

# VAI TRÒ CỦA LUẬT MỀM TRONG ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG HIỆP ƯỚC TOÀN CẦU VỀ Ô NHIỄM NHỰA<sup>1</sup>

LÊ THỊ THẨM\* - NGUYỄN HỒNG THAO\*\*

*Tóm tắt: Luật mềm không phải là nguồn được ghi nhận chính thức trong luật quốc tế nhưng là xu hướng phát triển hiện nay của luật quốc tế, đặc biệt trong các lĩnh vực cấp bách về ô nhiễm môi trường nói chung và ô nhiễm nhựa nói riêng. Thông qua các tuyên bố, khuyến nghị và hướng dẫn quốc tế, quy phạm luật mềm góp phần thúc đẩy đồng thuận bước đầu giữa các quốc gia và định hình các chuẩn mực hành xử. Tác giả theo quan điểm rằng luật mềm đóng vai trò định hướng và chuyển tiếp giữa cam kết chính trị tới quy phạm pháp lý, từ đó hỗ trợ quá trình đàm phán và xây dựng nghĩa vụ pháp lý ràng buộc trong tương lai. Bài viết này phân tích vai trò định hướng của luật mềm trong quá trình xây dựng hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa.*

*Từ khoá: Luật mềm; ô nhiễm nhựa; hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa*

*Ngày nhận bài: 28/5/2025; Biên tập xong: 12/8/2025; Duyệt đăng: 25/9/2025*

## THE ROLE OF SOFT LAW IN GUIDING THE DEVELOPMENT OF A GLOBAL TREATY ON PLASTIC POLLUTION

**Abstract:** Soft law is not a formally recognized source of international law, yet it represents an emerging and increasingly influential trend in the development of international law, particularly in urgent areas such as environmental pollution in general and plastic pollution in particular. Through international declarations, recommendations and guidelines, soft law norms contribute to fostering preliminary consensus among States and shaping standards of conduct. The authors argue that soft law plays a directional and transitional role, bridging political commitments and binding legal obligations, thereby supporting negotiations and the eventual formation of enforceable legal duties. This article examines the normative role of soft law in the development of a global treaty on plastic pollution.

**Keywords:** Soft law; plastic pollution; global plastic treaty

**Received:** May 28, 2025; **Editing completed:** Aug 12, 2025; **Accepted for publication:** Sep 25, 2025

Pháp luật quốc tế được xây dựng dựa trên sự thỏa thuận hoặc thừa nhận của các chủ thể luật quốc tế. Những công cụ pháp lý của luật quốc tế này thường được các học giả phân loại thành “luật cứng” (hard law) và “luật mềm” (soft law). Luật cứng thường được đề cập trong các văn kiện luật quốc tế có giá trị ràng buộc nghĩa vụ pháp lý với các quốc gia thành viên, trong khi đó, luật mềm đề cập tới những văn bản không mang giá trị ràng buộc về mặt pháp lý theo luật quốc tế<sup>2</sup>. Việc phân loại này không có cơ sở pháp lý chính thức, Quy chế Tòa án Công lý Quốc tế không công nhận hình thức luật mềm trong nguồn luật quốc tế. Tuy nhiên, xuất phát từ thực tiễn xu hướng phát triển của luật quốc tế hiện nay, luật mềm ngày càng phổ biến hơn ở nhiều lĩnh vực đời sống pháp luật quốc tế và được nhắc tới như

những quy phạm của luật tương lai (de lege ferenda). Các quy phạm này được xây dựng trong quá trình khởi xướng các nghiên cứu và đưa ra khuyến nghị đối với các vấn đề mới, mang tính cấp thiết của đời sống luật quốc tế<sup>3</sup>. Trong đó, lĩnh vực luật kinh tế quốc tế và luật quốc tế về bảo vệ môi trường là những lĩnh vực mới trong luật quốc tế, chưa có nhiều văn kiện luật cứng quy định và vì thế xuất hiện khá nhiều các quy phạm luật mềm điều chỉnh những vấn đề trong các lĩnh vực đó<sup>4,5</sup>.

Ô nhiễm nhựa hiện nay là vấn đề cấp bách, mang tính toàn cầu và đòi hỏi sự hợp tác của các quốc gia trên thế giới nhằm ngăn ngừa, xử lý tình trạng này. Tuy nhiên, khung pháp lý

\* Email: Lethamdhks@gmail.com

Nghiên cứu sinh, Thạc sĩ, Giảng viên chính, Khoa Pháp luật Kinh tế - Quốc tế, Trường Đại học Kiểm sát

\*\* Email: Thaonguyenhong57@gmail.com

Giáo sư, Tiến sĩ, Đại sứ, Thành viên Ủy ban Luật pháp Quốc tế Liên hợp quốc

<sup>3</sup> Arnold N. Pronto, *Tlđđ*, p. 947-948.

<sup>4</sup> Pierre-Marie Dupuy, *Soft Law and the International Law of the Environment*, <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol12/iss2/4>, tr. 420-422.

<sup>5</sup> Pierre-Marie Dupuy, *Tlđđ*, tr. 422.

<sup>1</sup> Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 505.99-2021.04.

