thấp nhất trong 10 năm qua. Trong năm 2019, các số liệu của MRC cho thấy, Mực nước tại Tân Châu trong giai đoạn 6 tháng cuối 2019 và 5 tháng đầu 2020 ở mức thấp, gần trùng với quá trình năm hạn lịch sử 2015-2016.

Những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng trên của nước sông MeKong bao gồm:

Thứ nhất, nguyên nhân tự nhiên. Các hiện tượng cực đoan cùng các hiện tượng thiên nhiên bất thường là kết quả của biến đổi khí hậu như sự gia tăng nhiệt độ theo mùa, lượng mưa trung bình giảm, thay đổi dòng chảy, sạt lở ven sông… đang đe dọa nguồn tài nguyên nước. Việt Nam được dự báo là một trong năm quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu, trong đó tài nguyên nước sẽ chịu những ảnh hưởng lớn nhất và sớm nhất do những diễn biến bất thường về lượng mưa và nước biển dâng, tập trung mạnh nhất ở hai khu vực sản xuất lúa gạo và sản phẩm thủy sản chủ yếu của cả nước là đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng. Bên cạnh đó**,** tài nguyên nước của nước ta phân bố không đều theo không gian và thời gian, tập trung chủ yếu trong 4-5 tháng mùa mưa (chiếm 75 – 85% tổng lượng mưa hàng năm), lượng mưa trong mùa khô chỉ chiếm 15 – 25%. Khu vực có lượng mưa lớn là các khu vực phía Đông Trường Sơn thuộc vùng Bắc Trung Bộ, Trung Trung Bộ, Tây Nguyên và khu vực trung du, miền núi Bắc Bộ. Đây đồng thời cũng là các khu vực đồi núi, đất dốc, sông ngắn, đất đá có khả năng chứa nước kém, vì vậy, các khu vực này thường xuyên xảy ra tình trạng hạn hán, thiếu nước trong mùa khô và mùa lũ, lũ quét, sạt lở đất trong mùa mưa.

Thứ hai, nguyên nhân con người. Báo cáo của MRC vào tháng 7 năm 2020, trên cơ sở dữ liệu quan trắc, kết hợp với các nguồn giám sát khác, cho biết, bên cạnh những nguyên nhân khách quan như biến đổi khí hậu, hoạt động của các đập thủy điện lớn tại dòng chính và cả phụ lưu sông Mekong cũng góp phần làm giảm lưu lượng dòng chảy. Hiện nay trên toàn bộ dòng chính sông MeKong đã có 13 đập thuỷ điện đi vào hoạt động (11 đập ở thượng nguồn, 2 đập ở hạ nguồn) và 19 dự án thuỷ điện có kế hoạch xây dựng cùng 1 dự án đang trong quá trình xây dựng. Ngoài ra còn có hàng chục hồ đập thuỷ điện trên các phụ lưu của MeKong trên lãnh thổ Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. Thời gian lưu nước ở các chuỗi đập này làm cho nước chảy về đồng bằng sông Cửu Long rất muộn. Trong mùa mưa, các đập ở thượng nguồn sẽ làm giảm 70-100% năng lượng dòng chảy; một số đập có khả năng ngăn giữ dòng chảy từ 2-3 tuần vào mùa khô và 1-2 tuần vào mùa mưa, có đập có thời gian ngăn dòng chảy lên đến 1 tháng trong những năm hạn hán như đập Sanakham của Lào.

- ***Thực trạng chất lượng nước và hệ sinh thái sông MeKong tại Việt Nam***

Tại lưu vực sông MeKong (Việt Nam), một trong những vấn đề lớn nhất là xâm nhập mặn và nguy cơ ô nhiễm xuyên biên giới.

Thứ nhất, đối với tình trạng xâm nhập mặn, trong những năm gần đây, tại nhiều vùng cửa sông đã xuất hiện tình trạng mặn xâm nhập sâu. Từ tháng 11 năm 2019, hạn mặn đang gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến khu vực đồng bằng sông Cửu Long, tăng cao trong thời kỳ giữa tháng 3 đến tháng 4. Ranh mặn 4% (4ppt) trên sông Vàm Cỏ Tây (có thời điểm trên 125 km), Cửa Tiểu, Cửa Đại, Hàm Luông đã xâm nhập sâu hơn năm 2016 từ 3-7 km, gây ảnh hưởng lớn đến sản xuất và sinh hoạt của các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. Tính đến tháng 4 năm 2020, mùa khô hạn tại đồng bằng sông Cửu Long đã kéo dài gần 6 tháng, khiến khoảng 96.000 hộ dân trong vùng bị thiếu nước sinh hoạt, 5 tỉnh phải công bố thiên tai. Thiệt hại về sản xuất nông nghiệp được giảm thiểu do đã có biện pháp thích ứng thay đổi thời vụ nhưng thiếu nước sinh hoạt, thiếu nước tưới cho các vườn cây ăn quả và thiếu nước ngọt sinh hoạt nghiêm trọng đã trở thành mối lo ngại lớn nhất trong mùa hạn mặn.

