

# CƠ CHẾ HỢP TÁC QUỐC TẾ TRONG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG NGUỒN NƯỚC SÔNG MEKONG THEO QUY ĐỊNH CỦA HIỆP ĐỊNH HỢP TÁC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG LƯU VỰC SÔNG MEKONG

PHẠM HỒNG HẠNH, HÀ THANH HÒA

Khoa Pháp luật quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

Faculty of International Law, Hanoi Law University

Email: [phamhonghanh@hlu.edu.vn](mailto:phamhonghanh@hlu.edu.vn); [hathanhhoa@hlu.edu.vn](mailto:hathanhhoa@hlu.edu.vn)

## Tóm tắt

Nhận thức được tầm quan trọng của việc sử dụng và phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong, một cơ chế hợp tác khu vực đã được hình thành trên cơ sở Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong. Bài viết sẽ phân tích những vấn đề pháp lý về cơ chế hợp tác quốc tế theo Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong, và đưa ra những đánh giá cùng một số đề xuất để tăng cường hiệu quả của cơ chế này.

**Từ khóa:** trao đổi và chia sẻ thông tin, tham vấn trước, thông báo, sông Mekong

## Abstract

Due to the importance of sustainable use and development of the Mekong River, a regional cooperation mechanism has been established on the basis of the Agreement on Cooperation for Sustainable Development of the Mekong River Basin. This article will analyze legal issues related to the international cooperation mechanism under the Agreement on Sustainable Development Cooperation in the Mekong River Basin. The author will assess and offer some suggestions to enhance the effectiveness of this mechanism.

**Keywords:** information and data exchange and sharing, prior consultation, notification, Mekong River

**Ngày nhận bài:** 15/10/2024

**Ngày duyệt đăng:** 30/11/2024

## 1. Khuôn khổ thiết chế cho hoạt động hợp tác quốc tế phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong

Với 42 điều khoản, Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong (Hiệp định Mekong) đã thiết lập nên một khung pháp lý về thể chế cho hoạt động bảo vệ lưu vực sông Mekong nói chung và hợp tác quốc tế phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong nói riêng. Ủy hội sông Mekong quốc tế (*Mekong River Commission*, MRC) gồm bốn quốc gia thành viên (QGTV) là Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam<sup>1</sup> được thành lập năm 1995 theo Hiệp định Mekong được ký kết và có hiệu lực tại Chiang Rai, Thái Lan vào ngày 05/4/1995. Đây là thiết chế hợp tác Mekong lâu đời nhất và là thiết chế duy nhất hoạt động dựa trên một hiệp định quốc tế nhằm tạo khuôn khổ hợp tác phát triển bền vững, sử dụng, bảo vệ và quản lý tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của khu vực. MRC gồm ba cơ quan thường trực là: Hội đồng, Ủy ban Liên hợp và Ban Thư ký.

Hội đồng gồm một ủy viên ở cấp Bộ và là thành viên chính phủ (không thấp hơn cấp Thứ trưởng) từ mỗi quốc gia ven sông tham gia Hiệp định,

<sup>1</sup> MRC, *About MRC*, Trang web của MRC, <https://www.mrcmekong.org/about/>, truy cập ngày 3/10/2024.

có thẩm quyền ra quyết định thay mặt Chính phủ mình.<sup>2</sup> Hội đồng sẽ họp thường kỳ ít nhất mỗi năm một lần và có thể triệu tập họp không chính thức khi cần thiết hoặc theo yêu cầu của một QGTV, có quyền mời các quan sát viên tham dự các phiên họp nếu thấy thích hợp.<sup>3</sup> Hội đồng là cơ quan quyết định chính sách và đưa ra chỉ đạo cần thiết để thực hiện Hiệp định Mekong, đồng thời giải quyết các tranh chấp và bất đồng do bất kỳ ủy viên nào trong Hội đồng, Ủy ban Liên hợp hoặc bất kỳ QGTV nào trình lên về các vấn đề phát sinh theo Hiệp định.<sup>4</sup>

Ủy ban Liên hợp bao gồm một ủy viên của mỗi QGTV, cấp không thấp hơn lãnh đạo Vụ/Cục.<sup>5</sup> Ủy ban Liên hợp sẽ họp ít nhất mỗi năm hai phiên họp thường kỳ và có thể họp các phiên họp không chính thức khi cần thiết, hoặc theo yêu cầu của một QGTV, có thể mời các quan sát viên tới dự các phiên họp nếu thấy thích hợp.<sup>6</sup> Mọi quyết định của Ủy ban Liên hợp phải được đưa ra theo phương pháp nhất trí, trừ khi quy định khác trong Quy chế hoạt động của Ủy ban. Ủy ban Liên hợp là cơ quan điều hành của hội đồng, có chức năng thực hiện những chính sách và quyết định của hội đồng và các nhiệm vụ khác do hội đồng giao.<sup>7</sup>

Một trong những thẩm quyền tương đối quan trọng của Ủy ban Liên hợp để đảm bảo cho nguyên tắc sử dụng công bằng tài nguyên nước là yêu cầu các quốc gia có dự án sử dụng nước phải làm thông báo gửi lên Ủy ban. Bất kỳ mọi dự án chuyển nước ra ngoài lưu vực trong mùa mưa, sử dụng và chuyển nước ra ngoài lưu vực trong mùa khô phải có quyết định của Ủy ban Liên hợp xem xét dự án đó có đảm bảo nguyên tắc sử dụng công bằng hay không.<sup>8</sup> Ủy ban Liên hợp có thể thành lập các tiểu ban hoặc các nhóm công tác trợ giúp Ủy ban thực hiện những chức năng trên.

