

ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP VỀ THỂ CHẾ (INSTITUTIONAL FIT) GIỮA CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ TÀI NGUYÊN NƯỚC VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG VỚI LUẬT TÀI NGUYÊN NƯỚC

¹LÊ THỊ HƯỜNG, NGUYỄN ANH ĐỨC, TRẦN THỊ DIỆU HẰNG, LƯƠNG THỊ PHƯƠNG THẢO

²LÊ VĂN QUY

¹ Viện Khoa học Tài nguyên nước

²Viện Khoa học Khí tượng thủy văn và Biến đổi khí hậu

Tóm tắt:

Biến đổi khí hậu làm cạn kiệt, suy thoái nguồn nước ở nhiều nơi trên thế giới, cùng với đó là sự gia tăng mâu thuẫn trong sử dụng, quản lý tài nguyên nước (TNN) tại các lưu vực sông (LVS) liên quốc gia. Trong khi đó, sự đồng thuận, khung pháp lý cũng như cơ chế phối hợp thực hiện các thỏa thuận quốc tế liên quan đến nguồn nước liên quốc gia còn chưa đầy đủ và thống nhất. Ở một số LVS liên quốc gia, các hiệp định, thỏa thuận về chia sẻ, sử dụng, bảo vệ nguồn nước chưa được một số nước thành viên tham gia. Mặt khác, một số hiệp định, thỏa thuận mới chỉ dừng lại về một vài khía cạnh của TNN mà chưa đề cập đến khía cạnh sử dụng, chia sẻ lợi ích khác. TNN của Việt Nam phụ thuộc phần lớn vào những quốc gia ở thượng lưu và việc khai thác, sử dụng nước ở thượng lưu thuộc các nước láng giềng có ảnh hưởng rất lớn đến nguồn nước của Việt Nam. Do đó, giải quyết các vấn đề nguồn nước quốc tế có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm an ninh nguồn nước quốc gia. Các quy định của Điều ước là cơ sở pháp lý quan trọng để các quốc gia có chung nguồn nước thương lượng, giải quyết những vấn đề phát sinh trong việc khai thác, sử dụng, bảo vệ nguồn nước. Bài báo này thực hiện đánh giá sự phù hợp về thể chế (institutional fit) giữa các điều ước quốc tế về TNN vùng ĐBSCL với Luật TNN (sửa đổi) sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 và dự kiến thông qua vào kỳ họp 6 năm 2023, nhằm đánh giá kết quả đã đạt được, cùng với đó là khoảng trống về chính sách trong giải quyết các thách thức về TNN liên quốc gia ở vùng ĐBSCL, từ đó nêu lên tồn tại, hạn chế cần khắc phục trong vấn đề hợp tác quốc tế về TNN liên quốc gia.

Từ khóa: Bình đẳng, chia sẻ, công ước, hiệp định, hiệp ước, hợp tác, TNN liên quốc gia.

Ngày nhận bài: 30/3/2023. **Ngày sửa chữa:** 19/4/2023. **Ngày duyệt đăng:** 10/5/2023.

Assessment of institutional fit between international treaties on water resources in the Vietnamese mekong delta and Vietnam's water resources law

Abstract:

Climate change has led to an increase in droughts and the depletion of water resources in many parts of the world, along with an increase in conflicts over the use and management of water resources in transboundary river basins. However, the consensus, legal framework and coordination mechanism for the implementation of international agreements related to transboundary water resources are still incomplete and inconsistent. In some transboundary river basins, treaties and agreements on sharing, using and protecting water resources have not yet been joined by some member countries; In addition, some treaties and agreements only cover a few aspects of water resources without mentioning other aspects of use and benefit sharing. Vietnam's water resources dependent largely on upstream countries; the exploitation and use of water in upstream countries have the significant impacts on Vietnam's water sources. Therefore, solving international water resources issues are the great importance in ensuring national water security. The provisions of the treaties are an important legal basis for countries sharing water resources to negotiate and resolve issues arising from the exploitation, use, and protection of water resources. This article evaluates the institutional fit between the Treaties on water resources in the Vietnamese Mekong delta and the Vietnam's Law on Natural Resources (amended) which will be voted on by the National Assembly at 5th session and is expected to be adopted at the 6th session in 2023 to assess the policy gaps in addressing the transboundary water challenges in the Vietnamese Mekong delta and evaluates the achieved results and proposes shortcomings that need to be overcome in the international cooperation on transboundary water resources.