Thứ hai, đối với tình trạng ô nhiễm, trong giai đoạn 2014-2019***,*** chất lượng nước do ô nhiễm có sự biến động đáng kể ở một số khu vực. Trên sông Tiền và sông Hậu, chất lượng nước được cải thiện từ năm 2014-2016, tuy nhiên, đến năm 2017-2018, lại có sự suy giảm nhẹ. Tác động của nước thải sinh hoạt từ các đô thị, nuôi trồng thuỷ sản, chế biến thuỷ hải sản và các hoạt động công nghiệp đang có những tác động đáng kể đến chất lượng nước sông MeKong. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2017, hầu hết nông dân trồng lúa đều sử dụng phân bón và thuốc bảo vệ thực vật nhiều hơn mức được khuyến nghị. Theo tính toán, mỗi năm có khoảng 1.790 tấn hoạt chất thuốc diệt ốc sên, 210 tấn hoạt chất thuốc diệt cỏ, 1.224 tấn hoạt chất thuốc trừ sâu và 4.245 tấn hoạt chất thuốc diệt nấm được sử dụng dư thừa trong sản xuất lúa ở ĐBSCL.

4.2.2. Hợp tác quốc tế

Hiện nay có khoảng hơn mười cơ chế hợp tác tại khu vực MeKong, trong đó, một trong những cơ chế hợp tác nổi bật nhất là Uỷ hội MeKong. Ủy ban sông MeKongViệt Nam đã thực hiện các hoạt động hợp tác với Ủy hội sông MeKong quốc tế, với các quốc gia trong lưu vực, các nước, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế cùng nghiên cứu và đề xuất giải pháp giảm thiểu tác động của các hoạt động phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia thượng nguồn tới các vùng lãnh thổ của Việt Nam có sông MeKong chảy qua. Việt Nam cũng tham gia thực hiện Chiến lược Phát triển hạ lưu LVS MeKong giai đoạn 2016 - 2020 của Ủy hội sông MeKong với mục tiêu là phát triển mọi tiềm năng vì lợi ích bền vững cho tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nguồn nước LVS MeKong.

Từ 2013 đến nay, Dự án Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước Sông MeKong đã làm việc thành công với các nước thành viên MRC để thiết lập các ví dụ điển hình về cách thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong thực tế. Các bên liên quan trong nước và khu vực đã cùng nhau xây dựng, thiết kế và thiết lập các cơ chế và khuôn khổ đang đi đúng hướng để tạo điều kiện cho hợp tác được cải thiện hiện tại và trong tương lai, trong đó có các dự án của Việt Nam là Dự án Phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững ở lưu vực sông Sekong, Sesan và Srepok. Bên cạnh đó là Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long vì an ninh nguồn nước và phát triển bền vững (Việt Nam, Campuchia) nhằm chống ngập, cải thiện nông nghiệp và các chức năng khác, và phát triển một chiến lược quản lý lũ lụt tổng hợp cho đồng bằng sông Cửu Long. Ngoài ra, Việt Nam đã ký kết một số thỏa thuận hợp tác với Campuchia, Lào nhằm bảo vệ nguồn nước sông MeKong.

Việt Nam còn tham gia và tổ chức nhiều sự kiện hợp tác quốc tế khác với các chủ đề như bảo vệ và sử dụng bền vững nguồn nước trong các cơ chế hợp tác khu vực liên quan như Tiểu vùng MeKongmở rộng (GMS), sáng kiến Hạ nguồn MeKong(LMI) của Mỹ, hợp tác MeKong- Nhật Bản,

MeKong- Hàn Quốc, hợp tác MeKong- Lan Thương; phối hợp hành động trong quản lý nguồn nước nhằm định hình Chương trình Nghị sự sau 2015" trong khuôn khổ ASEM.