Ban Thư ký là cơ quan thường trực đảm bảo các hoạt động hành chính và kỹ thuật cho Hội đồng và Ủy ban Liên hợp, đặt dưới sự điều hành của Ủy ban Liên hợp. Chức năng và nhiệm vụ của Ban Thư ký được quy định tại Điều 30 của Hiệp định như thực hiện các quyết định và nhiệm vụ được Hội đồng và Ủy ban Liên hợp giao dưới sự chỉ đạo và chịu trách nhiệm trực tiếp với Ủy ban Liên hợp; giúp Hội đồng và Ủy ban Liên hợp về kỹ thuật và quản lý tài chính và tư vấn theo yêu cầu; duy trì cơ sở dữ liệu và thông tin theo chỉ đạo...<sup>9</sup> Ban Thư ký chịu sự chỉ đạo của Giám đốc điều hành, theo bổ nhiệm của Hội đồng từ danh sách các ứng cử viên Ủy ban Liên hợp chọn. Trợ lý Giám đốc điều hành do Giám đốc điều hành tiến cử với sự chấp thuận của

2 Điều 15 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

3 Điều 17 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

4 Điều 18 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

5 Điều 21, 22 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

6 Điều 23 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

7 Điều 24 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

8 Điều 5 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

9 Điều 30 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

Chủ tịch Ủy ban Liên hợp.<sup>10</sup> Cán bộ kỹ thuật của Ban Thư ký được tuyển chọn dựa trên trình độ kỹ thuật, và số lượng biên chế dựa trên tiêu chí bằng nhau giữa các QGTV với nhiệm kỳ không quá ba năm, trừ khi Ủy ban Liên hợp có quyết định khác.<sup>11</sup>

## 2. Nội dung hợp tác quốc tế trong phát triển bền vững nguồn nước sông Mekong

### 2.1. Trao đổi và chia sẻ thông tin

Hoạt động trao đổi và chia sẻ thông tin được quy định tại Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin.<sup>12</sup> Theo đó, nội dung trao đổi và chia sẻ bao gồm các dữ liệu và thông tin liên quan đến: Các nhóm/loại dữ liệu và thông tin chính cần thiết để thực hiện chương trình/hoạt động của MRC và Hiệp định Mekong; Các tiêu chuẩn do Ban Thư ký Ủy ban sông Mekong (*Mekong River Commission Secretariat, MRCS*) xác định và được Ủy ban Liên hợp phê duyệt, bao gồm nhưng không giới hạn ở định dạng, tiêu chuẩn hóa, phân loại và mức chất lượng dữ liệu có thể chấp nhận được; Kế hoạch thực hiện; Phương thức trao đổi và chia sẻ; Dữ liệu lịch sử cần thiết cho việc thực hiện Hiệp định Mekong trong từng trường hợp cụ thể.<sup>13</sup>

Việc trao đổi được thực hiện thông qua MRCS. Đây là cơ quan chịu trách nhiệm cho việc tiếp nhận, quản lý dữ liệu và thông tin trong hệ thống thông tin MRC (*MRC-Information System*) và đảm bảo việc tiếp cận của các QGTV đối với hệ thống nhằm chia sẻ dữ liệu và thông tin. Bất kỳ dữ liệu, thông tin bổ sung và không sẵn có nào được yêu cầu tùy từng thời điểm để tạo thuận lợi cho các hoạt động, chương trình và dự án của MRC sẽ được Ủy ban Liên hợp MRC đồng ý, bao gồm các thủ tục và thỏa thuận chia sẻ chi phí để thu thập dữ liệu cần thiết tối thiểu với chi phí khả thi thấp nhất trong một thời gian hợp lý và công bằng.<sup>14</sup> Chi phí thu thập dữ liệu và thông tin bổ sung ngoài những dữ liệu và thông tin cần thiết để thực hiện các dự án, chương trình của MRC và không có sẵn sẽ do bất kỳ bên yêu cầu nào chi trả.<sup>15</sup>

### 2.2. Ứng phó trong tình huống khẩn cấp

Các nội dung liên quan đến ứng phó trong trường hợp khẩn cấp được điều chỉnh bằng các quy định tại Thủ tục chất lượng nước (*Procedures for Water Quality, PWQ*) và Các hướng dẫn kỹ thuật trong việc thực hiện Thủ tục chất lượng nước (*Technical Guidelines for Water Quality, TGWQ*).<sup>16</sup> Quy

10 Điều 32 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

11 Điều 33 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

12 Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin (*Procedures for Data and Information Exchange and sharing*), <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/Procedures-Data-Info-Exchange-n-Sharing.pdf>, truy cập ngày 3/10/2024.

13 Mục 4 Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin.

14 Mục 3 Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin.

15 Mục 4 Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin.

16 MRC Joint Committee, *Technical Guidelines on the Implementation of the Procedures for Water Quality (TGWQ)*, <https://www.mrcmekong.org/resource/ay2l12>, truy cập ngày 4/10/2024.

trình ứng phó xuyên biên giới được bắt đầu trong trường hợp xảy ra sự cố với chất lượng nước ở Mức độ nghiêm trọng loại 3.<sup>17</sup> Theo đó, Cơ quan đầu mối quốc gia (*National Focal Point*, NFP) của quốc gia xảy ra sự cố phải làm việc với các NFP ở các quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng, và thông qua Ban Thư ký Ủy ban Mekong quốc gia (*National Mekong Committee Secretariat*, NMCS) để thành lập nhóm ứng phó xuyên biên giới. Thành phần của nhóm ứng phó xuyên biên giới tùy thuộc vào loại trường hợp khẩn cấp về chất lượng nước và chuyên môn cần thiết, nhưng nhóm ít nhất phải có đại diện của Tổ chức ứng phó quốc gia của quốc gia xuất xứ và các quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng. Nhóm ứng phó xuyên biên giới sẽ điều phối các hành động ứng phó chi tiết, có thể phát triển và thực hiện các hành động cụ thể khi phù hợp, thông qua liên lạc chặt chẽ với NFP và NMCS.

