

HIỆP ĐỊNH VỀ HỢP TÁC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG LƯU VỰC SÔNG MEKONG VÀ CÔNG ƯỚC VỀ LUẬT SỬ DỤNG CÁC NGUỒN NƯỚC LIÊN QUỐC GIA CHO CÁC MỤC ĐÍCH PHI GIAO THÔNG THỦY: ĐỀ XUẤT ĐỐI VỚI CÁC QUỐC GIA THUỘC LƯU VỰC SÔNG MEKONG

LÊ ĐỨC PHƯƠNG

Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP.Hồ Chí Minh
Faculty of International Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ldphuong@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết đưa ra gợi ý đối với các quốc gia thuộc lưu vực sông Mekong xem xét, tiếp thu nội dung, tinh thần một số nguyên tắc cơ bản và quy định tiến bộ, hợp lý của Công ước về luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy để sửa đổi, bổ sung Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong trong tương lai. Đồng thời, bài viết đề xuất tất cả quốc gia thuộc lưu vực sông Mekong cùng gia nhập Công ước này như trường hợp Việt Nam nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý để quản lý, bảo vệ, sử dụng sông Mekong một cách hiệu quả và bền vững.

Từ khóa: Hiệp định sông Mekong năm 1995, Công ước về luật nguồn nước liên quốc gia năm 1997, nguồn nước liên quốc gia, hợp tác sử dụng sông Mekong

Abstract

The article provides suggestions for the nations in the Mekong River basin to consider adopting the content, and some fundamental principles, progressive and reasonable provisions of the Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, to amend and supplement the Agreement on the Cooperation for the Sustainable development in the Mekong River basin in the future. Hence, it proposes that all nations in the Mekong River basin join this Convention, as Vietnam has done, to enhance the legal framework for the effective and sustainable management, protection, and use of the Mekong River.

Keywords: The 1995 Mekong Agreement, the Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses 1997, international watercourses, cooperation in effectively using Mekong River

Ngày nhận bài: 15/10/2024

Ngày duyệt đăng: 30/11/2024

1. Khái quát Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong

Sông Mekong là nguồn nước liên quốc gia lớn nhất và quan trọng nhất ở khu vực Đông Nam Á. Tuy nhiên, trong việc sử dụng nguồn nước và tài nguyên thiên nhiên liên quan của sông, luôn tiềm ẩn và phát sinh bất đồng giữa các quốc gia trong lưu vực. Nhận thức được thực trạng và nguy cơ này, từ những năm 1950, bốn quốc gia thuộc hạ lưu vực sông Mekong là Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam đã hợp tác với nhau để cùng quản lý, bảo vệ, sử dụng nguồn nước sông Mekong trong khuôn khổ các văn kiện như Quy chế của Ủy ban điều phối nghiên cứu hạ lưu sông Mekong năm 1957, Tuyên bố chung về Các nguyên tắc sử dụng nước hạ lưu sông Mekong năm 1975, Tuyên bố về Ủy ban lâm thời điều phối nghiên cứu hạ lưu vực sông Mekong năm 1978 và các quy chế hoạt động được thông qua theo các văn kiện nói trên.

Đến ngày 05/4/1995, tại Chiang Rai (Thái Lan), sau quá trình đàm phán, bốn quốc gia thuộc hạ lưu vực sông Mekong là Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam đã ký kết Hiệp định về Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong (*Agreement on the Cooperation for the Sustainable development of the Mekong River basin*) (sau đây viết tắt là Hiệp định sông Mekong). Trên cơ sở quy định của Hiệp định, Ủy hội sông Mekong quốc tế (*Mekong River Commission*) đã thông qua năm bộ quy tắc về thủ tục gồm¹: (i) Thủ tục trao đổi và chia sẻ thông tin số liệu; (ii) Thủ tục giám sát sử dụng nước; (iii) Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận; (iv) Thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính; (v) Thủ tục chất lượng nước.

2. Khái quát Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy

Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy² UNWC được Đại hội đồng Liên hợp quốc khóa 41 thông qua vào ngày 21/5/1997. Theo Điều 36 khoản 1 của UNWC, Công ước này sẽ chính thức có hiệu lực sau 90 ngày kể từ ngày quốc gia thứ 35 nộp lưu chiểu văn kiện về phê chuẩn, chấp thuận, thông qua hay gia nhập Công ước cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc. Nhận thức rõ về tầm quan trọng đặc biệt của nguồn nước quốc tế đến an ninh, kinh tế, xã hội, môi trường và sự phát triển bền vững đối với quốc gia,³ Chủ tịch nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam đã ký ban hành Quyết định số 818/2014/QĐ-CTN ngày 15/4/2014 về việc Việt Nam gia nhập UNWC. Kèm theo Quyết định gia nhập là Tuyên bố của nước CHXHCN Việt Nam với nội dung như sau: “CHXHCN Việt Nam tuyên bố tự quyết định lựa chọn hình thức phân xử tranh chấp mà không phụ thuộc vào quyết định của quốc gia liên quan hoặc của bên thứ ba trong quá trình giải quyết tranh chấp”. Việt Nam là quốc gia thứ 35 nộp lưu chiểu văn kiện gia nhập Công ước cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc, theo đó UNWC chính thức có hiệu lực vào ngày 17/8/2014. Việt Nam là quốc gia đầu tiên trong khối ASEAN tham gia Công ước, và là quốc gia duy nhất trong số bốn quốc gia thành viên của Hiệp định sông Mekong tham gia UNWC. Tổng số các quốc gia thành viên Công ước này là 41 tính đến tháng 5/2024.⁴

1 Ủy hội Sông Mê Công Quốc tế, “Tài liệu giới thiệu các quy tắc của MRC về thủ tục hợp tác nguồn nước Mê Công”, *Ủy hội sông Mekong Quốc tế*, 2018 <https://www.mrcmekong.org/wp-content/uploads/2018/08/MRC-Procedural-Rules-for-Mekong-Water-Cooperation-Vietnamese.pdf>, truy cập ngày 15/5/2024.