<sup>2</sup> Arnold N. Pronto, *Understanding the Hard/Soft Distinction in International Law*, 48 *Vanderbilt Law Review* 941 (2021), p. 942-943, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol48/iss4/2>.

hiện nay về ô nhiễm nhựa khá mỏng, lỏng lẻo và không mang lại hiệu quả cao<sup>6</sup>. Khung pháp lý bao gồm một số quy phạm luật cứng trong các điều ước quốc tế có liên quan về môi trường, gián tiếp đề cập tới ô nhiễm nhựa, còn lại chủ yếu ở các quy phạm luật mềm, như trong các Nghị quyết của các tổ chức quốc tế liên chính phủ, các tuyên bố chung, chương trình hành động chung của các quốc gia trong khu vực và liên khu vực... Các quy phạm luật mềm này tuy không làm phát sinh nghĩa vụ pháp lý quốc tế nhưng góp phần hình thành các nguyên tắc, định hướng và thúc đẩy nhận thức chung của các quốc gia trên thế giới về rác thải nhựa và ô nhiễm nhựa. Nói cách khác, luật mềm trong lĩnh vực ô nhiễm nhựa được xem là công cụ trung gian giúp định hướng và xây dựng sự đồng thuận của các quốc gia trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật để xử lý tình trạng ô nhiễm nhựa. Tuy nhiên, để xử lý ô nhiễm nhựa một cách triệt để, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, một điều ước quốc tế toàn cầu là yêu cầu cấp bách lúc này. Vì thế, các quốc gia trên thế giới đã thống nhất đàm phán, xây dựng một hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa. Trong quá trình đàm phán, xây dựng hiệp ước, luật mềm đóng vai trò vô cùng quan trọng, thúc đẩy nhận thức chung, tiến tới sự đồng thuận bước đầu giữa các quốc gia, đồng thời góp phần định hình các chuẩn mực quy định trong hiệp ước.

### 1. Thực trạng ô nhiễm nhựa và các quy định pháp luật quốc tế

Nhựa được phát minh vào năm 1860, trở nên phổ biến vào những năm 1907 và nhanh chóng trở thành một trong những ngành công nghiệp có mức độ tăng trưởng mạnh trên toàn cầu từ những năm 1920<sup>7</sup>. Theo ước tính của Liên hợp quốc (LHQ), khoảng 75% tổng số lượng nhựa được sản xuất từ năm 1950 tới giờ đã trở thành chất thải, trong đó chỉ có khoảng 9% được tái chế<sup>8</sup>. Khối lượng chất thải nhựa còn lại sẽ được mang đi chôn lấp hoặc đốt, trong đó hàng triệu tấn chất thải nhựa bị thất thoát ra biển<sup>9</sup>. Với tình trạng khối lượng chất thải nhựa

lớn như hiện tại và có xu hướng ngày càng gia tăng, ô nhiễm nhựa là một trong những yếu tố tác động làm thay đổi môi trường sống và quy trình tự nhiên, làm giảm khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu và ảnh hưởng tới sinh kế của hàng triệu người trên thế giới<sup>10</sup>. Ngoài ra, lượng khí thải nhà kính liên quan đến nhựa năm 2015 ước tính là 1,7 tỷ tấn CO<sub>2</sub> tương đương (GtCo<sub>2e</sub>) và dự kiến tăng lên 6,5 tỷ tấn CO<sub>2</sub> tương đương vào năm 2050, chiếm 15% tổng ngân sách carbon toàn cầu<sup>11</sup>. Vì vậy, ô nhiễm nhựa là vấn đề mang tính toàn cầu và đặt ra yêu cầu giải quyết một cách đồng bộ trên phạm vi toàn cầu.

Mặc dù vấn đề ô nhiễm nhựa đã và đang được cộng đồng quốc tế đặc biệt quan tâm trong những năm gần đây nhưng hệ thống pháp luật quốc tế hiện hành vẫn chưa có một điều ước quốc tế toàn diện, có giá trị ràng buộc pháp lý, điều chỉnh cụ thể và đầy đủ các khía cạnh liên quan đến vòng đời của nhựa, từ sản xuất, tiêu dùng đến quản lý chất thải và kiểm soát ô nhiễm. Các công cụ pháp lý hiện có chủ yếu là luật cứng phân mảnh, điều chỉnh gián tiếp một số khía cạnh liên quan đến rác thải nhựa. Cụ thể:

#### *Văn kiện pháp lý ở phạm vi toàn cầu*

*Thứ nhất*, Công ước LHQ về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS). Công ước đã dành riêng Phần XII, bao gồm 11 điều từ Điều 192 đến Điều 237 quy định những vấn đề về bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Trong đó, nghĩa vụ chung trong việc bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, bao gồm nghĩa vụ nhằm áp dụng mọi biện pháp cần thiết để bảo vệ, giảm thiểu và quản lý ô nhiễm môi trường biển từ bất kỳ nguồn nào như từ đất liền, tàu thuyền và do xả thải (Điều 194). UNCLOS đưa ra quy định về giám sát (Điều 204) hay việc đánh giá nguy cơ gây hại cho môi trường biển đối với các hoạt động tiềm tàng được thực hiện trong các vùng biển (Điều 206). Mục 5 Công ước quy định về ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển với 06 điều khoản, trong đó có Điều 207, Điều 210, Điều 211 quy định các nguồn ô nhiễm biển, nhất là nhiễm nguồn từ đất liền, do sự nhận chìm và tàu thuyền gây ra. Đồng thời, Điều 235 quy định chung về trách nhiệm của quốc gia về vấn đề bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Có thể thấy, UNCLOS đã đề cập tới việc ngăn chặn và quản lý ô nhiễm biển từ các nguồn xả

<sup>6</sup> Telesetsky, A. (2023), "The 'Thin Law' of Plastic Regulation and a Proposal for a Regional or Global Waste Tariff", F. M. Platjouw & A. Pozdnakova (Eds.), *The Environmental Rule of Law for Oceans: Designing Legal Solutions* (p. 58-75), Cambridge University Press.

<sup>7</sup> P.G.C. Nayanathara Thathsarani Pilapitiya, Amila Sandaruwan Ratnayake, *The world of plastic waste: A review, Cleaner Materials*, Vol. 11/ 2024, ISSN 2772-3976, <https://doi.org/10.1016/j.clema.2024.100220>.