Trong quá trình hoạt động, NMCS sẽ cung cấp hỗ trợ hành chính cho NFP về các quy trình liên lạc, thông tin và tư vấn; tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động các nguồn lực quốc gia như nhân sự, thiết bị và vật liệu, đồng thời hỗ trợ hoạt động về mọi vấn đề khác liên quan đến điều phối quốc gia. MRCS, theo yêu cầu của các QGTV, sẽ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và hành chính cho các NFP liên quan đến các quá trình liên lạc, thông tin và tham vấn xuyên biên giới.

Nếu sự cố khẩn cấp về chất lượng nước hoặc các yếu tố liên quan vượt quá khả năng ứng phó của một trong các quốc gia, NFP của quốc gia đó sẽ không chậm trễ và bằng các phương tiện nhanh chóng nhất hiện có để thông báo cho NFP theo Thỏa thuận ASEAN về Quản lý thiên tai và ứng phó khẩn cấp để yêu cầu hỗ trợ.

### **2.3. Hỗ trợ trong việc thực hiện Hiệp định Mekong và các quy định do Ủy hội sông Mekong thông qua**

Việc hỗ trợ trong việc thực hiện Hiệp định Mekong và các quy định do MRC thông qua được ghi nhận trong các văn bản của MRC. Theo đó, những nội dung hỗ trợ chủ yếu bao gồm:

- Hỗ trợ xây dựng năng lực: Ví dụ, theo quy định tại Hướng dẫn kỹ thuật trong việc thực hiện Thủ tục chất lượng nước, để hỗ trợ cho các QGTV trong việc xây dựng năng lực để thực hiện các hướng dẫn để bảo vệ sức khỏe con người và nguồn thủy sản trong quản lý chất lượng nước sông Mekong, TBWQ với sự hỗ trợ của Ban thư ký MRC sẽ đánh giá nhu cầu năng lực của các QGTV, từ đó, xây dựng và thực hiện các chương trình làm việc nhằm nâng cao năng lực.<sup>18</sup>

17 Theo phân loại mức độ ứng phó quy định tại Hướng dẫn kỹ thuật thực hiện quy trình chất lượng nước, mức độ ứng phó khi xảy ra sự cố chất lượng nước trên dòng chính sông Mekong được chia thành 3 cấp độ: Loại 1: Tình trạng nghiêm trọng nhẹ; Loại 2: Tình trạng khá nghiêm trọng; Loại 3: Tình huống rất nghiêm trọng, trong đó ở Loại 3, mức độ ứng phó khẩn cấp là xuyên biên giới. Trung tâm điều phối của hệ thống quản lý và ứng phó khẩn cấp chất lượng nước ở quốc gia xuất xứ chịu trách nhiệm đánh giá ban đầu về mức độ nghiêm trọng của sự cố khẩn cấp về chất lượng nước.

18 Mục 3.6.1 Hướng dẫn kỹ thuật về việc thực hiện Thủ tục chất lượng nước.

- Hỗ trợ tài chính, kỹ thuật: Ban Thư ký MRC có trách nhiệm hỗ trợ tài chính, kỹ thuật trong việc thực hiện các quy định của MRC. Ví dụ, Ban Thư ký MRC chịu trách nhiệm hỗ trợ các NMC về mặt tài chính và kỹ thuật trong việc tăng cường hệ thống giám sát sử dụng nước, bao gồm các chuyến đi thực địa theo yêu cầu và cung cấp tư vấn kỹ thuật cũng như tư vấn pháp lý khi được yêu cầu để hỗ trợ thực hiện Thủ tục giám sát sử dụng nước; Ban Thư ký MRC có nhiệm vụ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và hành chính cho Ủy ban Liên hợp MRC và cơ quan kỹ thuật trong việc đánh giá dòng chảy và đề xuất các phương án về dòng chảy có thể chấp nhận được tại các vị trí cụ thể trên dòng chính sông Mekong.<sup>19</sup>

#### **2.4. Hợp tác trong sử dụng nước**

Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận (*Procedures for Notification, Prior Consultation, and Agreement*, PNPCA) và các hướng dẫn kỹ thuật năm 2005 quy định ba quy trình cụ thể cho hợp tác khu vực về sử dụng nước nhằm đạt được mục đích sử dụng tối ưu tài nguyên nước đồng thời giảm thiểu tác động tiêu cực đến môi trường và sinh kế của các cộng đồng ven sông. Theo quy định tại PNPCA, bất kỳ dự án phát triển nước nào trong khu vực có thể làm thay đổi đáng kể lưu lượng nước hoặc chất lượng của dòng chính sông Mekong đều phải trải qua một trong ba quy trình: Thông báo, Tham vấn trước hoặc Thỏa thuận cụ thể.