Tuy nhiên, hoạt động hợp tác quốc tế vẫn còn những mặt hạn chế chưa được khắc phục hiệu quả. Một trong những tồn tại trong nhiều năm nay là tính hiệu quả và bền vững của các dự án sau khi kết thúc còn thấp. Rất nhiều dự án, chương trình khi hết nguồn kinh phí tài trợ cũng đồng nghĩa với việc kết thúc các hoạt động duy trì kết quả. Nhiều chương trình mới chỉ dừng ở mức thử nghiệm, chưa được nghiên cứu, đánh giá để triển khai nhân rộng do thiếu nguồn kinh phí duy trì. Ngoài ra, còn một số hạn chế như hạn chế về kinh phí và nguồn nhân lực cho hoạt động hợp tác quốc tế; thiếu tính chủ động trong việc tìm nguồn tài trợ quốc tế, còn trông chờ nhiều vào đối tác và sự ưu tiên của các Chính phủ nước ngoài hoặc Ban Điều hành của các tổ chức quốc tế; khó khăn về vốn đối ứng; hạn chế về năng lực quản lý và thực hiện dự án của các đơn vị tiếp nhận và thực hiện dự án.

4.2.3. Giải quyết tranh chấp quốc tế

Việc khai thác, sử dụng nguồn nước sông MeKong của một số quốc gia đang tác động trực tiếp đến nguồn nước sông MeKong trên nhiều phương diện, cả về số lượng, chất lượng và hệ sinh thái, trong đó hầu hết liên quan đến các hoạt động thuỷ điện và chuyển nước ra ngoài lưu vực. Các tranh chấp đối với nguồn nước sông MeKong chủ yếu bắt nguồn từ hai hoạt động này.

Trước hoạt động xây dựng đập thuỷ điện của một số quốc gia, Việt Nam đã bày tỏ quan điểm chính thức, trong đó khẳng định trách nhiệm của các quốc gia trong việc sử dụng bền vững nguồn nước sông MeKong, đảm bảo không gây ra những tác động tiêu cực đối với các nước ven sông, đặc biệt là các nước ở hạ nguồn, đồng thời khẳng định sự sẵn sàng hợp tác của Việt Nam trong quản lý và sử dụng bền vững, hiệu quả nguồn nước sông MeKong. Quan điểm này được thể hiện nhất quán trong các tuyên bố của người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam về việc xây dựng đập trên sông MeKong.

Cùng với các hoạt động xây dựng thuỷ điện, các kế hoạch lấy/chuyển nước sông MêKoong để tưới, mở rộng diện tích canh tác nông nghiệp của các quốc gia trong khu vực đang đặt ĐBSCL vào những nguy cơ nghiêm trọng trong tương lai. Trước kế hoạch hút nước sông MeKong và xây cửa chắn phục vụ nông nghiệp, Việt Nam đã bày tỏ quan ngại và đề nghị Thái Lan sớm cung cấp thông tin cụ thể về kế hoạch tại cuộc họp lần thứ 42 của Uỷ ban liên hợp Uỷ hội sông MeKong (15-17/3/2016).

4.3. Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.3.1. Phương hướng nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020 ban hành theo Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 6 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ đã ghi nhận: *"Tài nguyên nước là thành phần chủ yếu của môi trường sống, là yếu tố đặc biệt quan trọng bảo đảm thực hiện thành công các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia*", đồng thời khẳng định quan điểm, mục tiêu bao trùm trong bảo vệ nguồn nước quốc tế là *"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 quốc tế trên nguyên tắc bảo đảm chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia", "nâng cao hiệu quả hợp tác, bảo đảm hài hoà lợi ích giữa các nước có chung nguồn nước với Việt Nam".*

Tầm quan trọng của tài nguyên nước đã được khẳng định trước đó trong các Nghị quyết thông qua các nội dung liên quan đến bảo bảo vệ tài nguyên nước, bao gồm cả nguồn nước quốc tế như Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2009 về một số giải pháp cấp bách trong công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên và môi trường, Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, Nghị quyết số 06/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung

ương Đảng Khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường theo Kết luận số 56-KL/TW ngày 23 tháng 8 năm 2019 của Bộ Chính trị.

Từ những nội dung trong các văn bản trên đây, có thể rút ra một số phương hướng nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm:

Thứ nhất, xây dựng cơ sở pháp lý đầy đủ, hiệu quả cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ hai, bảo đảm hiệu quả trong ngăn ngừa và ứng phó kịp thời với những tác động có hại đối với nguồn nước quốc tế.