2 Tiếng Anh: Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses.

3 Việt Nam có khoảng 3.450 sông, suối với chiều dài từ 10km trở lên. Các sông suối này nằm trong 108 lưu vực sông được phân bố và trải dài trên cả nước với tổng diện tích lưu vực khoảng 1.168.420km², trong đó 837.430 km² (chiếm 71,7%) nằm ở nước ngoài, chỉ có 330.990 km² (chiếm 28,3%) diện tích lưu vực nằm trong lãnh thổ nước ta. Theo CTTĐT, “Tổng quan hệ thống sông, suối Việt Nam”, *Cổng thông tin điện tử Bộ Tài nguyên và Môi trường*, 2020, <https://monre.gov.vn/Pages/tong-quan-he-thong-song-suoi-cua-viet-nam.aspx>, truy cập ngày 15/5/2024.

4 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280025697&clang=_en, truy cập ngày 10/5/2024.

UNWC bao gồm 37 điều được chia 7 phần và có 1 Phụ lục về thủ tục giải quyết tranh chấp bằng tòa trọng tài. Những vấn đề quan trọng được Công ước này quy định gồm: Mục tiêu và các nguyên tắc hợp tác; Thủ tục áp dụng đối với dự án sử dụng nguồn nước liên quốc gia; Bảo vệ, bảo tồn, quản lý hệ sinh thái của nguồn nước liên quốc gia; Thủ tục giải quyết tranh chấp liên quan đến giải thích, áp dụng Công ước.

3. Những điểm tương đồng và khác biệt giữa Hiệp định về Hợp tác phát triển bền vững sông Mekong và Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước quốc tế cho các mục đích phi giao thông thủy

3.1. Về phạm vi điều chỉnh

Ở Hiệp định sông Mekong điều chỉnh quan hệ hợp tác giữa các quốc gia thành viên, quyền và nghĩa vụ của các quốc gia trong các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý, bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực sông Mekong. Các lĩnh vực này bao gồm tưới tiêu, thủy điện, giao thông thủy, kiểm soát lũ, thủy sản, thả bè, giải trí và du lịch, với mục tiêu tối ưu hóa việc sử dụng đa mục tiêu và cùng có lợi cho tất cả các quốc gia ven sông, đồng thời giảm thiểu các ảnh hưởng có hại từ các hiện tượng tự nhiên và hoạt động của con người (Điều 1). Hiệp định chú trọng vào việc thúc đẩy, hỗ trợ và hợp tác trong các dự án phát triển lưu vực chung, các chương trình lưu vực nhằm phát triển bền vững, ngăn ngừa việc sử dụng nước lãng phí trong lưu vực sông Mekong (Điều 2) và hợp tác duy trì dòng chảy trên dòng chính (Điều 6). Còn trong Công ước UNWC điều chỉnh quan hệ hợp tác giữa các quốc gia thành viên về việc sử dụng nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy, cùng với các biện pháp bảo vệ, bảo tồn và quản lý liên quan. Việc sử dụng nước cho mục đích giao thông thủy không thuộc phạm vi của Công ước này, trừ khi có ảnh hưởng đến việc sử dụng nước cho mục đích phi giao thông thủy (Điều 1).

Cả hai điều ước quốc tế này đều điều chỉnh việc hợp tác giữa các quốc gia thành viên trong việc sử dụng nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy như tưới, thủy điện, kiểm soát lũ, thủy sản, thả bè, giải trí và du lịch, cũng như các biện pháp bảo vệ và quản lý tài nguyên nước. Tuy nhiên, Hiệp định sông Mekong còn điều chỉnh cả hoạt động giao thông thủy trên sông Mekong, trong khi UNWC không quy định về giao thông thủy, ngoại trừ khi việc sử dụng nước cho mục đích này ảnh hưởng đến hoặc bị ảnh hưởng bởi việc sử dụng nước cho mục đích phi giao thông thủy.

3.2. Về những nguyên tắc cơ bản để ký kết và thực hiện điều ước

Hiệp định sông Mekong và UNWC đề ra các nguyên tắc cơ bản tương đồng, như bảo vệ tài nguyên nước, hợp tác dựa trên tôn trọng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, và trách nhiệm đối với việc gây thiệt hại. Tuy nhiên, Công ước UNWC quy định chi tiết hơn về các nguyên tắc này, đặc biệt là về sử

dụng công bằng và hợp lý nguồn nước. Cụ thể, UNWC xác định các yếu tố và quy trình để xác định việc sử dụng nước công bằng, trong khi Hiệp định sông Mekong chỉ yêu cầu các quốc gia sử dụng nước “công bằng và hợp lý” trong lãnh thổ của mình. Một điểm khác biệt đáng chú ý là nguyên tắc trao đổi thông tin và số liệu thường xuyên được ghi nhận trong UNWC (Điều 9), điều này không có trong Hiệp định sông Mekong. Điều này giúp tăng cường hợp tác và quản lý nguồn nước, ngăn ngừa thiệt hại và giải quyết các tranh chấp liên quan đến tài nguyên nước.