<sup>8</sup> Arif Ahmed and Md. Jahid Mustofa (2016), *Role of soft law in environmental protection: An overview*, <https://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Role-of-Soft-Law-in-Environmental-Protection-An-Overview.pdf>.

<sup>9</sup> United Nations Environment Programme (2021), *From*

*Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution*, Nairobi.

<sup>10</sup> *Plastic Pollution*, <https://www.unep.org/plastic-pollution>.

<sup>11</sup> Báo cáo phân tích quy mô, thị phần và xu hướng thị trường nhựa theo sản phẩm (PE, PP, PU, PVC, PET, PS), theo ứng dụng (ép phun, ép thổi, ép quay, ép nén), theo mục đích sử dụng cuối cùng, theo khu vực và dự báo phân khúc năm 2024 - 2030, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/global-plastics-market>.

thải rác thải chung, trong đó có rác thải nhựa. Tuy nhiên, mặc dù là những điều khoản trong một Công ước, nhưng nội dung và cách diễn đạt lại khá “mềm”. Đây là do các điều khoản này gần như không tạo ra nghĩa vụ bắt buộc, trách nhiệm giải trình cũng như những chế tài áp dụng cho các quốc gia thành viên.

*Thứ hai*, Phụ lục V Công ước MARPOL 1973/1978 về Ngăn ngừa ô nhiễm do rác thải của tàu gây ra và Công ước London năm 1972 về Ngăn ngừa ô nhiễm từ việc nhận chìm chất thải trên biển và các chất khác (bổ sung kèm Nghị định thư năm 1996). Nội dung 02 Công ước này đều cấm việc xả thải hoặc đổ chất thải, bao gồm cả chất thải nhựa trực tiếp xuống đại dương.

Quy định 9 Phụ lục V về thực thi và giám sát, đã yêu cầu các tàu có dung tích từ 400 trở lên và mọi tàu chở khách từ 15 người trở lên, mọi giàn khoan đang hoạt động phải có Sổ ghi rác, ghi chép lại mọi hoạt động xử lý hoặc tiêu hủy rác và lưu giữ trong 02 năm. Tuy nhiên, Phụ lục V không đưa ra các biện pháp xử lý các sai phạm về quy định xả thải xuống biển của các tàu. Phụ lục V ghi nhận các ngoại lệ áp dụng cho phần lớn các tàu đánh cá tại Quy định 6, trong trường hợp thải rác nhằm bảo đảm an toàn cho tàu và người; hoặc trường hợp bị hư hỏng hoặc do bị mất một cách ngẫu nhiên các ngư cụ như lưới đánh cá... Vì thế, phụ lục V vẫn chưa có các chế tài kiểm soát cụ thể đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường biển từ rác thải của tàu.

Công ước London năm 1972 và Nghị định thư năm 1996 hướng tới mục tiêu thúc đẩy việc kiểm soát hiệu quả tất cả các nguồn ô nhiễm biển và ngăn ngừa ô nhiễm biển thông qua việc cấm các hoạt động đổ chất thải xuống biển (Điều 1, 2 Công ước). Mặc dù cả hai văn kiện đều yêu cầu các quốc gia thành viên phải thực hiện các biện pháp cần thiết để thực hiện nội dung quy định tại các điều khoản nhưng những văn kiện này lại không nhắc trực tiếp tới ô nhiễm rác thải nhựa và đều thiếu quy định giám sát quá trình thực hiện hay những chế tài kèm theo đối với các bên vi phạm. Như vậy, có thể thấy Công ước và Nghị định thư mới chỉ được ra quy định mà thiếu chế tài đi kèm, nên nhiều học giả đánh giá các quy định này mới mang tính chất tiếp cận, phòng ngừa.

*Thứ ba*, trong Hội nghị COP-14 năm 2019, Công ước Basel về Kiểm soát việc vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và thải bỏ chúng mới được sửa đổi, bổ sung thêm chất thải nhựa vào khuôn khổ ràng buộc pháp lý trong hoạt động thương mại toàn cầu. Công ước đã sửa đổi Phụ lục II, VIII và IX<sup>12</sup>, và mục

tiêu của Công ước được cụ thể hóa hơn khi hướng tới mục tiêu tăng cường kiểm soát việc di chuyển xuyên biên giới của chất thải nhựa. Cụ thể: Phụ lục VIII đã thêm quy định A3210 làm rõ phạm vi chất thải nhựa nguy hại và cần thực hiện thông qua quy trình thông báo và đồng ý trước giữa các bên xuất khẩu và nhập khẩu rác thải (PIC)<sup>13</sup>. Phụ lục IX đã bổ sung B3011 và thay thế quy định cũ B3010, làm rõ các loại chất thải nhựa được coi là không nguy hại, không cần tuân thủ quy trình PIC. Tại Phụ lục II, bổ sung quy định Y48, quy định thêm về chất thải nhựa và hỗn hợp chất thải (trừ những loại chất thải nhựa đã được quy định thuộc danh mục A3210 và B3011).

Nhìn chung, tính đến thời điểm hiện tại, Công ước Basel được xem là Công ước tiếp cận toàn diện nhất đối với ô nhiễm nhựa. Công ước đã mở rộng phạm vi của chất thải nhựa, bao gồm cả hỗn hợp của chất thải này, liệt kê danh mục các chất thải nhựa gây nguy hại phải thực hiện theo quy trình PIC, chất thải nhựa không nguy hại thì không cần theo quy trình. Trên cơ sở những quy định này, yêu cầu các quốc gia thành viên bảo đảm các biện pháp cần thiết để thực hiện những quy định của Công ước. Mặc dù vậy, những quy định của Công ước Basel vẫn chưa bảo đảm tính toàn diện khi chủ yếu tập trung vào rác thải nhựa nhưng ở khía cạnh thương mại (xuất, nhập khẩu rác thải nhựa), trong khi vấn đề sản xuất và tiêu thụ sản phẩm từ nhựa lại chưa được đề cập.