Thứ ba, bảo vệ nguồn nước quốc tế phải gắn liền với yêu cầu không phương hại chủ quyền, an ninh quốc gia, bảo vệ lợi ích quốc gia trong quan hệ quốc tế

4.3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Những năm gần đây, tài nguyên nước của Việt Nam đã và đang phải đối mặt với nhiều thách gây ra những tác động tiêu cực trên nhiều phương diện cả về kinh tế và xã hội. Không chỉ sông MeKong, các số liệu quan trắc tại các sông thuộc hệ thống sông Hồng, sông quốc tế lớn thứ hai của Việt Nam, cũng cho thấy những nguy cơ đối với số lượng và chất lượng nước của hệ thống sông Hồng. Xuất phát từ thực tế là hầu hết hệ thống sông lớn của Việt Nam đều bắt nguồn từ nước ngoài mà Việt Nam là nước ở hạ nguồn cũng như sự tương đồng nhất định trong hiện trạng khai thác, sử dụng nguồn nước của các hệ thống sông lớn như sông MeKong, sông Hồng của các nước ở thượng nguồn và những tác động đến nguồn nước tại Việt Nam, trong chừng mực nhất định, những giải pháp dưới đây cũng có thể được áp dụng để bảo vệ các nguồn nước quốc tế khác, đặc biệt là sông Hồng.

- ***Hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế***

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Các quy định của pháp luật Việt Nam về tài nguyên nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng vẫn còn những hạn chế nhất định. Do đó, tiếp tục hoàn thiện pháp luật quốc gia có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo ra một khung pháp lý hiệu quả trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Một là, rà soát để phân định rõ ràng và khắc phục chồng chéo trong chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ ngành, đơn vị trong thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường LVS nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả tham mưu và tổ chức thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường LVS.

Hai là, tiếp tục rà soát, xây dựng bổ sung các văn bản hướng dẫn kỹ thuật đối với công tác điều tra, thống kê và đánh giá nguồn thải, đặc biệt là nguồn thải tại các LVS, sức chịu tải của sông và các thủy vực trong LVS; ban hành các quy chế bảo vệ môi trường cho từng LVS trong đó nêu rõ các vấn đề môi trường và nguyên tắc ứng xử của các bên liên quan cụ thể, bao gồm các cơ quan quản lý, các doanh nghiệp và cộng đồng dân cư.

Ba là, tiếp tục rà soát, hoàn thiện các quy định về quản lý hoạt động xả thải vào nguồn nước. Trước hết, nên bổ sung quy định tại Luật bảo vệ môi trường 2014 về các biện pháp xử lý nước thải bằng các biện pháp khác, ví dụ như biện pháp hóa học hay biện pháp sinh học. Ngoài ra, cần quy định về hệ thống cấp phép xả thải tập trung quốc gia với sự quản lý thống nhất, dựa vào nền tảng công nghệ, năng lực và cơ chế kiểm tra chặt chẽ, khoa học; tránh tình trạng quản lý theo kiểu hành chính và sự tham gia còn nặng về hình thức của các bộ, ngành. Bên cạnh đó, cần sửa đổi, bổ sung các văn bản hiện hành quy định về vấn đề xử lý nước thải tại các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, đặc biệt là trong Luật bảo vệ môi trường năm 2014 để khắc phục tính thiếu nhất quán, không cụ thể, không rõ ràng; tạo nên sự thống nhất trong hệ thống pháp luật cũng như góp phần làm tăng thêm tính hiệu quả, tính khả thi của pháp luật; bám sát thực tế và theo kịp tiến trình phát triển và hội nhập quốc tế của đất nước và mức độ phức tạp về vấn đề nước thải và xử lý nước thải.

Thứ hai, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Việt Nam cần tăng cường vai trò chủ động trong đưa ra sáng kiến và thúc đẩy các thành viên còn lại trong Ủy hội sông MeKong bổ sung những nội dung pháp lý trong Hiệp định MeKong nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện hơn cho hoạt động hợp tác.

Một là, thông qua quy định về dòng chảy tối thiểu trên các dòng chính, làm căn cứ để xác định "ngưỡng" cần tiến hành các hành vi can thiệp, qua đó, ngăn ngừa tình trạng suy thoái và cạn kiệt nguồn nước, đồng thời các quy định về dòng chảy tối thiểu cũng là cơ sở để xác định có hành vi vi phạm nghĩa vụ sử dụng công bằng, hợp lý nguồn nước sông MeKong hay không, làm cơ sở cho việc giải quyết tranh chấp giữa các bên liên quan.

Hai là,, thống nhất các quy định về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới tại hạ nguồn sông MeKong. Tuy nhiên, để các quy định này thực sự trở thành cơ sở pháp lý cho hoạt động đánh giá tác động môi trường, cần ghi nhận giá trị pháp lý ràng buộc cho các hướng dẫn này, thay vì chỉ mang tính khuyến nghị như quy định hiện nay.