Keywords: Equity, sharing, conventions, agreements, treaties, cooperation, transboundary water resources.

JEL Classifications: Q57, Q52, O13, R58.



1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là sông xuyên biên giới mà Việt Nam là quốc gia ở hạ nguồn. Phần diện tích nằm ngoài lãnh thổ của các LVS chiếm 71,7% tổng diện tích toàn bộ các LVS ở Việt Nam. Nước ta nằm cuối nguồn của 5 hệ thống sông lớn, gồm: LVS Mê Công (795 nghìn km²), 92% diện tích thuộc nước ngoài (Trung Quốc, Miến Điện, Thái Lan, Lào và Campuchia); Sông Hồng (169 nghìn km²), 51% nằm ở nước ngoài, chủ yếu là Trung Quốc (81,2 nghìn km²); Sông Đồng Nai (40 nghìn km²), 17% thuộc Campuchia (6,7 nghìn km²); Sông Mã (28,4 nghìn km²), gần 38% thuộc Lào và sông Cả (27,2 nghìn km²), 35% thuộc Lào (9,5 nghìn km²) [9].

Những năm qua, các nước ở thượng lưu đang tăng cường xây dựng công trình thủy điện, chuyển nước và lấy nước, là nguy cơ nguồn nước chảy về nước ta sẽ ngày càng suy giảm và bị động. Việc khai thác nguồn nước (đập thủy điện) ở thượng nguồn từ phía Trung Quốc đã tác động đến chế độ dòng chảy, nồng độ bùn cát vùng hạ nguồn do vận hành hồ chứa, nhất là từ năm 2007 - 2010; tạo ra lũ đột ngột, bất thường (biên độ dao động mực nước ngày từ 4 m - 10 m), gây dao động mực nước giữa ban ngày và ban đêm rất lớn, có thời gian các hồ ngừng xả nước phát diện liên tục, kéo dài, làm suy kiệt dòng chảy các sông [2]. Việc xây dựng, vận hành các công trình thủy điện trên thượng nguồn sông Mê Công có tác động đến hoạt động phát triển kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội và BVMT ở vùng hạ lưu, đặc biệt là vùng ĐBSCL do thay đổi chế độ dòng chảy, suy giảm hàm lượng phù sa, suy giảm nguồn lợi thủy sản...

Theo Luật Điều ước quốc tế số 108/2016/QH13, “Điều ước quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với bên ký kết nước ngoài, làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác”[5]. Luật Thỏa thuận Quốc tế số 70/2020/QH14 cũng khẳng định “Thỏa thuận quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản về hợp tác quốc tế giữa bên ký kết Việt Nam trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với bên ký kết nước ngoài, không làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế” [6]. Do đó, các điều ước quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý nguồn nước xuyên biên giới vì đàm phán về vấn đề này cho phép các quốc gia có thể đạt được thỏa hiệp giữa những lợi ích khác nhau và cùng nhau đưa ra quy tắc, nguyên tắc, thủ tục rõ ràng về việc làm thế nào để phát triển nguồn nước, lợi ích từ TNN cần được chia sẻ và việc áp dụng một khuôn khổ pháp lý phù hợp sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của việc quản lý, tránh hoặc giải quyết xung đột giữa các nhóm sử dụng nước [3]. Về mặt thể chế, những thách thức về nguồn nước xuyên biên giới đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý nguồn nước. Trong tài liệu hiện có về quản trị môi trường, các nghiên cứu đề cập đến khái niệm về sự phù hợp của thể chế để xem xét nỗ lực của thể chế nhằm đạt được kết quả mong muốn [14].