Ngoài những quy định trong các điều ước quốc tế trên, ở cấp độ toàn cầu vẫn còn một số văn kiện pháp lý đa phương khác đề cập tới ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu như: Công ước Stockholm về Các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy năm 2001 (POPs), Công ước Khung LHQ về Biến đổi khí hậu năm 1992 (UNFCCC), Công ước Đa dạng sinh học năm 1994 (CBD)... Tuy nhiên, những công ước này chủ yếu đề cập gián tiếp tới các sản phẩm nhựa hoặc ô nhiễm nhựa mà không trực tiếp hướng tới nhựa hay ô nhiễm nhựa, trong khi việc sản xuất và sử dụng nhựa không hợp lý lại là một nguyên nhân quan trọng gây biến đổi khí hậu hoặc làm mất cân bằng sinh học.

### *Văn kiện pháp lý ở phạm vi khu vực*

Ở phạm vi khu vực, có khá nhiều các điều ước quốc tế quy định về vấn đề bảo vệ môi trường như: Công ước Barcelona về Bảo vệ biển Địa Trung Hải chống lại ô nhiễm năm 1976; Nghị định thư về Bảo vệ biển Địa Trung Hải

<sup>12</sup> Wingfield, S., Lim, M. (2022), *The United Nations Basel Convention's Global Plastic Waste Partnership: History, Evolution*

*and Progress*, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-78627-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78627-4_10).  
<sup>13</sup> Công ước Basel về Kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng, <https://www.basel.int/Default.aspx?tabid=9319>.

chống lại ô nhiễm từ các nguồn trên đất liền năm 1980; Công ước Kuwait về Hợp tác bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm năm 1978; Công ước về Bảo vệ biển Đen chống lại ô nhiễm năm 1992; Nghị định thư liên quan tới ô nhiễm từ các nguồn và hoạt động từ đất liền khu vực Caribe mở rộng năm 1999... Ngoài ra, còn có các văn bản quy phạm do các cơ quan có thẩm quyền của các tổ chức quốc tế liên Chính phủ thông qua và có giá trị ràng buộc đối với các quốc gia thành viên như: Chỉ thị số 2008/56/EC của Nghị viện châu Âu và Hội đồng châu Âu về thiết lập khuôn khổ chung cho các hành động của châu Âu trong các chính sách về môi trường biển; Chỉ thị số 2019/883 về cơ sở tiếp nhận tại cảng cho việc vận chuyển rác thải từ tàu thuyền; Chỉ thị số 2008/98/EC về rác thải... Khung pháp lý khu vực thể hiện nỗ lực hợp tác và hỗ trợ giữa các quốc gia trong việc thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ đối với các thỏa thuận đa phương về môi trường. Những quy định này sẽ xây dựng các cơ chế giám sát, thỏa thuận, chiến lược, cách thức để giải quyết những vấn đề về môi trường từ nguồn ô nhiễm rác thải nói chung, và rác thải nhựa nói riêng.

Như vậy, có thể thấy, các quy định pháp luật quốc tế ở cấp độ toàn cầu và khu vực đã điều chỉnh vấn đề ô nhiễm nhựa ở những khía cạnh và mức độ khác nhau, nhưng vẫn không thể giải quyết được triệt để vấn đề này bởi những lý do cơ bản sau đây: *Một là*, các điều ước quốc tế này chủ yếu tập trung giải quyết nguồn ô nhiễm nhựa từ biển mà chưa có quy định nào trực tiếp hướng tới giải pháp hạn chế nguồn ô nhiễm nhựa từ đất liền, trong khi theo các báo cáo môi trường, 80% chất thải nhựa đại dương có nguồn gốc từ đất liền. *Hai là*, các điều ước quốc tế này tuy đưa ra các điều khoản trong nội dung nhưng lại thiếu vắng cơ chế thực thi kèm nghĩa vụ thực hiện của các quốc gia thành viên. Vì thế, mặc dù là quy định trong “luật cứng” có tính chất ràng buộc với các quốc gia thành viên nhưng lại “mềm” trong quá trình thực thi. *Ba là*, các điều ước quốc tế này chủ yếu đang hướng tới giải quyết hậu quả ô nhiễm nhựa hoặc tác động của ô nhiễm nhựa tới môi trường mà chưa tập trung tới việc ngăn chặn, kiểm soát ngay từ khi nhựa bắt đầu được khai thác, sản xuất. Điều này có nghĩa là để ngăn ngừa ô nhiễm nhựa, cần kiểm soát được toàn bộ vòng đời từ khai thác, sản xuất, sử dụng nhựa.

#### **Quy phạm luật mềm trong điều chỉnh ô nhiễm nhựa**

Trước những khoảng trống pháp lý từ các quy định của luật cứng, luật mềm tuy không ràng buộc về mặt pháp lý nhưng lại được sử dụng khá rộng rãi và trở thành ưu thế trong điều chỉnh về ô nhiễm nhựa.