Ba là, bổ sung thêm các quy định về bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực sông MeKong như các quy định về kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài mới hoặc các loài ngoại lai; nghĩa vụ thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn chặn các tình huống gây thiệt hại, ảnh hưởng đến hệ sinh thái như xói mòn, lũ lụt, hạn hán, sa mạc hóa hoặc phá rừng.

Bốn là, bổ sung các quy định về cơ chế đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ liên quan đến thủ tục sử dụng nước; thủ tục thông báo, tham vấn và nghĩa vụ báo cáo dữ liệu dòng chảy. Theo đó, nên ghi nhận thẩm quyền của Uỷ hội MeKong (MRC) trong việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế trong trường hợp quốc gia liên quan không thực hiện các nghĩa vụ theo Hiệp định.

Năm là, bổ sung các trường hợp cần tiến hành tham vấn. Trong trường hợp có ý kiến phản đối từ một quốc gia khác, Ủy hội sẽ tiến hành điều tra về dự án và đưa ra kết luận chính thức về việc dự án có vi phạm nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể hay không. Kết luận này sẽ có giá trị pháp lý bắt buộc đối với các thành viên và quốc gia sẽ không được tiến hành dự án nếu Ủy hội kết luận dự án có ảnh hưởng bất lợi đáng kể đối với các quốc gia ven sông khác, vi phạm nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý.

Sáu là, sửa đổi quy định về giải quyết tranh chấp theo hướng bổ sung biện pháp giải quyết tranh chấp thông qua các cơ quan tài phán quốc tế, gồm cả tòa án và trọng tài. Trước mắt, nội dung này có thể chỉ bao gồm việc ghi nhận biện pháp giải quyết tranh chấp bằng các cơ quan tài phán quốc tế trong luật quốc tế nói chung. Trong tương lai, các bên có thể thỏa thuận chi tiết về việc thành lập các tòa trọng tài riêng biệt nhằm giải quyết tranh chấp phát sinh trong việc thực hiện nội dung của Hiệp định.

- ***Nâng cao hiệu quả hoạt động thực tiễn trong bảo vệ nguồn nước quốc tế***

Thứ nhất, tăng cường cơ chế điều phối, giám sát hoạt động khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, khắc phục những hạn chế, bất cập của các mô hình tổ chức trên lưu vực sông hiện nay nhằm nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả phối hợp giải quyết những vấn đề chung, có tính chất liên ngành, liên vùng, liên địa phương trong quản lý nhà nước về tài nguyên nước và bảo vệ môi trường LVS.

Thứ hai, tăng cường phòng ngừa và ứng phó hiệu quả với các tác động bất lợi đối với nguồn nước quốc tế. Cụ thể, tăng cường các hoạt động quan trắc môi trường đối với các khu vực nguồn nước xuyên biên giới giữa Việt Nam với các nước; chủ động kiểm soát, làm chủ công nghệ giám sát, phòng ngừa ô nhiễm, đảm bảo các dự án lớn tiềm ẩn nguy cơ cao được kiểm soát chặt chẽ, hoạt động an toàn; có phương án ứng phó sự cố môi trường; có phương án nhằm ứng phó, từng bước giải quyết, khắc phục tình trạng xâm nhập mặn tại khu vực hạ nguồn của lưu vực sông.

Thứ ba, đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường nước trên cơ sở đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường ở các cấp; ngăn chặn các nguồn gây ô nhiễm môi trường mới; thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra môi trường một cách thường xuyên; thực

hiện đồng bộ các giải pháp về hạ tầng kỹ thuật nhằm thu gom và xử lý tại chỗ các nguồn thải phân tán từ hoạt động sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, nước thải sinh hoạt và rà soát các cơ sở, khu kinh tế, công nghệ cao, khu công nghiệp đang hoạt động và xả thải trực tiếp ra các nhánh sông MeKong và sông MeKong.

- ***Tăng cường hoạt động hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế***

Thứ nhất, xem xét đề xuất tham gia Công ước UNCE 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.

Thứ hai, mở rộng hợp tác quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong phạm vi khu vực dưới hình thức thiết lập các chương trình, dự án đa phương và song phương, đồng thời đẩy mạnh hợp tác với các tổ chức quốc tế, các tổ chức Chính phủ, phi chính phủ nhằm tranh thủ sự hỗ trợ dưới mọi hình thức trong bảo vệ môi trường nước và lưu vực sông.