3.3. Về thủ tục áp dụng đối với việc thực hiện các dự án đề xuất sử dụng nước

Hiệp định sông Mekong quy định một số thủ tục cho các đề xuất sử dụng nước và chuyển nước ra ngoài lưu vực, yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện thông báo, tham vấn trước hoặc thỏa thuận. Thủ tục thông báo yêu cầu cung cấp kịp thời thông tin về đề xuất sử dụng nước cho Ủy ban Liên hợp theo Quy chế sử dụng nước và chuyển nước ra ngoài lưu vực (Điều 26). Tham vấn trước là quá trình thông báo và cung cấp các dữ liệu bổ sung để các quốc gia ven sông có thể đánh giá tác động của đề xuất và đi đến thỏa thuận. Thỏa thuận là quyết định của Ủy ban Liên hợp về việc sử dụng nước trong mùa mưa hoặc khô, nhằm đảm bảo sử dụng tối ưu và tránh lãng phí (Điều 6). Mục tiêu của các thủ tục này là đảm bảo việc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước.

UNWC cũng quy định các thủ tục tương tự như thông báo, tham vấn và đàm phán trong việc sử dụng nguồn nước liên quốc gia. Công ước yêu cầu các quốc gia cần trao đổi thông tin và tham vấn về ảnh hưởng của các dự án đến nguồn nước chung (Điều 11). Nếu có tác động bất lợi, các quốc gia phải đàm phán để tìm giải pháp hoặc giải quyết tranh chấp thông qua thủ tục của Công ước (Điều 12-18). Tuy nhiên, Hiệp định sông Mekong áp dụng thủ tục thông báo và tham vấn trước dựa trên các yếu tố như mùa mưa hay khô, vị trí dòng chính hay nhánh sông, và việc chuyển nước ra ngoài lưu vực. Trong khi đó, UNWC áp dụng thủ tục này dựa vào khả năng gây ra tác động bất lợi, không phân biệt địa điểm hay mùa.

Cơ chế thực hiện thủ tục cũng khác nhau. Hiệp định sông Mekong yêu cầu các thủ tục phải diễn ra trong khuôn khổ Ủy ban Liên hợp, và không cho phép quốc gia đơn phương phủ quyết đề xuất. Trong khi đó, UNWC cho phép các quốc gia đàm phán trực tiếp và giải quyết tranh chấp mà không cần sự can thiệp của tổ chức quản lý nước. UNWC cũng quy định chi tiết và đầy đủ hơn về quy trình thực hiện các thủ tục này so với Hiệp định sông Mekong.

3.4. Về phương thức hợp tác để thực hiện điều ước

Theo Hiệp định sông Mekong, khung thể chế hợp tác trong lưu vực sông Mekong để thực hiện Hiệp định này là MRC. Cơ cấu tổ chức, chức năng, hoạt động của MRC và các cơ quan thường trực được quy định tại Chương IV (Khuôn khổ về thể chế). Việc hợp tác để giải quyết các vấn đề

phát sinh giữa các quốc gia thành viên liên quan đến Hiệp định là thông qua MRC cũng như các cơ quan thường trực của MRC mà đặc biệt là Hội đồng và Ủy ban Liên hợp. Cơ chế hợp tác song phương, đa phương trực tiếp giữa các quốc gia thành viên được quy định mờ nhạt trong Hiệp định này.

Trong khi đó, cơ chế hợp tác để thực hiện UNWC này chủ yếu là cơ chế hợp tác song phương hoặc đa phương trực tiếp giữa các quốc gia chung nguồn nước liên quốc gia là thành viên của Công ước, trên cơ sở nguyên tắc bình đẳng chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và hợp tác thân thiện. UNWC không thành lập một ra tổ chức quốc tế như kiểu MRC để tổ chức thực hiện Công ước. UNWC chỉ gợi ý rằng các quốc gia chung nguồn nước, khi cần thiết, có thể xem xét việc thành lập các cơ chế hoặc ủy ban hỗn hợp nhằm thúc đẩy hợp tác về các biện pháp và các quy trình phù hợp (Điều 8 khoản 2) hoặc hợp tác với tổ chức quốc tế có thẩm quyền khi xảy ra tình huống khẩn cấp (Điều 28 khoản 2,3,4). Trong trường hợp có những trở ngại nghiêm trọng trong việc trao đổi trực tiếp giữa các quốc gia chung nguồn nước, các quốc gia liên quan cần phải hoàn thành nghĩa vụ hợp tác của mình quy định tại Công ước này bao gồm trao đổi số liệu và thông tin, thông báo, liên lạc, tham vấn và đàm phán thông qua bất kỳ thủ tục gián tiếp nào được các quốc gia đó chấp nhận (Điều 30).⁵