Những nghĩa vụ này bắt nguồn từ nguyên tắc về nghĩa vụ hợp tác trong pháp luật quốc tế. Các lưu vực sông quốc tế đòi hỏi sự hợp tác của các quốc gia. Các quốc gia như vậy cần phải đồng hành nếu muốn nhận ra được toàn bộ lợi ích của việc phát triển bền vững và sử dụng nguồn nước.<sup>20</sup>

Yêu cầu và thủ tục thông báo sẽ được áp dụng cho các mục đích sử dụng được đề xuất sau: (i) Sử dụng trong lưu vực và chuyển nước ra ngoài lưu vực trên các nhánh sông, bao gồm cả Tonle Sap; và (ii) Sử dụng trong lưu vực trong mùa mưa trên dòng chính. Thông báo sẽ bao gồm báo cáo nghiên cứu khả thi, kế hoạch thực hiện, tiến độ và tất cả dữ liệu có sẵn.<sup>21</sup> Thời gian nộp thông báo tối đa là một tháng trước thời điểm dự kiến thực hiện theo yêu cầu của Ban Thư ký MRC. Tuy nhiên, trên thực tế, hầu hết các hồ sơ đề trình đều được thực hiện trước ngày bắt đầu dự án đề xuất sử dụng từ 2-6 tháng.<sup>22</sup> Thông báo sẽ được NMC liên quan chuyển đến Ủy ban Liên hợp MRC thông qua Ban Thư ký MRC. Trong trường hợp Thông báo chưa được cung cấp, Ủy ban Liên hợp MRC sẽ yêu cầu NMC liên quan thực hiện nhiệm vụ của mình.<sup>23</sup>

Tham vấn trước sẽ được thực hiện trong các mục đích sử dụng được đề

19 Mục 101 Hướng dẫn Đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới ở lưu vực hạ lưu sông Mekong.

20 Mohammed Sameh, *Diversion of International Watercourses under International Law*, African Yearbook of International Law, 109-179, African Foundation for International Law, 2003, tr. 159.

21 Mục 4.1, 4.2 Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận.

22 Hướng dẫn thực hiện Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận.

23 Mục 4.4, 4.6 Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận.

xuất sau: (i) chuyển dòng từ dòng chính ra ngoài lưu vực trong mùa mưa; (ii) sử dụng nước trong lưu vực dòng chính vào mùa khô; và (iii) chuyển lượng nước dư thừa ra ngoài lưu vực trong mùa khô. Ngoài dữ liệu và thông tin cần thiết cho Thông báo, quốc gia thông báo phải cung cấp kịp thời cho Ủy ban Liên hợp MRC dữ liệu và thông tin kỹ thuật bổ sung và có sẵn về việc đề xuất sử dụng nước để đánh giá tác động của các quốc gia ven sông khác.<sup>24</sup> Đề trình phải được gửi lên Ủy ban Liên hợp MRC ít nhất 6 tháng trước khi bắt đầu thực hiện dự án, tốt nhất là sớm hơn, trong đó MRCS yêu cầu trước một tháng so với dự kiến thực hiện để cho phép xử lý nội bộ và cung cấp cho các QGTV khác. Khung thời gian cho Tham vấn trước sẽ là sáu tháng kể từ ngày nhận được tài liệu về tham vấn trước hoặc sẽ được gia hạn nếu cần thiết theo quyết định của Ủy ban Liên hợp MRC. Quá trình tham vấn trước trải qua các bước sau:

*Bước 1:* QGTV đề xuất dự án sẽ thông báo cho MRCS về ý định thực hiện quy trình tham vấn trước và nộp tài liệu dự án chi tiết. Trong vòng một tháng tiếp theo, MRCS sẽ xem xét tài liệu và xác minh tính đầy đủ của những tài liệu này theo các quy định trước khi chuyển lên Ủy ban Liên hợp.

*Bước 2:* Quá trình tham vấn trước bắt đầu khi tất cả các thành viên của Ủy ban Liên hợp nhận được thông báo kèm theo tài liệu dự án. Trong sáu tháng sau đó, Ủy ban Liên hợp sẽ xem xét các khía cạnh kỹ thuật của dự án để xác định việc tuân thủ các thủ tục của MRC về chế độ dòng chảy và chất lượng nước, đánh giá mọi tác động có thể có đối với môi trường và sinh kế, đồng thời đề xuất các biện pháp giải quyết những lo ngại đó trước khi kết thúc quá trình.

*Bước 3:* Khi kết thúc thời gian tham vấn, Ủy ban Liên hợp hướng tới đạt được thỏa thuận nhất trí về những điều kiện cần tiến hành dự án. Thỏa thuận này không có nghĩa là phê duyệt hoặc từ chối dự án được đề xuất. Thay vào đó, thỏa thuận được thiết kế để các quốc gia được thông báo đưa ra khuyến nghị và để quốc gia đề xuất chấp nhận một số biện pháp nhất định, nhằm giảm thiểu mọi tác động bất lợi tiềm ẩn và tìm ra cách tốt hơn để chia sẻ lợi ích. Nếu Ủy ban Liên hợp yêu cầu thêm thời gian để thảo luận thì thời gian tham vấn trước có thể được kéo dài.

*Bước 4:* Sau khi quá trình tham vấn kết thúc, quốc gia đề xuất có thể tiến hành dự án. Tuy nhiên, nếu Ủy ban Liên hợp MRC không thể đi đến thỏa thuận, Ủy ban này có thể chuyển vụ việc lên Hội đồng MRC.

*Bước 5:* Nếu Hội đồng không giải quyết được vấn đề, vụ việc sẽ được chuyển đến các chính phủ liên quan để giải quyết thông qua kênh ngoại giao thông thường.