Thứ ba, chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông MeKong khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào. Đối với Trung Quốc, do nước này không phải thành viên của Ủy hội sông MeKong nên cần thiết phải xây dựng cơ chế hợp tác song phương, trong đó, tập trung vào cơ chế phối hợp, trao đổi và tham vấn thông tin nhằm xây dựng hệ thống quản lý thông tin và dữ liệu thống nhất, phục vụ cho thu thập, xử lý, phân tích và chia sẻ các dữ liệu khí tượng thủy văn cùng những thông tin liên quan khác, đặc biệt là thông tin về những ảnh hưởng trước mắt và lâu dài của phát triển thủy điện thượng nguồn, qua đó, giải quyết các vấn đề quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới, hạn chế những xung đột lợi ích giữa các bên trong sử dụng nước. Đối với Lào, lượng tái tạo sơ cấp (thủy điện) và tỷ lệ nhập khẩu này có thể lên đến 24%, thậm chí 44% vào năm 2030, Việt Nam có thể gia tăng việc mua điện từ Lào, từ đó, đưa ra các điều kiện để đảm bảo các đập thủy điện có nguy cơ gây ra tác động tiêu cực tới Đồng bằng Sông Cửu Long sẽ không được xây dựng.[1] Đồng thời, Việt Nam cũng nên tăng cường các dự án hợp tác quản lý nguồn nước sông MeKong với Lào, trong đó, tập trung vào vấn đề thủy điện nhằm trao đổi thông tin, tham vấn và thống nhất các ý kiến trong việc lựa chọn các khu vực xây dựng đập thủy điện.

Thứ tư, xem xét việc ký kết các điều ước quốc tế song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong theo nguyên tắc, nội dung của những điều ước này phải chi tiết, cụ thể hơn Hiệp định MeKong và mức độ bảo vệ đối với nguồn nước phải cao hơn Hiệp định MeKong.

Thứ năm, chủ động áp dụng các biện pháp ngoại giao – pháp lý trong giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Do chỉ có 4 trong tổng số 6 quốc gia nơi sông MeKong chảy qua là thành viên của Ủy hội sông MeKong nên chỉ có thể áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo quy định tại Hiệp định sông MeKong để giải quyết tranh chấp liên quan đến những quốc gia này. Cụ thể, đối với Lào, Campuchia hay Thái Lan, theo quy định tại Điều 34 Hiệp định sông MeKong, Việt Nam có thể đưa vụ việc ra trước Ủy hội sông MeKong hoặc Uỷ ban liên hợp; trong trường hợp các cơ quan này không giải quyết được trong thời gian hợp lý, tranh chấp sẽ được chuyển đến cho Chính phủ các bên để giải quyết bằng đàm phán thông qua các kênh ngoại giao. Đối với Trung Quốc và Myanma, vì nước này không phải thành viên của Ủy hội sông MeKong nên sẽ áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế trong luật quốc tế chung để giải quyết. Trong việc giải quyết các tranh chấp nói chung, Việt Nam luôn chủ trương giải quyết mâu thuẫn thông qua thương lượng hòa bình trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, phù hợp với luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, không nên coi thương lượng là biện pháp duy nhất để giải quyết tranh chấp. Thực tế cho thấy đàm phán trực tiếp chỉ thực sự hiệu quả trong trường hợp các bên thực sự thiện chí và tôn trọng lẫn nhau cũng như tôn trọng những quy tắc chung của luật pháp quốc tế. Do đó, cùng với hoạt động đàm phán trực tiếp,

[1] Xem: Brian Eyler (2019), "Kết nối lưu vực sông MeKong", tài liệu Hội thảo *Quy hoạch tổng thể sử dụng nước – năng lượng tại Hạ nguồn sông MeKong,* tổ chức ngày 30/62019 tại Hà Nội http://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2017/07/280717_1.Stimson-Policy-mix.pdf

Việt Nam có thể sử dụng các kênh ngoại giao với nhiều cấp độ khác nhau trong việc giải quyết tranh chấp.