Xuất phát từ tình hình triển khai thực tế Luật TNN (2012), mặc dù đã đạt được nhiều kết quả quan trọng nhưng sau gần 10 năm thi hành, do các mối quan hệ kinh tế, xã hội có sự thay đổi, Nhà nước cũng ban hành nhiều chính sách, pháp luật liên quan đến quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng TNN nên Luật TNN

(2012) đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế. Thực tế đó đòi hỏi pháp luật về TNN và một số Luật liên quan đến quản lý, bảo vệ TNN cần thiết phải sớm được cập nhật, sửa đổi, bổ sung, bảo đảm tính thống nhất, toàn diện [12]. Do đó, Luật TNN (sửa đổi) sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5, dự kiến thông qua vào kỳ họp 6 năm 2023 và việc đánh giá sự phù hợp về thể chế giữa các điều ước quốc tế liên quan đến TNN vùng ĐBSCL với Luật TNN là cần thiết, nhằm đánh giá được những khoảng trống về chính sách trong giải quyết thách thức về TNN liên quốc gia, phù hợp với xu thế của thế giới trong việc giải quyết những vấn đề liên quan đến khai thác, sử dụng, bảo vệ nguồn nước liên quốc gia theo nguyên tắc, chuẩn mực chung của quốc tế.

Bên cạnh đó, việc gia nhập Công ước sẽ góp phần vào quá trình hình thành khuôn khổ pháp lý điều chỉnh việc sử dụng nguồn nước quốc tế tại khu vực Đông Nam Á, đồng thời, thể hiện rõ cam kết của Việt Nam đối với nguyên tắc công bằng, hợp lý trong sử dụng các nguồn nước liên quốc gia - một trong những cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng nhất để bảo vệ nguồn nước chung của Việt Nam và các nước láng giềng theo chuẩn mực chung của quốc tế [3].

Bài báo thực hiện phân tích sự phù hợp thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN mà Việt Nam đã tham gia với Luật TNN (sửa đổi), nhằm xác định được những khoảng trống về thể chế trong quá trình xây dựng Luật TNN (sửa đổi); quá trình triển khai thực hiện Luật TNN ở cấp địa phương (tỉnh); nỗ lực không ngừng để đạt được sự phù hợp về thể chế nhằm giải quyết các vấn đề về nguồn nước xuyên biên giới ở quy mô vùng ĐBSCL, đồng thời góp phần vào việc đề xuất bổ sung, điều chỉnh một số điều, khoản liên quan đến hợp tác quốc tế trong lĩnh vực TNN trước khi Luật TNN (sửa đổi) được thông qua.

2. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là sự phù hợp thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN mặt (không bao gồm nước biển) vùng ĐBSCL (Hình 1) và Luật TNN (sửa đổi).

Phạm vi nghiên cứu: Các điều ước quốc tế về TNN vùng ĐBSCL mà Việt Nam đã tham gia, chú trọng vào:

- Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững LVS Mê Công (Hiệp định Mê Công 1995);
- Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997).
- Luật TNN (sửa đổi) sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp 5 và dự kiến thông qua vào kỳ họp 6 năm 2023.



▲ Hình 1. Phạm vi khu vực nghiên cứu

Nguồn: Nhóm tác giả, Viện Khoa học TNN



2.2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp chính là nghiên cứu tại bàn, được sử dụng, xem xét các kết quả nghiên cứu trước đó về quy định, ràng buộc, nguyên tắc, quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm khi Việt Nam tham gia vào các điều ước quốc tế trong lĩnh vực TNN liên quốc gia trên cơ sở thu thập, kế thừa thông tin, kết quả nghiên cứu của các chương trình, dự án, đề tài khoa học, bài báo, tạp chí có liên quan đến đề tài. Dữ liệu được phân tích nhằm làm rõ hơn về sự phức tạp của nguồn nước xuyên biên giới mà vùng ĐBSCL đang phải đối mặt; thể chế, chính sách mà cấp Trung ương và địa phương triển khai thực hiện trong ứng phó với các tác động xuyên biên giới [16]; động lực thực thi chính sách gắn với thực hiện Luật TNN để đạt được mục tiêu so sánh quy định trong các điều ước quốc tế liên quan đến quản lý TNN liên quốc gia mà Việt Nam đã tham gia với Luật TNN, qua đó xác định được những khoảng trống cần khắc phục và rút ra bài học kinh nghiệm, đề xuất sửa đổi Luật, nhằm hoàn thiện khung pháp lý hợp tác quốc tế về TNN liên quốc gia.