Thủ tục tham vấn tạo điều kiện cho các quốc gia khi được thông báo về dự án sắp được tiến hành, xem xét, đánh giá về dự án, xác định, đánh

24 Mục 5.1, 5.2 Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận.

giá những tác động có thể phát sinh từ các dự án sử dụng nguồn nước sông Mekong, từ đó, tạo cơ hội cho các bên trao đổi ý kiến về các vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước sông Mekong, qua đó, góp phần ngăn ngừa, giảm thiểu các tác động bất lợi xuyên biên giới có thể xảy ra. Nói cách khác, việc tham vấn mang lại lợi ích cho tất cả các bên. Bên lập kế hoạch có thể xác định một cách hiệu quả những tác động có thể xảy ra của các kế hoạch của mình đối với các bên khác và thậm chí có thể điều chỉnh khi cần thiết.<sup>25</sup> Các quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng bởi các dự án đã lên kế hoạch sẽ được hưởng lợi từ việc tiếp cận dữ liệu và thông tin cần thiết để nêu lên và thảo luận mối quan ngại của họ về các tác động tiêu cực xuyên biên giới đối với môi trường và con người của họ, nếu có,<sup>26</sup> từ đó, đưa ra các quyết định đúng đắn về bất kỳ tác động nào có thể xảy ra.<sup>27</sup> Ví dụ, trong quá trình tham vấn trước cho dự án thủy điện Xayaburi, hai trong số những mối quan ngại chính được nêu ra trong quá trình tham vấn trước là sự di cư của cá và trầm tích. Để ngăn ngừa, giảm thiểu và giảm nhẹ những tác động có thể xảy ra, Chính phủ Lào và nhà tài trợ đã tiến hành đánh giá tác động môi trường của riêng mình và đầu tư đáng kể thêm hàng trăm triệu đô-la Mỹ để sửa đổi thiết kế đập của họ nhằm giải quyết những vấn đề này. Những cải tiến tương tự cũng được thực hiện đối với dự án Don Sahong.<sup>28</sup>

Trong trường hợp có dự án chuyển nước ra khỏi dòng chính trong mùa khô, dự án đó phải được thống nhất bằng một thỏa thuận cụ thể được ký/phê duyệt bởi tất cả các thành viên của Ủy ban Liên hợp MRC cho từng dự án trước khi có bất kỳ dự án chuyển nước nào được đề xuất, trong đó bao gồm các điều khoản đã thỏa thuận và các điều kiện như thời gian, số lượng chuyển hướng...<sup>29</sup>

### 3. Một số hạn chế trong các quy định về hợp tác theo Hiệp định Mekong và các văn bản có liên quan

Hạn chế đầu tiên là nguyên tắc thông qua quyết định. Theo quy định tại Hiệp định Mekong, các quyết định tại Hội đồng và Ủy ban Liên hợp được thông qua theo nguyên tắc nhất trí.<sup>30</sup> Mặc dù Quy tắc thủ tục của Hội đồng quy định Hội đồng có thể quyết định áp dụng nguyên tắc đồng

25 Alistair Rieu-Clarke, *Notification and Consultation on Planned Measures Concerning International Watercourse: Learning Lessons from the Pulp Mills and Kishenganga Cases*, 2014, Oxford University Press, tr. 103.

26 Abiy Chelkeba, "Notification and Consultation of Projects in Transboundary Water Resources: Confidence Building rather than Legal Obligation in the Context of GERD", *Mizan Law Review*, Vol. 11(1), 2017, tr. 125-152.

27 Stephen McCaffrey, "Third Report on the Law of the Non-Navigation Uses of International Watercourses", *YB Intl L Comm'n*, Vol. 16(2), 1987, tr. 61, in Alistair Rieu-Clarke, 2014, tr. 104

28 Frequently Asked Questions about Prior Consultation of Luang Prabang Hydropower Project, <https://www.mrcmekong.org/frequently-asked-questions-about-prior-consultation-of-luang-prabang-hydropower-project/>, truy cập ngày 5/10/2024.

29 Mục 6 Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận.

30 Điều 20, Điều 27 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

thuận (*consensus*) hoặc đa số (*majority vote*),<sup>31</sup> nhưng không có quy định rõ ràng những trường hợp nào sẽ áp dụng những nguyên tắc này. Về lý thuyết, nguyên tắc này đảm bảo sự thống nhất trong hành động của quốc gia cũng như đảm bảo cho tất cả các quốc gia đều được quyền như nhau trong bày tỏ ý kiến, quan điểm và quyết định về các vấn đề liên quan đến sử dụng, phát triển nguồn nước sông Mekong. Tuy nhiên, nguyên tắc này cũng có thể trở thành rào cản cho hoạt động của MRC khi một thành viên của Hội đồng hay Ủy ban Liên hợp MRC thiếu vô tư, khách quan trong quá trình làm việc, không đồng ý với quyết định của các thành viên khác nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia mà mình là công dân.

Về thẩm quyền trong thu thập thông tin, dữ liệu, Hiệp định Mekong quy định thẩm quyền thu thập, cập nhật và trao đổi các thông tin và số liệu cần thiết để thực hiện Hiệp định thuộc về Ủy ban liên hợp.<sup>32</sup> Tuy nhiên theo Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin, việc trao đổi thông tin được thực hiện thông qua MRCS. Cơ quan này chịu trách nhiệm thu thập, quản lý dữ liệu và thông tin cần thiết trong Hệ thống thông tin MRC và đảm bảo quyền truy cập thích hợp vào hệ thống này cho các QGTV nhằm mục đích chia sẻ dữ liệu và thông tin.<sup>33</sup> Quy định như hiện nay đang tạo ra sự chông chéo về thẩm quyền giữa hai cơ quan trong việc thu thập thông tin, dữ liệu.

Hạn chế tiếp theo là thời điểm thực hiện cung cấp thông tin trong hoạt động trao đổi và chia sẻ thông tin. Việc trao đổi thông tin về các vấn đề liên quan đến nguồn nước quốc tế thường được coi là bước đầu tiên trong quá trình hợp tác giữa các quốc gia ven sông nhằm đảm bảo cho các quốc gia ven sông có đầy đủ những cơ sở thực tế cần thiết để đưa ra những quyết định trong việc sử dụng hợp lý, công bằng nguồn nước sông cũng như có căn cứ để tiến hành những biện pháp cần thiết nhằm ngăn ngừa, khắc phục các tác động có hại đến nguồn nước sông.<sup>34</sup> Do đó, việc trao đổi thông tin cần phải được tiến hành một cách thường xuyên,<sup>35</sup> tức là tiến hành một cách liên tục và có hệ thống<sup>36</sup> nhằm đảm bảo cung cấp thông tin kịp thời cho các quốc gia ven sông. Tuy nhiên, thủ tục trao đổi, chia sẻ thông tin và dữ liệu lại quy định mỗi NMC sẽ cung cấp dữ liệu và thông tin khi thích hợp.<sup>37</sup> Mặc dù vậy, không

31 Điều 13 Quy tắc thủ tục của Hội đồng Ủy hội sông Mekong.