3.5. Về thủ tục và cơ chế giải quyết các khác biệt, bất đồng

Hiệp định sông Mekong quy định về thủ tục và cơ chế giải quyết các khác biệt, bất đồng tại Chương V (Giải quyết các khác biệt và bất đồng). Theo Điều 34,⁶ khi có sự khác biệt hoặc bất đồng nảy sinh giữa hai hoặc nhiều bên tham gia Hiệp định này về các vấn đề liên quan đến Hiệp định và/hoặc các hoạt động do MRC tiến hành tại các cấp của mình, đặc biệt liên quan đến việc hiểu Hiệp định và các quyền của các bên thì MRC trước hết phải nỗ lực cố gắng giải quyết vấn đề đó theo quy định tại các Điều 18.C và 24.F. Nghĩa là, các khác biệt, bất đồng do bất kỳ ủy viên nào trong Hội đồng, Ủy ban Liên hợp hoặc bất kỳ quốc gia thành viên nào trình về các vấn đề nảy sinh từ Hiệp định sẽ do Hội đồng tiếp nhận, xem xét và giải quyết (Điều 18.C). Đối với các vấn đề và khác biệt nảy sinh giữa các kỳ họp của Hội đồng do một Ủy viên Ủy ban Liên hợp hoặc một quốc gia thành viên đưa ra liên quan đến các vấn đề nảy sinh trong phạm vi Hiệp định sẽ do Ủy ban Liên hợp xem xét giải quyết và khi cần thiết, Ủy ban Liên hợp trình lên Hội đồng (Điều 24.F).

Điều 35 quy định rằng, trong trường hợp MRC không thể giải quyết khác biệt và bất đồng trong thời hạn nhất định,⁷ vấn đề đó phải được kịp thời trình lên các Chính phủ để giải quyết bằng thương lượng thông qua kênh ngoại giao và thông báo quyết định của họ cho Hội đồng để tiến hành các bước cần thiết để thực hiện quyết định đó. Nếu, các chính phủ có thể cùng yêu cầu sự

5 Điều 30: Các thủ tục gián tiếp.

6 Điều 34. Nghị quyết thông qua Ủy hội sông Mekong quốc tế.

7 Điều 35. Quyết định thông qua các chính phủ.

trợ giúp của trung gian thông qua một tổ chức hoặc một bên mà họ cùng chấp thuận, sau đó tiến hành giải quyết theo các nguyên tắc của luật quốc tế.

Về cơ chế và thủ tục giải quyết tranh chấp, Điều 33 UNWC quy định rằng, trong trường hợp có tranh chấp liên quan đến việc giải thích hay áp dụng Công ước, trước hết các bên có liên quan cần giải quyết bằng đàm phán. Nếu các bên liên quan không thể thỏa thuận được bằng đàm phán, họ có thể cùng nhờ đến tư vấn hòa giải, hoặc yêu cầu trung gian hay hòa giải do bên thứ ba hoặc khi cần thiết sử dụng các tổ chức nguồn nước do họ cùng xác lập, hoặc đồng ý đệ trình tranh chấp đó lên trọng tài hoặc Tòa án Công lý quốc tế (khoản 2). Nếu sau 6 tháng kể từ khi có yêu cầu đàm phán được đề cập ở khoản 2 mà các bên liên quan không thể giải quyết được tranh chấp thông qua đàm phán hay bất kỳ một biện pháp nào khác đã được đề cập trong khoản 2, thì theo yêu cầu của bất kỳ bên nào trong tranh chấp, tranh chấp sẽ được đệ trình để tiến hành điều tra thực tế khách quan bởi một Ủy ban điều tra thực tế theo quy định từ khoản 4 đến khoản 9, trừ khi các bên có thỏa thuận khác (khoản 3).

Như vậy, Hiệp định sông Mekong và UNWC đều quy định các thủ tục giải quyết tranh chấp mang tính ngoại giao như đàm phán và thông qua bên thứ ba đóng vai trò hòa giải, trung gian, sử dụng các tổ chức quốc tế hay một thủ tục thông qua bên thứ ba do các bên tranh chấp cùng thỏa thuận. Tuy nhiên, thủ tục đàm phán để giải quyết tranh chấp giữa hai điều ước quốc tế này khác nhau. Theo Hiệp định sông Mekong, thủ tục đàm phán giữa các chính phủ của các bên tranh chấp được áp dụng sau khi tranh chấp đó không giải quyết được bởi MRC bằng các nghị quyết của Hội đồng hay Ủy ban Liên hợp theo nguyên tắc nhất trí. Trong khi đó, UNWC quy định đàm phán để giải quyết tranh chấp là thủ tục được thực hiện đầu tiên và trực tiếp giữa các bên tranh chấp, kết quả đạt được từ đàm phán thể hiện ý chí, quyền tự quyết của các bên trên cơ sở bình đẳng, tự nguyện mà không bị chi phối bởi bất kỳ thiết chế nào.

Bên cạnh đó, thủ tục giải quyết tranh chấp bằng Ủy ban điều tra thực tế là một thủ tục giải quyết tranh chấp được quy định tại UNWC mà không được quy định tại Hiệp định sông Mekong. Ngoài ra, điểm khác biệt quan trọng về thủ tục giải quyết tranh chấp giữa hai điều ước quốc tế này là UNWC có quy định về thủ tục giải quyết tranh chấp bằng cơ quan tài phán quốc tế (Tòa án Công lý quốc tế và tòa trọng tài) để đi đến quyết định cuối cùng ràng buộc về mặt pháp lý trong khi đó Hiệp định sông Mekong không quy định về thủ tục này.