*Thứ nhất*, ở quy mô toàn cầu, Chương trình hành động toàn cầu nhằm bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động trên đất liền (Global Programme of Action - GPA) năm 1995 là cam kết đầu tiên đề cập trực tiếp đến ô nhiễm rác thải biển có nguồn gốc từ đất liền. GPA đã chỉ ra ô nhiễm rác thải nhựa là vấn đề cần được giải quyết trước tiên nhằm bảo vệ môi trường biển thông qua việc kiểm soát rác thải nhựa và giảm thiểu tại nguồn. Với sáng kiến này, GPA đã thành công trong việc tổ chức và thực hiện các hoạt động về rác thải nhựa đại dương ở các khu vực khác nhau trên thế giới, kêu gọi hợp tác giữa các quốc gia. Mặc dù không có giá trị ràng buộc về mặt pháp lý, nhưng GPA đã góp phần quan trọng trong việc định hình các vấn đề cụ thể liên quan đến ô nhiễm biển như: Đóng góp vào việc hình thành ba đối tác toàn cầu, đa phương tập trung vào quản lý dinh dưỡng, rác thải biển và quản lý nguồn nước; tham gia xây dựng Nghị quyết 1/6 năm 2014 về rác thải nhựa đại dương và hạt vi nhựa của UNEP; Các mục tiêu phát triển bền vững thông qua vào năm 2015, đặc biệt là mục tiêu 14.1 về đại dương và mục tiêu 6.3 về nước thải...<sup>14</sup>. Như vậy, có thể thấy GPA đã tạo tiền đề cho vấn đề kiểm soát, xử lý ô nhiễm nhựa được thảo luận ở các hội nghị có cấp độ chính trị cao hơn.

*Thứ hai*, Đối tác toàn cầu về ô nhiễm rác thải nhựa và rác thải đại dương (Global Partnership on Plastic Pollution and Marine Litter - GPML) đã được thành lập tại Hội nghị LHQ về Phát triển bền vững (Rio+20) năm 2012. GPML đã cung cấp cơ chế hợp tác và điều phối, chia sẻ ý tưởng, kiến thức, kinh nghiệm nhằm xác định khoảng trống và các vấn đề mới nổi liên quan tới ô nhiễm rác thải nhựa. Do đó, sự đóng góp đáng kể vào Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững, đặc biệt là Mục tiêu phát triển bền vững SDG 14.1<sup>15</sup>.

*Thứ ba*, trong khuôn khổ phạm vi hoạt động, Đại hội đồng Môi trường LHQ (UNEA) đã ban hành nhiều Nghị quyết về rác thải nhựa và vi nhựa nhằm giải quyết triệt để vấn đề ô nhiễm nhựa trên biển từ các nguồn khác nhau. Cụ thể, UNEA đã ban hành Nghị quyết 1/6 năm 2014, Nghị quyết 2/11 năm 2016 đều liên quan đến rác thải nhựa đại dương và hạt vi nhựa. Theo đó, các quốc gia trên thế giới thừa nhận nhu cầu thực hiện những biện pháp cấp thiết để giải quyết những thách thức do ô nhiễm

<sup>14</sup> Delia Paul (2021), *Protecting the Marine Environment from Land-based Activities*, International Institute for Sustainable Development, <https://www.iisd.org/system/files/2021-01/still-one-earth-GPA.pdf>.

<sup>15</sup> *The global partnership on plastic pollution and marine litter*, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44323/GPML%20Brochure%202023%20Updated%20%281%29.pdf?sequence=1>.

nhựa và vi nhựa gây ra. Các nghị quyết chủ yếu nhấn mạnh đến việc thực hiện các văn kiện quốc tế hiện hành và khuyến khích các quốc gia xây dựng biện pháp phù hợp để giải quyết vấn đề này. Nghị quyết kêu gọi các quốc gia ưu tiên thực hiện các chính sách, biện pháp ở quy mô thích hợp nhằm giải quyết vấn đề rác thải nhựa trên biển và vi nhựa. Nghị quyết 3/7 năm 2017 khuyến khích các quốc gia tiếp tục thực hiện các biện pháp và khuyến nghị được ghi nhận trong hai Nghị quyết 1/6 và 2/11.

Đến năm 2019, trước tình hình ô nhiễm nhựa ngày càng nguy cấp, UNEA đã ban hành 03 nghị quyết, gồm: Nghị quyết 4/6, Nghị quyết 4/7, Nghị quyết 4/9. Những nghị quyết này đã hướng tới mục tiêu xa hơn trong giải quyết vấn đề về ô nhiễm nhựa, đó là ưu tiên cách tiếp cận dựa trên toàn bộ vòng đời của nhựa và hướng tới hiệu quả trong sử dụng nguồn lực. Bên cạnh đó, các nghị quyết cũng đưa ra những giải pháp trực tiếp khác như cấm biện pháp đốt rác thải nhựa và giảm thiểu hạt vi nhựa, siêu vi nhựa; khuyến khích và thúc đẩy các quốc gia, khu vực ban hành các chương trình hành động, sáng kiến và kêu gọi sự hợp tác đa phương trong việc giảm thiểu ô nhiễm rác thải nhựa.

Sau những nỗ lực và kết quả đáng được ghi nhận của những Nghị quyết này, với sự đồng thuận nhất trí cao của hơn 175 quốc gia tham gia cuộc họp Đại hội đồng LHQ về môi trường, tháng 3/2022, Nghị quyết 5/14 đã ra đời với tiêu đề “*Kết thúc ô nhiễm nhựa: Hướng tới một công cụ pháp lý quốc tế mang tính ràng buộc*”. Nghị quyết đã kêu gọi xây dựng và phát triển một Hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa, bao gồm cả trong môi trường biển với tham vọng sẽ ban hành vào cuối năm 2024 và có hiệu lực vào năm 2025.