32 Điều 24 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

33 Mục 4 Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin.

34 Hà Thanh Hòa, *Pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế và thực tiễn thực hiện của Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2021, tr. 83.

35 Ví dụ, theo Điều 9 Công ước về sử dụng phi hàng hải các nguồn nước quốc tế, các quốc gia có chung nguồn nước phải thường xuyên trao đổi dữ liệu và thông tin sẵn có về tình trạng của nguồn nước. Hoặc theo Hiệp định khung về hợp tác lưu vực sông Nile, việc trao đổi dữ liệu và thông tin được thực hiện trên nguyên tắc trao đổi thường xuyên và có đi có lại giữa các quốc gia lưu vực sông Nile (Điều 10).

36 International Law Commission, *Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 1994, tr.108.

37 Mục 4 Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin.

có một quy định nào giải thích thế nào được coi là thời điểm thích hợp. Điều này có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của việc bảo vệ nguồn nước sông Mekong khi MRC và/hoặc các quốc gia ven sông không được cung cấp thông tin một cách thường xuyên, kịp thời trong trường hợp một quốc gia cố tình trì hoãn cung cấp thông tin với lý do chưa đến thời điểm thích hợp.

Thách thức tiếp theo liên quan đến phạm vi thông tin, dữ liệu mà các quốc gia trao đổi và chia sẻ theo quy định tại Thủ tục trao đổi, chia sẻ thông tin và dữ liệu hiện nay chủ yếu tập trung vào các phương diện tự nhiên là tài nguyên nước, tài nguyên thiên nhiên, địa hình mà ít đề cập đến nội dung trao đổi liên quan đến các hoạt động quản lý nguồn nước sông Mekong. Do đó, phạm vi thông tin được trao đổi, chia sẻ giữa các quốc gia ven sông với MRCS khá hạn chế, dẫn đến làm giảm hiệu quả và ý nghĩa của việc thiết lập một cơ sở dữ liệu cho các quốc gia ven sông Mekong có thể tiếp cận và trao đổi thông tin trong đó.

Về phạm vi thông tin cung cấp trong thủ tục thông báo, theo quy định tại PNPCA, thông báo sẽ bao gồm báo cáo nghiên cứu khả thi, kế hoạch thực hiện, tiến độ và tất cả dữ liệu có sẵn.<sup>38</sup> Tuy nhiên, trong trường hợp nếu tất cả các dữ liệu sẵn có mà bên thông báo không cung cấp cho các quốc gia ven sông khác đủ cung cấp thông tin cần thiết hay chi tiết về kế hoạch sử dụng nước sông, vấn đề này sẽ được xử lý thế nào? Với quy định như hiện nay, một quốc gia hoàn toàn có thể từ chối cung cấp thêm thông tin khi thực hiện thủ tục Thông báo với lý do, PNPCA chỉ yêu cầu cung cấp tất cả các dữ liệu sẵn có và với điều kiện hiện tại của quốc gia, quốc gia chỉ có những dữ liệu này. Việc không được thông báo đầy đủ dữ liệu sẽ ảnh hưởng đến các quyết định của các quốc gia ven sông khác, từ đó, có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của việc ngăn ngừa những tác động tiêu cực đến nguồn nước sông Mekong.

Về phạm vi thông tin cung cấp trong thủ tục tham vấn trước, ngoài hạn chế tương tự như thủ tục thông báo, một hạn chế nữa trong quy định về cung cấp thông tin trong thủ tục tham vấn trước là không ghi nhận cụ thể nghĩa vụ phải cung cấp những tài liệu gì để các quốc gia ven sông khác có thể đánh giá được những tác động của dự án, ví dụ đánh giá tác động môi trường hay đánh giá tác động kinh tế, xã hội phát sinh từ hoạt động dự định tiến hành, đặc biệt là đánh giá về những tác động xuyên biên giới. Điều này dẫn đến các cách hiểu khác nhau của các quốc gia về những tài liệu mà quốc gia khi thực hiện thủ tục tham vấn trước phải cung cấp cũng như phạm vi nghĩa vụ cung cấp cung cấp tài liệu đến đâu.<sup>39</sup> Quan điểm khác nhau của các quốc gia khi tiếp nhận những tài liệu mà Lào cung cấp trong quá trình nước này thực hiện thủ tục tham vấn trước đối với dự án đập Xayaburi là minh chứng rất rõ cho hạn chế này. Campuchia yêu cầu cung cấp thêm thông tin liên quan đến các tác động

38 Mục 4.1, 4.2 Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thoả thuận.

39 Alistair Rieu-Clarke, "Notification and Consultation Procedures under the Mekong Agreement: Insights from the Xayaburi Controversy", *Asian Journal of International Law*, Vol. 5(01), 2015, tr. 143 – 175.