4. Một số đề xuất đối với các quốc gia thuộc lưu vực sông Mekong từ việc so sánh Hiệp định về Hợp tác phát triển bền vững sông Mekong với Công ước về Luật sử dụng nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy

4.1. Về khả năng sửa đổi, bổ sung Hiệp định sông Mekong trong tương lai

Điều 3 khoản 2 UNWC (Các thỏa thuận nguồn nước), quy định trong

trường hợp cần thiết, các bên tham gia các thỏa thuận quốc tế khác liên quan đến nguồn nước quốc tế mà không phải là thành viên của UNWC, có thể xem xét hài hòa hóa các thỏa thuận đó với các nguyên tắc cơ bản của Công ước này. Như vậy, các quốc gia là thành viên của Hiệp định sông Mekong mà không phải là thành viên của UNWC có thể xem xét hài hòa hóa các quy định của Hiệp định này với các nguyên tắc cơ bản của UNWC trên tinh thần khuyến khích. Mặt khác, Điều 37 Hiệp định Mekong quy định: “Hiệp định này có thể được bổ sung, sửa đổi, thay thế hoặc chấm dứt bằng thỏa thuận chung của tất cả các bên tham gia tại thời điểm xem xét”. Theo đó, các quốc gia thành viên của Hiệp định sông Mekong mà chưa là thành viên của UNWC tính đến thời điểm hiện nay gồm Campuchia, Lào, Thái Lan hoàn toàn có quyền, cùng với Việt Nam – là thành viên của UNWC, xem xét và tiếp thu nội dung, tinh thần của một số nguyên tắc cơ bản của UNWC để sửa đổi, bổ sung Hiệp định sông Mekong trong tương lai.

Nội dung, tinh thần của một số nguyên tắc cơ bản sau đây của UNWC được gợi ý cho việc sửa đổi, bổ sung Hiệp định sông Mekong:

(1) Nguyên tắc “Tham gia và sử dụng công bằng và hợp lý” (Điều 5) và “Các yếu tố liên quan đến sử dụng công bằng và hợp lý” (Điều 6) của UNWC có thể được tham khảo để hoàn thiện nguyên tắc “Sử dụng công bằng và hợp lý” trong Hiệp định sông Mekong. Nguyên tắc này cần được tiếp cận dưới góc độ cân bằng giữa quyền lợi sử dụng nước công bằng và hợp lý của các quốc gia ven sông, đồng thời với nghĩa vụ hợp tác bảo vệ và phát triển nguồn nước. Các yếu tố như nhu cầu sử dụng, tác động môi trường và ảnh hưởng đối với quốc gia khác sẽ được quy định rõ ràng hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng các thủ tục thông báo và tham vấn.

(2) Nguyên tắc bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên của UNWC có thể được tham khảo để hoàn thiện nguyên tắc “Bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái” trong Hiệp định sông Mekong. Nguyên tắc này cần được thể hiện qua các điều khoản cụ thể, giúp bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và hệ sinh thái lưu vực sông Mekong. Các biện pháp bảo vệ môi trường từ các dự án sử dụng nước sẽ được quy định chặt chẽ hơn, bảo đảm sự phát triển bền vững.

(3) Nguyên tắc trách nhiệm của quốc gia gây hại trong Hiệp định sông Mekong có thể bổ sung thêm tinh thần của Điều 32 UNWC. Điều này sẽ mở rộng trách nhiệm không chỉ đối với quốc gia bị thiệt hại mà còn đối với các cá nhân hoặc tổ chức bị ảnh hưởng, giúp bảo vệ quyền lợi của tất cả các chủ thể bị thiệt hại.

(4) Nguyên tắc “Trao đổi thường xuyên số liệu và thông tin” của UNWC cần được xem xét bổ sung vào Hiệp định sông Mekong. Việc yêu cầu các quốc gia ven sông chia sẻ thông tin về thủy văn, khí tượng và chất lượng nước sẽ tăng cường sự hợp tác và minh bạch trong quá trình ra quyết định.

(5) Cần tiếp thu tinh thần nghĩa vụ hợp tác từ UNWC để hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản của Hiệp định sông Mekong. Việc nhấn mạnh nghĩa vụ hợp tác sẽ giúp các quốc gia ven sông nhận thức rõ hơn trách nhiệm của mình trong việc bảo vệ và sử dụng nguồn nước một cách bền vững.

4.2. Gợi ý cho các quốc gia thuộc lưu vực sông Mekong

Gợi ý này bắt nguồn từ tinh thần của Điều 3 UNWC (Các thỏa thuận nguồn nước). Điều luật này khuyến khích việc hài hòa hóa các thỏa thuận quốc tế khác về nguồn nước liên quốc gia theo UNWC. Tinh thần này cũng hoàn toàn phù hợp với một trong các mục tiêu ký kết UNWC là cung cấp một khuôn mẫu pháp lý quốc tế chung về quản trị nguồn nước liên quốc gia, các quốc gia là thành viên của các thỏa thuận nguồn nước khác có thể vận dụng và điều chỉnh các quy định của Công ước này cho phù hợp với các đặc tính và việc sử dụng một nguồn nước liên quốc gia cụ thể (Điều 3 khoản 3).

Một số quy định sau của UNWC có thể được gợi ý để xem xét, tiếp thu nhằm sửa đổi, bổ sung Hiệp định sông Mekong trong tương lai:

(1) Các quy định thuộc phần III (Các dự án đề xuất) của UNWC sẽ là gợi ý để bổ sung, sửa đổi các quy định của Hiệp định sông Mekong liên quan đến vấn đề trao đổi, cung cấp thông tin và thủ tục thông báo, tham vấn trước, thỏa thuận đối với các đề xuất sử dụng nước. Cụ thể như sau:

(i) Theo Hiệp định sông Mekong hiện hành, thủ tục thông báo, tham vấn trước hoặc thỏa thuận áp dụng đối với một số đề xuất sử dụng nước nhất định và được xác định theo nhiều yếu tố nhưng chưa thực sự căn cứ vào yếu tố quan trọng nhất là khả năng gây ra các ảnh hưởng bất lợi của đề xuất sử dụng nước đó đến các quốc gia chung nguồn nước khác. Hiệp định quy định các yếu tố đó gồm: đề xuất sử dụng nước được thực hiện trên dòng chính hay dòng nhánh của sông Mekong, vào mùa mưa hay mùa khô, sử dụng nước trong lưu vực hay chuyển nước ra ngoài lưu vực (Điều 5). Không áp dụng thủ tục thông báo, tham vấn trước, thỏa thuận đối với đề xuất sử dụng nước cho sinh hoạt và ở quy mô nhỏ không gây tác động đáng kể tới dòng chảy của dòng chính sông Mekong.