KẾT LUẬN CHUNG

1. Trong một thập kỷ qua thế giới đã chứng kiến một thực tế là tài nguyên nước đang ngày càng trở nên khan hiếm. Khủng hoảng nguồn nước sẽ dẫn tới khủng hoảng về y tế, khủng hoảng nông nghiệp, khủng hoảng kinh tế, khủng hoảng khí hậu, thậm chí là khủng hoảng về chính trị. Việc xây dựng những cơ chế pháp lý ở nhiều cấp độ, từ song phương, khu vực cho đến toàn cầu điều chỉnh hoạt động của các quốc gia đối với nguồn nước quốc tế thể hiện nỗ lực của các quốc gia trong việc xây dựng những quy tắc chung nhằm bảo vệ một cách hiệu quả nguồn nước quốc tế từ những thiệt hại về số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế như sự suy giảm về số lượng nước do việc xây dựng mới các công trình ở thượng nguồn; sự xói mòn bờ sông do việc xây dựng tại bờ sông đối diện của quốc gia ven nguồn nước tiếp giáp; sự gia tăng bùn lắng do phá rừng ở thượng nguồn, can thiệp vào chế độ dòng chảy; sự diệt vong của một số loài sinh vật tại lưu vực sông quốc tế do những hành vi của con người… Thông qua các nguyên tắc và quy phạm pháp luật quốc tế điều chỉnh hành vi của các chủ thể để ngăn ngừa, hạn chế và ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế, pháp luật quốc tế là công cụ pháp lý để đảm bảo cho mọi quốc gia ven nguồn nước, đặc biệt là các quốc gia tại hạ nguồn đều có cơ hội được thụ hưởng những lợi ích từ nguồn nước quốc tế mang lại một cách bình đẳng như các quốc gia khác, từ đó, bảo vệ những quốc gia này trước những hành vi mang tính chất "độc chiếm nguồn nước" của các quốc gia ở thượng nguồn, đồng thời, đảm bảo việc sử dụng nguồn nước của một quốc gia không làm tổn hại đến chính lợi ích của quốc gia đó, lợi ích của các quốc gia khác và nhu cầu sử dụng trong tương lai, từ đó, góp phần đảm bảo mối quan hệ hòa bình, hữu nghị giữa các quốc gia.

2. Luật nước quốc tế hiện đại là kết quả của quá trình cách mạng từ những học thuyết pháp lý liên quan đến sử dụng nguồn nước ngọt xuyên biên giới vì mục đích nông nghiệp và hàng hải. Sự phát triển của các học thuyết về nguồn nước đã dẫn đến những nỗ lực trong việc xây dựng các quy tắc điều chỉnh các vấn đề liên quan đến phân bổ và sử dụng nguồn nước quốc tế ở cả phạm vi khu vực và toàn cầu.

Ở cấp độ toàn cầu, Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 (Công ước UNWC) và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế năm 1992 (Công ước UNCE) có một vai trò đặc biệt. Công ước UNWC được đánh giá là "*luật về nguồn nước quốc tế bao quát, toàn diện và quan trọng nhất", "hỗ trợ các hiệp ước về nguồn nước thông qua việc cung cấp một mẫu hình và bổ sung những chỗ trống thiếu hụt mà các hiệp ước này chưa bao trùm tới"*. Ở phạm vi khu vực, từ sau năm 1910, hàng loạt các điều ước song phương và đa phương về nguồn nước quốc tế được ký kết tại nhiều khu vực, trong đó, nhiều nhất là châu Âu với nội dung đề cập đến việc bảo vệ số lượng, chất lượng của nguồn nước quốc tế. Trên thực tế, những điều ước khu vực và song phương này thường được các quốc gia ven nguồn nước viện dẫn nhiều hơn so với các điều ước toàn cầu khi điều chỉnh các vấn đề liên quan đến sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế bởi sự chi tiết hơn so với các điều ước toàn cầu và khả năng điều chỉnh trực tiếp những vấn đề cụ thể liên quan đến nguồn nước tế giữa các bên.

Trên cơ sở những quy định của Công ước UNWC, Công ước UNCE, các điều ước khu vực và song phương về nguồn nước quốc tế, một khuôn khổ pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã được hình thành. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý này cũng đang bộc lộ những hạn chế nhất định. Là một điều ước đa phương toàn cầu nhưng Công ước UNWC vẫn mang tính chất của một điều ước khung, xác lập những vấn đề nền tảng, cơ sở cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế. Công ước UNCE mặc dù ràng buộc trách nhiệm cao hơn và quy định cụ thể hơn Công ước UNWC, đồng thời cũng đã quy định mở rộng thành viên từ năm 2003 nhưng thực tế cho đến nay, chưa có nước nào không là thành viên

UNECE tham gia Công ước này bởi một trong những nguyên nhân chính là Công ước UNCE là văn kiện pháp lý của những nước có trình độ phát triển cao, do vậy, các nước khác, đặc biệt là các nước đang phát triển đều có những cân nhắc kỹ lưỡng khi tham gia Công ước này. Những điều ước song phương hay khu vực tuy có số lượng rất nhiều nhưng cũng chỉ có phạm vi hoặc nội dung điều chỉnh hạn chế. Vì vậy, từ những quy định cơ sở của Công ước UNWC, cần thiết phải xây dựng thêm những công cụ pháp lý mang tính toàn cầu để làm cơ sở cho việc thiết lập các khuôn khổ pháp lý chi tiết hơn nữa trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

3. Sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất ở Việt Nam và cũng là sông dài nhất khu vực Đông Nam Á. Vùng lưu vực sông MeKong thuộc Việt Nam phần lớn nằm ở cuối nguồn, chiếm khoảng 8% diện tích lưu vực, với mức đóng góp khoảng 52 tỷ m^3 nước, tương ứng khoảng 11%. Hằng năm, sông MeKong vận chuyển trên 420 tỷ m^3 (gồm cả lượng nước của các dòng nhánh sông MeKong mà nước ta là thượng nguồn) vào đồng bằng sông Cửu Long. Do sự liên quan mật thiết giữa các điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội của các tiểu vùng và tổng thể lưu vực sông MeKong, những động thái phát triển thượng nguồn và thay đổi dòng chảy sẽ dẫn đến nhiều tác động về môi trường và xã hội ở phía hạ nguồn là Việt Nam. Các số liệu quan trắc thuỷ văn cho thấy, từ trận lũ lịch sử năm 2000 đến nay, dòng chảy mùa lũ từ thượng nguồn xuống đồng bằng sông Cửu Long ngày càng giảm sút rõ rệt, mực nước nhiều nơi đã xuống mức thấp nhất lịch sử, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp.Ngoài nguyên nhân tự nhiên là các hiện tượng nhiên nhiên cực đoan, bất thường như sự gia tăng nhiệt độ theo mùa, lượng mưa trung bình giảm, thay đổi dòng chảy, sạt lở ven sông, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng suy thoái nguồn nước trên bắt nguồn từ việc khai thác sử dụng nước của các quốc gia ven sông, trong đó, chủ yếu là các hoạt động đắp đập, chặn dòng, xây dựng công trình thủy điện và chuyển nước sang các lưu vực sông khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Với viễn cảnh không xa, khi cả chuỗi 11 đập thủy điện hoạt động thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm hơn 27%/tháng, xâm nhập mặn sẽ vào sâu trên sông Tiền, sông Hậu khoảng từ 10-18 km, nguồn chất dinh dưỡng (đạm và lân) cho đồng bằng sông Cửu Long có thể giảm từ 6-10% kéo theo năng suất cây trồng được dự báo sẽ giảm từ 0,6-1 tấn/ha, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến Việt Nam trên cả phương diện kinh tế cũng như xã hội.

4. Để nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế, trước tiên, cần hoàn thiện cơ sở pháp lý về bảo vệ nguồn nước nói chung và nguồn nước quốc tế của Việt Nam nói riêng. Theo đó, ở cấp độ quốc gia, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về bộ máy quản lý nhằm phân định rõ ràng, khắc phục sự chồng chéo trong chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ ngành, đơn vị, đồng thời hoàn thiện các quy định về kiểm soát ô nhiễm, bảo vệ môi trường nguồn nước; ở cấp độ quốc tế, Việt Nam cần tăng cường vai trò chủ động trong đưa ra sáng kiến và thúc đẩy các thành viên còn lại trong Ủy hội sông MeKong bổ sung những nội dung pháp lý trong Hiệp định MeKong nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện hơn cho hoạt động hợp tác như cụ thể quy định về dòng chảy tối thiểu trên các dòng chính, về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực sông MeKong cũng như bổ sung các quy định về cơ chế đảm bảo thực thi các nội dung của Hiệp định.

Bên cạnh đó, cần tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế trên nhiều phương diện, từ sớm tham gia Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế; mở rộng các hình thức hợp tác hiện nay cho đến xem xét việc ký kết các điều ước quốc tế song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong, chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông MeKong khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào. Ngoài ra, Việt Nam có thể sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các tranh chấp liên quan đến hoạt động gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam nhằm bảo vệ lợi ích của mình, điển hình như đối với hoạt động xây dựng các đập thủy điện trên sông MeKong.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Hà Thanh Hoà (2019), *Nghĩa vụ ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm nguồn nước quốc tế theo quy định của Luật quốc tế*, Tạp chí Luật học, số 10(233), tr. 30-38.
2. Hà Thanh Hoà (2020), *Nguyên tắc không gây thiệt hại trong bảo vệ nguồn nước quốc tế theo quy định của Luật quốc tế và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, tháng 4/2020, tr 69-77.
3. Hà Thanh Hoà (2020), *Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 18 (418), tháng 9/2020, tr 15-28.