môi trường xuyên biên giới và tác động tích lũy của dự án, đồng thời yêu cầu xác định các hành động chiến lược nhằm giảm thiểu bất kỳ tác động tiêu cực nào. Thái Lan đặt câu hỏi liệu đánh giá tác động môi trường và tác động tích lũy ban đầu có đầy đủ hay không và đề xuất rằng dữ liệu cơ sở về các mục đích sử dụng hiện tại cũng cần được cung cấp cũng như phân tích về tác động có thể có của Xayaburi đối với các nhánh sông Mekong. Trong Báo cáo Đánh giá dự án tham vấn trước của MRCS, cơ quan này cũng xác nhận một số “lĩnh vực chưa chắc chắn cần có thêm thông tin”, chẳng hạn như tác động từ việc thay đổi mô hình dòng chảy, đặc biệt là đối với sự di cư của cá trong quá trình xây dựng và vận hành Xayaburi; ước tính tổn thất tiềm năng đối với nghề cá do dự án...<sup>40</sup>

Về thời hạn tiến hành tham vấn, khung thời gian cho Tham vấn trước theo hướng dẫn kỹ thuật năm 2005 là sáu tháng hoặc có thể được gia hạn nếu cần thiết theo quyết định của Ủy ban Liên hợp MRC. Tuy nhiên, không có một quy định nào hiện nay đưa ra các tiêu chí để xác định như thế nào là “cần thiết” để kéo dài thời gian tham vấn. Điều này sẽ không đảm bảo được sự minh bạch, khách quan trong quyết định của Ủy ban Liên hợp MRC cũng như gây ra sự bất đồng giữa các quốc gia liên quan đến vấn đề này. Hơn nữa, do Ủy ban Liên hợp MRC làm việc theo nguyên tắc nhất trí,<sup>41</sup> nên nếu không có được sự đồng ý của quốc gia có dự án đang trong quá trình tham vấn trước, thời hạn tham vấn không thể kéo dài, dẫn đến việc đánh giá những tác động của dự án có thể không đầy đủ, chính xác, quá trình tham vấn trước không đạt được mục tiêu và quốc gia tiến hành dự án không có cơ hội để được tiếp nhận những kiến nghị thỏa đáng của các quốc gia khác cho việc chỉnh sửa, hoàn thiện dự án của mình.

Về phạm vi các dự án sử dụng nước là đối tượng phải thực hiện thủ tục tham vấn trước, theo quy định tại Hiệp định Mekong và PNPCA, việc tham vấn trước phải được thực hiện về việc sử dụng nước trên dòng chính hoặc từ dòng chính. Điều đó có nghĩa là đề xuất sử dụng nước trong một nhánh sông Mekong sẽ không thuộc các yêu cầu tham vấn trước mặc dù chúng có tác động xuyên biên giới. Quy định này không phù hợp. Hệ thống sông bao gồm cả dòng chính và phụ lưu. Các nhánh sông mang chất ô nhiễm thải ra từ các nguồn tự nhiên và nhân tạo vào dòng chính của sông. Vì vậy, để quản lý chất lượng nước, chất lượng nước của các nhánh sông cần được xem xét trước tiên.<sup>42</sup> Việc chỉ yêu cầu tham vấn trước đối với những hoạt động dự định tiến hành

40 MRC Secretariat, *Prior Consultation Project Review Report – Stakeholder Consultations Related to the Proposed Xayaburi Dam Project*, Thailand Ministry of Natural Resources and Environment, Reply to Prior Consultation, 2011, <http://www.mrcmekong.org/assets/Consultations/2010-Xayaburi/Thailand-Reply-Form.pdf>, truy cập ngày 5/10/2024.

41 Điều 27 Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong.

42 Jung Min Ahn và Siwan Lyu, “Selection of Priority Tributaries for Point and Non-Point Source Pollution Management”, *KSCE J. Civ. Eng.*, Vol. 24, 2020, tr. 1060–1069; Yejin Kim, B. Gál, Jaebum Park, Sang-Hun Kim, Taehyo Im, “Classification of Nakdong River Tributaries under Priority Management base on their Characteristics and Water Quality Index”, *Journal of Korean Society of Environmental Engineers*, Vol. 40, 2018, tr. 73–81.

tại dòng chính hoặc từ dòng chính sẽ tước đi cơ hội cho các quốc gia ven sông cũng như các thiết chế có liên quan được xem xét, đánh giá và trao đổi ý kiến về một dự án được triển khai tại dòng nhánh nhưng lại có thể trở thành nguồn ô nhiễm cho dòng chính, từ đó, gây ô nhiễm cho nguồn nước sông Mekong.

Về cơ chế đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ hợp tác. Hiệp định Mekong cũng như các thủ tục được MRC thông qua không có bất kỳ quy định nào về cơ chế đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ hợp tác trong quản lý, bảo vệ nguồn nước sông Mekong. Ví dụ, nếu một quốc gia không thực hiện nghĩa vụ thông báo trước khi tiến hành các hoạt động sử dụng nước thuộc trường hợp phải tiến hành thủ tục này, chỉ có một quy định là Ủy ban Liên hợp MRC sẽ yêu cầu NMC liên quan thực hiện nghĩa vụ của mình<sup>43</sup>. Trong trường hợp nếu NMC vẫn không thực hiện nghĩa vụ thông báo, liệu Ủy ban Liên hợp MRC có thể áp dụng các biện pháp nào để buộc NMC thực hiện đúng nghĩa vụ của mình hay không hoặc có chế tài nào áp dụng đối với quốc gia không tuân thủ nghĩa vụ của mình? Với những quy định hiện nay tại Hiệp định Mekong và các thủ tục được MRC thông qua, e rằng câu trả lời cho những câu hỏi trên là “không”. Như vậy, việc tuân thủ nghĩa vụ phụ thuộc rất lớn vào ý thức của các bên. Điều này sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả thực tế của hoạt động hợp tác giữa các bên trong quản lý, bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

#### **4. Một số đề xuất về quy định và cơ chế hợp tác giữa các quốc gia trong khu vực**

*Thứ nhất*, cần áp dụng nguyên tắc nhất trí với những điều chỉnh nhất định. Theo đó, Hiệp định Mekong có thể sửa đổi theo hướng, trong trường hợp Ủy ban Liên hợp MRC hoặc Hội đồng bỏ phiếu về một vấn đề liên quan trực tiếp đến một QGTV, đại diện của quốc gia đó sẽ không tham gia vào quá trình bỏ phiếu nhằm đảm bảo được sự khách quan khi ra quyết định.