Theo tác giả, nên xem xét, tiếp thu quy định của UNWC tại phần III nói trên với những điều chỉnh phù hợp để sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiệp định sông Mekong về vấn đề này với định hướng quy định nghĩa vụ chung của các quốc gia chung nguồn nước cần phải trao đổi thông tin, tham vấn lẫn nhau và, nếu cần thiết, đàm phán về các ảnh hưởng của các dự án đề xuất sử dụng nước giữa các quốc gia hữu quan. Căn cứ vào yếu tố khả năng gây ra các ảnh hưởng bất lợi của đề xuất sử dụng nước đến các quốc gia chung nguồn nước khác, lưu ý đối với các dự án được cho là có tính cấp thiết và tầm quan trọng đặc biệt, mà không phân biệt địa điểm triển khai dự án ở dòng chính hay dòng nhánh, mùa mưa hay mùa khô, sử dụng nước trong lưu vực

hay chuyển nước ra ngoài lưu vực để áp dụng thủ tục thông báo, tham vấn trước hoặc thỏa thuận trong Ủy ban Liên hợp một cách phù hợp trên nền tảng cân bằng giữa nguyên tắc bình đẳng về chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ với nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý.⁸

(ii) Theo Hiệp định sông Mekong, thủ tục, nội dung thông báo không được quy định cụ thể trong Hiệp định mà chỉ dẫn chiếu đến sự phù hợp với Quy chế sử dụng nước và chuyển nước ra ngoài lưu vực nêu tại Điều 26 và được hướng dẫn trong bộ Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận do MRC thông qua năm 2003 không có giá trị ràng buộc. Do vậy, nên tham khảo quy định của UNWC về thủ tục thông báo, tham vấn, đàm phán từ Điều 11 đến Điều 19 để quy định cụ thể vấn đề này như: nghĩa vụ chung về trao đổi thông tin; nội dung của thông báo và số liệu, thông tin kỹ thuật bao gồm các kết quả đánh giá tác động môi trường kèm theo; thời hạn trả lời thông báo; các nghĩa vụ của quốc gia thông báo trong thời gian chờ trả lời thông báo; nội dung và tài liệu của trả lời thông báo; quyền của bên thông báo không nhận được trả lời thông báo đúng thời hạn; tham vấn và đàm phán khi có bất đồng về trả lời thông báo hoặc không có thông báo; biện pháp áp dụng trong thời gian tham vấn và đàm phán...

Dự án kênh đào Funan Techo của Campuchia chuyển nước từ lưu vực sông Mekong là một trong những thực tiễn sinh động, điển hình thể hiện rõ những hạn chế, bất cập của Hiệp định sông Mekong liên quan đến vấn đề trao đổi, cung cấp thông tin và các thủ tục thông báo, tham vấn trước, thỏa thuận đối với các đề xuất sử dụng nước. Dự án Funan Techo có khả năng gây ảnh hưởng bất lợi cho quốc gia chung nguồn nước khác như Việt Nam, nhưng do dự án này được thực hiện ở dòng nhánh sông Mekong nên theo Hiệp định sông Mekong, Campuchia chỉ cần thông báo Ủy ban Liên hợp mà không cần cung cấp thông tin cho từng quốc gia thành viên của MRC. Thông tin và tài liệu kèm theo thông báo của Campuchia không đầy đủ để có thể đánh giá đúng tác động của dự án, một phần nguyên nhân là do Hiệp định không quy định cụ thể. Thủ tục tham vấn, trực tiếp giữa Việt Nam với Campuchia cũng không được triển khai vì Hiệp định sông Mekong quy định các thủ tục liên quan đến đề xuất sử dụng nước phải được giải quyết trong khuôn khổ MRC.

(2) Các quy định về thủ tục giải quyết tranh chấp tại Điều 33 UNWC sẽ là gợi ý cho việc xem xét, tiếp thu để hoàn thiện quy định về giải quyết

8 Điều 5 của Hiệp định quy định về các căn cứ, trường hợp áp dụng thủ tục thông báo, tham vấn trước hay thỏa thuận đối với các đề xuất sử dụng nước. Theo thống kê từ năm 1995 đến cuối tháng 6 năm 2018, MRC đã nhận được 59 hồ sơ dự án sử dụng nguồn nước. Trong đó có 55 hồ sơ được trình cho quy trình thông báo, 4 cho tham vấn trước, và không có trường hợp nào cho thỏa thuận cụ thể. Trong số 55 dự án thuộc quy trình thông báo, 50 dự án nằm trên dòng nhánh và 5 dự án trên dòng chính, 80% trong số đó là các dự án thủy điện, số còn lại là tưới tiêu, kiểm soát lũ và các dự án phát triển hạ tầng khác. Theo Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê Công Quốc tế, *tdđ*.