Thêm vào đó, trong Chương trình nghị sự 2030, với 17 mục tiêu phát triển bền vững sau năm 2015 tại Hội nghị thượng đỉnh LHQ. Mặc dù không có mục tiêu riêng đối với ô nhiễm rác thải nhựa nhưng có liên quan tới bảo vệ, phát triển bền vững môi trường hệ sinh thái biển và cộng đồng như: Mục tiêu 6 về bảo đảm quản lý bền vững nguồn nước và vệ sinh cho mọi người, trong đó, chỉ tiêu 6.3 có vai trò quan trọng khi đề cập tới việc cải thiện chất lượng nước bằng cách giảm ô nhiễm, loại bỏ xả thải trái phép và giảm thiểu việc phát thải các hoá chất, vật liệu nguy hiểm ra môi trường; Mục tiêu 12, tập trung bảo đảm các mô hình tiêu dùng và sản xuất bền vững, đặc biệt, chỉ tiêu 12.5 chú trọng “việc giảm chất thải thông qua ngăn ngừa, giảm thiểu, tái chế và tái sử dụng rác thải” và được giám sát qua chỉ số tỷ lệ tái chế quốc gia. Mặc dù không đề cập cụ thể đến nhựa, nhưng nhựa rõ ràng là một phần trong những mục tiêu này. Mục tiêu 14 “Bảo tồn và sử dụng bền vững các

đại dương, biển và tài nguyên biển để phát triển bền vững”, chỉ tiêu 14.1 đề cập đến các nguồn ô nhiễm từ đất liền và rác thải biển với mục tiêu “ngăn ngừa và giảm đáng kể ô nhiễm biển ở mọi loại hình, đặc biệt từ các hoạt động trên đất liền, bao gồm rác thải biển và ô nhiễm dinh dưỡng” trước năm 2025. Đây có thể được xem là một trong những mục tiêu đã chỉ ra nguồn phát thải nhựa chính mà các điều ước quốc tế trước đó chưa đề cập tới. Ngăn ngừa, xử lý từ nguồn ô nhiễm trên đất liền cũng là một trong những nội dung mà Hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa hướng tới.

Ngoài các quy phạm luật mềm mang tính toàn cầu, còn có hơn 20 Kế hoạch hành động khu vực khác nhau trên thế giới về giải quyết ô nhiễm nhựa như: Kế hoạch hành động khu vực về rác thải nhựa trên biển tại biển Baltic năm 2018; Kế hoạch hành động nhằm ngăn chặn, quản lý rác thải nhựa trên biển ở khu vực Tây bắc Atlantic năm 2014...

### **2. Ảnh hưởng của luật mềm trong định hình xây dựng Hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa**

Từ những năm 1970, sau Tuyên bố Stockholm năm 1972 về Môi trường Con người, luật mềm đã đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển của luật quốc tế về môi trường nói chung và ô nhiễm nhựa nói riêng. Trong bối cảnh các quốc gia còn do dự khi tham gia vào một cam kết quốc tế với nghĩa vụ pháp lý ràng buộc, luật mềm là sự lựa chọn phổ biến. Các văn kiện luật mềm như tuyên bố, nghị quyết, chương trình hành động... do các tổ chức quốc tế liên chính phủ hoặc các diễn đàn đa phương khởi xướng, tuy không phát sinh nghĩa vụ pháp lý nhưng lại góp phần hình thành chuẩn mực hành xử đối với vấn đề ô nhiễm nhựa, thúc đẩy quá trình hợp tác giữa các quốc gia.

Hiện tại, quá trình thỏa thuận, đàm phán và xây dựng Hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa đã trải qua 05 vòng đàm phán, theo lộ trình ban đầu, Hiệp ước được kỳ vọng tuyên bố ra đời vào cuối năm 2024 sau vòng đàm phán thứ 5 (INC-5) tại Bussan, Hàn Quốc, có hiệu lực thi hành vào năm 2025. Tuy nhiên, sau vòng đàm phán thứ 5 (kết thúc vào ngày 01/12/2024), hiệp ước vẫn chưa được ban hành, các quốc gia thống nhất tiếp tục thảo luận trong năm 2025 trên cơ sở văn bản sửa đổi của chủ tịch (Chair text). Trong INC-5, những bất đồng gay gắt về các quy định đối với sản xuất nhựa hoặc polymer nhựa từ nhiên liệu hoá thạch, hay các quy định liên quan tới biện pháp kiểm soát hoá chất độc hại sử dụng trong quá trình sản xuất nhựa... vẫn chưa tìm được đáp án chung. Những bất đồng này đã xuất hiện từ các vòng đàm phán trước và là mục tiêu giải quyết của

INC-5, nhưng sau một tuần tiến hành, các bên vẫn không đạt được sự thống nhất. Hiệp ước chung toàn cầu vẫn chưa được ban hành và sẽ tiếp tục đàm phán trong năm 2025. Phần thứ hai của vòng đàm phán 5 (INC-5.2) được khai mạc và kéo dài từ ngày 05/8/2025 đến ngày 14/8/2025 tại Geneva, Thụy Sĩ, tiếp tục thảo luận các vấn đề chưa thống nhất giữa các quốc gia.

Có thể thấy, việc xây dựng một văn kiện quốc tế mang tính toàn cầu là một quá trình dài hạn<sup>16</sup>. Những nội dung được thảo luận nhằm xây dựng các điều khoản trong Hiệp ước có thể được xem như là những “kết tinh” của các nghị quyết, chương trình hành động, kế hoạch hành động trên phạm vi toàn cầu và khu vực về các vấn đề liên quan tới ô nhiễm rác thải nhựa mà cộng đồng quốc tế đã đạt được suốt thời gian trước đó. Nói cách khác, những điều ước quốc tế trước đó không đề cập trực tiếp hay đưa ra các giải pháp mạnh để giải quyết vấn đề ô nhiễm nhựa. Vì thế, những mục tiêu, phạm vi, nguyên tắc, trách nhiệm chung của các quốc gia đối với xử lý ô nhiễm nhựa thường được ghi nhận trong các văn bản luật mềm. Các quy định của luật mềm đã ảnh hưởng tới quá trình xây dựng Hiệp ước chung toàn cầu về rác thải nhựa như ở các khía cạnh sau đây:

*Thứ nhất*, việc nhấn mạnh, lặp lại nhiều lần tình trạng báo động và mức độ trầm trọng của rác thải nhựa trong các tuyên bố, chương trình hành động, kế hoạch hành động hay các nghị quyết của UNEA... đã phần nào tác động đến ý chí của các quốc gia trong việc xây dựng quy định pháp luật trong nước đối với việc phòng ngừa, xử lý ô nhiễm nhựa; từ đó ảnh hưởng tới quan điểm, lập trường của quốc gia khi tham gia đàm phán, xây dựng một điều ước quốc tế toàn cầu cũng như thực thi các cam kết chính trị trên thực tế. Chẳng hạn, khi tham gia vào các văn bản luật mềm này, các quốc gia sẽ ban hành các quy định, kế hoạch hành động nhằm thực hiện việc ngăn ngừa, xử lý rác thải nhựa, mặc dù điều đó không phải là nghĩa vụ bắt buộc, nhưng lại thể hiện trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia đối với các vấn đề cấp bách mới xuất hiện. Ví dụ: Việt Nam đã xây dựng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, chống ô nhiễm nhựa như: Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo Việt Nam năm 2015. Luật có quy định về quản lý chất thải rắn phát sinh từ tàu thuyền, giàn khoan, giàn khai thác dầu khí, công trình và thiết bị khác trên biển<sup>17</sup>; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 của Việt Nam đã bổ sung các điều khoản riêng về rác thải nhựa và vi nhựa (Điều 73); Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 quy định túi

ni lông là đối tượng thuộc diện chịu thuế; Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015 của Chính phủ về quản lý rác thải và phế liệu; Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất thải nhựa đại dương đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ ban hành bằng Quyết định số 1746/QĐ-TTg ngày 04/12/2019. Kế hoạch này nhằm thực hiện có kết quả các sáng kiến và cam kết của Việt Nam với quốc tế về việc giải quyết các vấn đề rác thải nhựa mà trọng tâm là rác thải nhựa đại dương, bảo đảm ngăn ngừa việc xả rác thải nhựa từ các nguồn thải trên đất liền và các hoạt động trên biển, phấn đấu đưa Việt Nam trở thành quốc gia tiên phong trong khu vực về giảm thiểu rác thải nhựa đại dương và góp phần thực hiện thành công Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018). Việt Nam đã tham gia Hội nghị Bộ trưởng về ô nhiễm rác thải nhựa và rác thải biển tại Geneva (ngày 01-02/9/2021), cùng với Na Uy tổ chức thành công Hội nghị quốc tế về kinh tế đại dương bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu (ngày 13-14/12/2021), với khuyến nghị dự thảo Hiệp định về rác thải nhựa.

Luật mềm cũng tác động đến hành vi các quốc gia khác trên thế giới. Trên cơ sở Chỉ thị Khung chiến lược biển của Liên minh châu Âu (EU) và các quy phạm luật mềm mang tính toàn cầu, Đức đã thông qua Chiến lược biển quốc gia, Luật về quản lý rác thải có hiệu lực từ ngày 01/6/2012 (KrWG); ngoài ra, còn có các chỉ thị liên quan tới trách nhiệm nhà sản xuất và nhập khẩu với ảnh hưởng của nhựa gây ra đối với môi trường trong suốt vòng đời của nó... Đây có thể xem là tác động gián tiếp của luật mềm trong việc xây dựng các tiêu chuẩn quốc tế được thừa nhận bởi các quốc gia thông qua hệ thống pháp luật trong nước. Từ đó, góp phần vào việc sớm thúc đẩy đạt được thỏa thuận xây dựng một Hiệp ước toàn cầu khi mà chính các thành viên đã có sẵn một khuôn khổ pháp lý quốc gia đáp ứng chuẩn mực quốc tế. Thêm vào đó, trong các vòng đàm phán như INC-4, INC-5 có sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ, các doanh nghiệp, viện nghiên cứu... đã góp phần tăng thêm “sức ép” đối với các đoàn đàm phán, thông qua những nghiên cứu, tuyên bố công khai của họ trên toàn thế giới.

*Thứ hai*, các quy định luật mềm ở phạm vi toàn cầu như GPA, GPML, SDGs, Nghị quyết của UNEA từ năm 2014 tới năm 2022, và rất nhiều Kế hoạch hành động của các khu vực cùng các hội nghị trong khuôn khổ các tổ chức quốc tế hay các hội nghị COP của Công ước Basel... đều đưa ra các hướng dẫn tự nguyện về giảm thiểu rác thải nhựa trên biển, kiểm soát ô nhiễm nhựa. Bên cạnh đó, thúc đẩy

<sup>16</sup> Pierre-Marie Dupuy, Tlđd.

<sup>17</sup> Điều 45.7 và Điều 46-47 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo Việt Nam năm 2015.

sự hợp tác, phối hợp giữa các quốc gia thành viên nhằm triển khai những biện pháp cụ thể để quản lý rác thải nhựa trên biển và đất liền. Những hướng dẫn, triển khai, đào tạo nhằm nâng cao sự hiểu biết về ô nhiễm rác thải nhựa, giải pháp để ngăn ngừa, kiểm soát ô nhiễm nhựa được phổ biến rộng rãi đã góp phần định hướng quan điểm chung của cộng đồng trên toàn thế giới đối với vấn đề này; góp phần đi tới thỏa thuận thống nhất xây dựng một công cụ pháp lý ràng buộc chung nhằm chấm dứt ô nhiễm nhựa trên toàn cầu.