*Thứ hai*, cần sửa đổi quy định về thẩm quyền thu thập thông tin. Với tư cách là cơ quan hành chính – kỹ thuật thường trực, việc tiếp nhận dữ liệu, thông tin để quản lý trên hệ thống thông tin MRC trao cho Ban thư ký sẽ là phù hợp. Do đó, Hiệp định Mekong nên bỏ quy định liên quan đến thẩm quyền “Thu thập, cập nhật và trao đổi các thông tin và số liệu cần thiết để thực hiện Hiệp định” của Ủy ban Liên hợp, thay vào đó, chỉ để hoạt động này cho Ban thư ký tiến hành để tránh chồng chéo về thẩm quyền giữa các cơ quan.

*Thứ ba*, cần thay đổi quy định về thời điểm thực hiện cung cấp thông tin trong hoạt động trao đổi và chia sẻ thông tin theo hướng NMC sẽ cung cấp dữ liệu và thông tin cho MRCS một cách thường xuyên nhằm đảm bảo cung cấp thông tin kịp thời cho cơ quan này. Bên cạnh đó, nội dung trao đổi thông tin giữa các bên cần bao gồm cả các chính sách, quy định pháp luật, thực tiễn và kinh nghiệm quốc gia trong bảo vệ nguồn nước sông Mekong.

43 Mục 4.4, 4.6 Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thoả thuận.

*Thứ tư*, để đảm bảo cho các quốc gia ven sông khác cũng như MRC có thể có đầy đủ dữ liệu cho việc đánh giá, xem xét các dự án của quốc gia thông báo, nên bổ sung quy định cho phép các quốc gia được yêu cầu cung cấp thêm thông tin, dữ liệu không sẵn có, quốc gia được yêu cầu sẽ nỗ lực thực hiện yêu cầu này nhưng có thể yêu cầu quốc gia liên quan chi trả những chi phí cần thiết trong quá trình thu thập cũng như xử lý thông tin. Trong từng trường hợp cụ thể, việc đánh giá các dữ liệu và thông tin có “sẵn sàng hiện có” hay không sẽ phụ thuộc vào sự đánh giá khách quan những yếu tố như chi phí và nỗ lực đòi hỏi để có được những thông tin này, trong đó có tính đến yếu tố con người, kỹ thuật, tài chính và những nguồn lực khác có liên quan của quốc gia được yêu cầu.<sup>44</sup>

*Thứ năm*, bên cạnh việc bổ sung các dự án sử dụng nước là đối tượng phải thực hiện tham vấn trước, PNPCA hoặc các hướng dẫn kỹ thuật có thể quy định rằng Ủy ban Liên hợp MRC sẽ quyết định kéo dài thời hạn tham vấn trong trường hợp dự án có nhiều nội dung phức tạp, cần phải có thời gian dài hơn cho việc xem xét, đánh giá và trao đổi ý kiến giữa các bên hoặc đã hết thời hạn 6 tháng, nhưng tài liệu mà quốc gia liên quan cung cấp không đầy đủ hoặc thiếu chi tiết, cụ thể, không đủ căn cứ cho MRC cũng như các quốc gia khác xem xét, đánh giá về dự án. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Jung Min Ahn và Siwan Lyu, “Selection of Priority Tributaries for Point and Non-Point Source Pollution Management”, *KSCE J. Civ. Eng.*, Vol. 24, 2020
- [2] Abiy Chelkeba, “Notification and Consultation of Projects in Transboundary Water Resources: Confidence Building rather than Legal Obligation in the Context of GERD”, *Mizan Law Review*, Vol. 11(1), 2017
- [3] Hà Thanh Hòa, *Pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế và thực tiễn thực hiện của Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2021 [trans: Hà Thanh Hoa, *International Law on the Protection of International Water Resources and Vietnam's Implementation Practice*, Doctoral Dissertation in Law, Hanoi Law University, 2021]
- [4] International Law Commission, *Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 1994
- [5] Yejin Kim, B. Gál, Jaebum Park, Sang-Hun Kim, Taehyo Im, “Classification of Nakdong River Tributaries under Priority Management base on their Characteristics and Water Quality Index”, *Journal of Korean Society of Environmental Engineers*, Vol. 40, 2018
- [6] Stephen McCaffrey, “Third Report on the Law of the Non-Navigation Uses of International Watercourses”, *YB Intl L Comm’n*, Vol. 16(2), 1987, p. 61, in Alistair Rieu-Clarke, 2014
- [7] MRC Secretariat, *Prior Consultation Project Review Report – Stakeholder Consultations Related to the Proposed Xayaburi Dam Project*, Thailand Ministry of Natural Resources and Environment, Reply to Prior Consultation, 2011
- [8] Alistair Rieu-Clarke, “Notification and Consultation Procedures under the Mekong Agreement: Insights from the Xayaburi Controversy”, *Asian Journal of International Law*, Vol. 5(01), 2015
- [9] Alistair Rieu-Clarke, *Notification and Consultation on Planned Measures Concerning International Watercourse: Learning Lessons from the Pulp Mills and Kishenganga Cases*, 2014, Oxford University Press
- [10] Mohammed Sameh, *Diversion of International Watercourses under International Law*, African Yearbook of International Laws, 109-179, African Foundation for International Law, 2003

44 International Law Commission, *id*đđ, tr. 119.