các khác biệt và bất đồng tại Chương V của Hiệp định sông Mekong. Bởi lẽ, Hiệp định này chưa quy định rõ ràng, cụ thể về các biện pháp và trình tự, thời gian áp dụng các biện pháp giải quyết tranh chấp như UNWC. Chẳng hạn, Điều 34 Hiệp định sông Mekong dẫn chiếu đến Điều 24.F là điều khoản về chức năng, thẩm quyền giải quyết các vấn đề và khác biệt phát sinh giữa các kỳ họp của Hội đồng của Ủy ban Liên hợp và có quy định “khi cần thiết, có thể trình lên Hội đồng”, nhưng không quy định rõ khi nào là cần thiết, cần thiết là như thế nào? Tương tự, Điều 35 cũng không quy định cụ thể thời hạn nào được coi là MRC không thể giải quyết khác biệt và bất đồng đó để trình lên các chính phủ giải quyết bằng thương lượng thông qua kênh ngoại giao. Hay quy định MRC “thông báo quyết định của họ cho Hội đồng để tiến hành các bước cần thiết để thực hiện quyết định đó” cũng rất tối nghĩa. Đặc biệt, Hiệp định sông Mekong chưa phân định rõ thủ tục giải quyết các khác biệt, bất đồng với tính chất là một tranh chấp trong việc giải thích và áp dụng Hiệp định với thủ tục giải quyết các đề xuất sử dụng nước trong khuôn khổ MRC thông qua Hội đồng và Ủy ban Liên hợp.

Ngoài ra, quy định về thủ tục giải quyết tranh chấp thông qua Ủy ban điều tra thực tế theo UNWC cũng nên được xem xét, tiếp thu phù hợp cho Hiệp định sông Mekong. Khác với các tiểu ban tạm thời và/hoặc thường xuyên hoặc các nhóm công tác do Ủy ban Liên hợp thành lập nếu cần thiết để thực hiện nhiều hoạt động thuộc chức năng của Ủy ban Liên hợp, Ủy ban điều tra thực tế là một ủy ban độc lập được thành lập và thực hiện chức năng giải quyết tranh chấp theo khoản 4 đến khoản 9 Điều 33 UNWC. Đáng chú ý là theo thủ tục này, các bên liên quan có nghĩa vụ cung cấp cho Ủy ban các thông tin mà Ủy ban yêu cầu cung cấp và nếu được yêu cầu, sẽ cho phép Ủy ban được vào trong lãnh thổ của mình và thanh tra cơ sở vật chất, nhà máy, thiết bị, công trình xây dựng hoặc các điều kiện tự nhiên thích hợp cho mục đích thanh tra. Kết thúc quá trình điều tra thực tế, Ủy ban sẽ thông qua bản báo cáo theo nguyên tắc đa số phiếu, trừ trường hợp Ủy ban một thành viên, và sẽ đệ trình báo cáo đó cho các bên liên quan, trong đó có đưa ra kết quả điều tra cùng các nguyên nhân, các kiến nghị có thể giúp các bên liên quan đi tới một giải pháp công bằng giải quyết tranh chấp với sự thiện chí. Như vậy, giải quyết tranh chấp bằng Ủy ban điều tra thực tế không phải là một thủ tục giải quyết tranh chấp để đi đến một quyết định cuối cùng có giá trị ràng buộc. Nhưng thủ tục này góp phần giúp các bên tranh chấp xác định rõ nguyên nhân phát sinh tranh chấp, thực trạng tranh chấp và đưa ra các kiến nghị để các bên tranh chấp xem xét nhằm giải quyết tranh chấp một cách công bằng.

(3) Các quy định về bảo vệ môi trường, hệ sinh thái và tài nguyên nguồn nước liên quốc gia tại Phần IV (Bảo vệ, bảo tồn và quản lý) của

UNWC với nhiều điều khoản khá cụ thể (từ Điều 20 đến Điều 26) sẽ là gợi ý cho việc bổ sung, hoàn thiện Hiệp định sông Mekong. Bởi lẽ, Hiệp định đã ghi nhận bảo vệ môi trường, cân bằng sinh thái nguồn nước sông Mekong là một trong các nguyên tắc cơ bản (Điều 5). Hiệp định cũng xác định bảo vệ môi trường, cân bằng sinh thái nguồn nước sông Mekong để sử dụng bền vững là một trong các mục tiêu ký kết. Nhưng trong nội dung của Hiệp định chưa có các quy định cụ thể hóa nguyên tắc này. Do vậy, cần bổ sung các điều khoản cụ thể về bảo vệ môi trường vào Hiệp định để thực thi nguyên tắc nhằm đạt được mục tiêu ký kết.

4.3. Đề xuất tất cả quốc gia là thành viên của Hiệp định về Hợp tác phát triển bền vững sông Mekong gia nhập UNWC