Thứ ba, những quy định luật mềm có vai trò là “chất liệu” để xây dựng những điều khoản mang tính ràng buộc trong một hiệp ước chung về ô nhiễm nhựa. Thật vậy, trong bản Dự thảo 0 (Zero Draft) của Hiệp ước và mới nhất là văn bản của Chủ tịch (Chair text), nhiều quy định được xây dựng từ nội dung nghị quyết của Đại hội đồng LHQ như: Nghị quyết 70/1 năm 2015 về Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững; Tuyên bố Rio về môi trường và phát triển năm 1992; Nghị quyết 76/300 năm 2022 công nhận quyền có một môi trường sạch sẽ, lành mạnh và bền vững là một quyền con người; Nghị quyết của UNEA 5.2 năm 2022 yêu cầu phát triển văn kiện ràng buộc pháp lý quốc tế về ô nhiễm nhựa, kể cả trong môi trường biển... Chẳng hạn, phạm vi của Hiệp ước hướng tới tất cả các loại nhựa và ô nhiễm nhựa liên quan trong suốt vòng đời của nhựa. Quy định này chưa từng xuất hiện trong những điều ước quốc tế đã ban hành trước đó có liên quan tới nhựa và ô nhiễm nhựa. Cách ưu tiên tiếp cận toàn bộ vòng đời nhựa trong giải quyết ô nhiễm nhựa được nhắc tới trong Nghị quyết của UNEA 4/6 năm 2019 và Nghị quyết UNEA 5/14 năm 2022.

Tương tự, cơ chế thúc đẩy hợp tác, phối hợp giữa các quốc gia thành viên trong các công cụ luật mềm như GPA, GMPL... cũng là cơ sở để các quốc gia có thể đàm phán, thỏa thuận mở rộng hợp tác và điều phối trong mọi hoạt động. Đồng thời, một trong số những mục tiêu mà Hiệp ước toàn cầu hướng tới là tạo ra những tiêu chuẩn, nguyên tắc áp dụng chung cho tất cả các quốc gia. Những nguyên tắc này, trên thực tế, trong quá trình xây dựng Hiệp ước vấp phải khá nhiều quan điểm khác nhau. Tuy nhiên, trong nội dung bản dự thảo Hiệp ước, các nguyên tắc đưa ra thảo luận được khuyến nghị dựa trên các nguyên tắc đã được nêu trong Tuyên bố Rio+20 và trong Nghị quyết UNEA 5/14. Điều này tạo ra những hiệu ứng tích cực và tăng khả năng đạt được đồng thuận giữa các quốc gia hơn.

Tóm lại, quá trình hình thành một hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa đòi hỏi sự chuẩn bị kỹ lưỡng về cả chính trị, kỹ thuật lẫn pháp lý. Trong bối cảnh đó, luật mềm đã và

đang đóng vai trò định hướng quan trọng, góp phần hình thành nhận thức chung, tạo dựng đồng thuận giữa các quốc gia và từng bước xác lập các nội dung ưu tiên cần được quy phạm hóa trong điều ước tương lai. Thông qua các nghị quyết, tuyên bố, khuyến nghị và hành động tự nguyện, luật mềm đã cung cấp không gian linh hoạt cho việc thử nghiệm chính sách, thúc đẩy sự tham gia đa bên và phản ánh xu hướng phát triển tiến bộ của luật môi trường quốc tế. Với chức năng kết nối giữa thực tiễn chính sách và tiến trình đàm phán pháp lý, luật mềm là cơ sở chuyển tiếp hiệu quả giữa cam kết chính trị và quy phạm pháp lý. Do đó, có thể khẳng định rằng luật mềm giữ vị trí trung tâm trong việc dẫn dắt và định hướng các giai đoạn đầu của tiến trình xây dựng một hiệp ước quốc tế hiệu quả nhằm ứng phó với ô nhiễm nhựa toàn cầu./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Arif Ahmed and Md. Jahid Mustofa (2016), *Role of soft law in environmental protection: An overview*, <https://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Role-of-Soft-Law-in-Environmental-Protection-An-Overview.pdf>;
2. Arnold N. Pronto, “Understanding the Hard/Soft Distinction in International Law”, *48 Vanderbilt Law Review*, 941/2021, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol48/iss4/2>;
3. Delia Paul (2021), *Protecting the Marine Environment from Land-based Activities*, International Institute for Sustainable Development, <https://www.iisd.org/system/files/2021-01/still-one-earth-GPA.pdf>;
4. *The global partnership on plastic pollution and marine litter*, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44323/GPML%20Brochure%202023%20Updated%20%281%29.pdf?sequence=1>;
5. Pierre-Marie Dupuy, *Soft Law and the International Law of the Environment*, <https://repository.law.umich.edu/njil/vol12/iss2/4>;
6. P.G.C. Nayanathara Thathsarani Pilapitiya, Amila Sandaruwan Ratnayake, “The world of plastic waste: A review”, *Cleaner Materials*, Vol. 11/ 2024, ISSN 2772-3976, <https://doi.org/10.1016/j.clema.2024.100220>;
7. Telesetsky, A. (2023), “The ‘Thin Law’ of Plastic Regulation and a Proposal for a Regional or Global Waste Tariff”, *The Environmental Rule of Law for Oceans: Designing Legal Solutions*, F. M. Platjouw & A. Pozdnakova (Eds.), Cambridge University Press;
8. Wingfield, S., Lim, M. (2022), *The United Nations Basel Convention’s Global Plastic Waste Partnership: History, Evolution and Progress*, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-78627-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78627-4_10);
9. United Nations Environment Programme, *From Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution*, Nairobi, 2021;
10. Báo cáo phân tích quy mô, thị phần và xu hướng thị trường nhựa theo sản phẩm (PE, PP, PU, PVC, PET, PS), theo ứng dụng (ép phun, ép thổi, ép quay, ép nén), theo mục đích sử dụng cuối cùng, theo khu vực và dự báo phân khúc năm 2024-2030, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/global-plastics-market>;
11. *Plastic Pollution*, <https://www.unep.org/plastic-pollution>;
12. Công ước Basel về Kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng, <https://www.basel.int/Default.aspx?tabid=9319>.