Đề xuất này được đưa ra trước hết dựa trên cơ sở pháp lý về mối quan hệ và giá trị pháp lý của hai điều ước. Điều 36. B Hiệp định sông Mekong hàm ý Hiệp định này không thay thế hoặc có giá trị cao hơn các điều ước hoặc thỏa thuận khác mà một hay nhiều bên tham gia. Điều 3 UNWC hàm ý Công ước này sẽ không ảnh hưởng đến các quyền và nghĩa vụ của một quốc gia chung nguồn nước quy định trong các thỏa thuận đang có hiệu lực, kể từ ngày mà quốc gia đó trở thành bên tham gia Công ước này.⁹ Như vậy, về nguyên tắc, quyền và nghĩa vụ của các quốc gia là thành viên của Hiệp định sông Mekong đồng thời là thành viên UNWC sẽ độc lập nhau, quyền, nghĩa vụ của quốc gia sẽ được xác định theo từng điều ước. Trong trường hợp tất cả các quốc gia thành viên của Hiệp định sông Mekong đều tham gia UNWC thì họ cũng không bắt buộc phải sửa đổi, điều chỉnh hay cập nhật Hiệp định để phù hợp với các điều khoản của UNWC. Mặt khác, Điều 35 của UNWC cũng đã mở rộng khả năng tham gia Công ước này cho mọi quốc gia. Theo đó, các quốc gia khác là thành viên của Hiệp định sông Mekong chưa tham gia UNWC gồm Thái Lan, Lào và Campuchia và hoàn toàn có thể tham gia Công ước này như trường hợp Việt Nam đã gia nhập năm 2014.

Việc vận động tất cả các quốc gia là thành viên của Hiệp định sông Mekong cùng tham gia UNWC là cần thiết. UNWC sẽ bổ sung cơ sở pháp lý để quản lý, bảo vệ và sử dụng sông Mekong một cách bền vững, hiệu quả hơn. Nếu tất cả thành viên Hiệp định sông Mekong cùng tham gia UNWC thì sông Mekong sẽ được điều chỉnh bởi một điều ước quốc tế khu vực là Hiệp định sông Mekong và một điều ước quốc tế đa phương toàn cầu về nguồn nước liên quốc gia là UNWC. Ngoài ra, khi trở thành thành viên của UNWC, các quốc gia còn phải điều chỉnh pháp luật quốc gia cho phù hợp với UNWC để bảo vệ, quản lý, sử dụng sông Mekong – một nguồn nước liên quốc gia ở phần sông thuộc lãnh thổ của mình, theo nguyên tắc

9 Điều 3 khoản 1 UNWC.

*pacta sunt servanda*¹⁰ của luật điều ước quốc tế. Hơn nữa, UNWC sẽ được áp dụng để khắc phục những hạn chế của Hiệp định sông Mekong trong việc giải quyết các vấn đề thực tiễn phát sinh mà không phải mất nhiều thời gian, nguồn lực để đàm phán, sửa đổi, bổ sung Hiệp định sông Mekong.

Tuy nhiên, để có thể vận dụng hiệu quả UNWC như một cơ pháp lý bổ sung và khắc phục những hạn chế, bất cập của Hiệp định sông Mekong trong việc quản lý, bảo vệ và sử dụng sông Mekong, cần sự tham gia đầy đủ của tất cả các quốc gia thành viên Hiệp định sông Mekong vào UNWC. Vì nếu chỉ có một số quốc gia thành viên Hiệp định sông Mekong tham gia UNWC, sẽ tồn tại những khoảng trống cho việc áp dụng UNWC giữa các quốc gia tham gia và không tham gia vào Công ước. Ngoài ra, “kịch bản lý tưởng” là các quốc gia thành viên Hiệp định sông Mekong vận động được 2 quốc gia thuộc thượng nguồn sông Mekong là Trung Quốc và Myanmar cùng tham gia UNWC. Khi đó, UNWC sẽ được áp dụng một cách đồng đều tại tất cả các quốc gia thành viên trong toàn lưu vực bao gồm cả Trung Quốc và Myanmar. Trong khi chờ đợi sự nhất trí về việc sửa đổi, bổ sung Hiệp định sông Mekong, tất cả các thành viên của Hiệp định nên gia nhập UNWC để có thể vận dụng Công ước này nhằm khắc phục các hạn chế, bất cập hiện hành của Hiệp định và giải quyết kịp thời, hiệu quả những vấn đề phát sinh trong thực tiễn sử dụng, quản lý, bảo vệ sông Mekong. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê Công Quốc tế, “Tài liệu giới thiệu các quy tắc của MRC về thủ tục hợp tác nguồn nước Mê Công”, Ủy hội sông Mekong Quốc tế, 2018 [trans: *Mekong River Commission Secretariat, “Introduction to the MRC Rules on Procedures for Mekong Water Cooperation”, Mekong River Commission*]
 - [2] CTTĐT, “Tổng quan hệ thống sông, suối Việt Nam”, Cổng thông tin điện tử Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2020 [trans: CTTĐT, “Overview of Vietnam’s river and stream system”, Ministry of Natural Resources and Environment Electronic Information Portal, 2020]
 - [3] Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation Between Trade Liberalisation and Environmental Protection – A Long Way to Go? An Analysis of Vietnam’s Debris Importation Control in Light of WTO and CPTPP Rules”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, 2022, Sciendo, Vol. 6(1), <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0002>
 - [4] Nguyen Thi Lan Huong, “The Inclusion of Sustainable Development into New-Generation FTAS – What Can be Expected in Reserving Nations’ Rights to Regulate?”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, 2022, Sciendo, Vol. 7(2), <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0009>
-
- 10 Điều 26 Công ước Viên về luật Điều ước quốc tế năm 1969. Xem thêm: Nguyen Thi Lan Huong, “The Inclusion of Sustainable Development into New-Generation FTAS – What Can be Expected in Reserving Nations’ Rights to Regulate?”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, 2022, Sciendo, Vol. 7(2), tr. 73-100, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0009>; Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation Between Trade Liberalisation and Environmental Protection – A Long Way to Go? An Analysis of Vietnam’s Debris Importation Control in Light of WTO and CPTPP Rules”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, 2022, Sciendo, Vol. 6(1), tr. 19-43, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0002>.