- Phương pháp chuyên gia được thực hiện thông qua việc tổ chức trực tiếp 2 hội thảo trong nước, trong đó 1 hội thảo vào tháng 10/2022 tại TP. Hồ Chí Minh và 1 hội thảo vào tháng 11/2022 tại Hà Nội, với sự tham gia của 45 đại biểu đại diện các Sở, ban/ngành và cơ quan liên quan trong lĩnh vực TNN, nhằm thu thập ý kiến góp ý của các chuyên gia. Kết quả của phương pháp này đã được 100% đại biểu tham dự cùng thảo luận, nhất trí thông qua. Các ý kiến được tổng hợp và ghi chép vào biên bản cuộc họp, ý kiến trùng nhau hay gần nhau của đa số chuyên gia là kết luận chung và được xem xét đánh giá, bổ sung thêm vào nội dung nghiên cứu. Hội thảo cùng thảo luận khái niệm sự phù hợp về thể chế ở cấp Trung ương và địa phương giữa các điều ước quốc tế về TNN liên quốc gia với Luật TNN (sửa đổi) và những vấn đề về hợp tác quốc tế mà hiện nay vùng ĐBSCL đang phải đối mặt.

- Phương pháp phù hợp về thể chế “institutional fit”: Được định nghĩa là sự sắp xếp về mặt thể chế nhằm phù hợp với các đặc trưng xác định của các vấn đề cần giải quyết [17]. Trong trường hợp này, sự phù hợp về thể chế gắn liền với quá trình phân tích, đánh giá, theo đó các thuộc tính của một vấn đề được xem xét nhằm đạt được kết quả mong muốn [14]. Khái niệm này đã được thực hiện trong một số nghiên cứu về quản trị môi trường, phân tích sự phù hợp về thể chế giữa các quy định của Ấn Độ liên quan đến việc sử dụng đất than bùn với thói quen của người dùng đất than bùn. Đặc biệt, tập trung vào đánh giá mức độ phù hợp về cách thức quản lý đất than bùn mà các nhà quản lý chính sách đã xây dựng [13]. Ekstrom and Young (2009) đã phản ánh về cách định lượng sự phù hợp về thể chế/hệ sinh thái trong bối cảnh quản lý dựa trên hệ sinh thái. Họ chỉ ra rằng, sự không phù hợp về chức năng là do thiếu khung thể chế cho một phần hệ thống sinh thái xã hội, từ đó gây ra sự suy giảm các dịch vụ hệ sinh thái [15]. Thể chế đã trở thành một thành phần quan trọng trong quản lý môi trường [13]. Về mặt chức năng, thể chế là trung gian “vai trò, tương tác, thực tiễn của các chủ thể nhà nước, tư nhân và xã hội” trong một khu vực. Tuy nhiên, các quyết

định được đưa ra để giải quyết vấn đề không phải lúc nào cũng thành công. Thực tế, sự phù hợp được đưa ra như một thước đo đánh giá vì các thể chế tại chỗ không thể phù hợp với quy mô không gian hoặc thời gian của các quá trình [16]. Phương pháp này do Wandel và March-ildon (2010) đề xuất [18], được thực hiện với mục đích làm rõ nỗ lực của Nhà nước trong việc đánh giá sự phù hợp về thể chế bằng cách điều tra vấn đề chưa được thực hiện về đánh giá sự phù hợp trong thách thức quản lý TNN xuyên biên giới ở vùng ĐBSCL thông qua xem xét khía cạnh phù hợp với không gian “spatial fit”. Bên cạnh đó, phương pháp này cũng xem xét đánh giá ở phạm vi địa lý về các tác động của nguồn nước xuyên biên giới vùng ĐBSCL và được thực hiện theo không gian nhằm thúc đẩy nỗ lực sửa đổi thể chế ở quy mô cấp chính quyền (Trung ương và tỉnh) để giải quyết vấn đề được tốt hơn.

Do vậy, bài báo sẽ tập trung vào Luật TNN (sửa đổi) để xác định điểm phù hợp và chưa phù hợp, góp phần hoàn thiện những khoảng trống về thể chế, tăng cường năng lực giải quyết các thách thức phát triển TNN vùng ĐBSCL trong tương lai.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1 Đánh giá sự phù hợp về thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN với Luật TNN (sửa đổi)

Cho đến nay, tại Việt Nam vẫn chưa có một văn bản nào quy định cụ thể các chính sách hợp tác quốc tế về TNN liên quốc gia, các nguyên tắc hợp tác quốc tế về TNN mới chỉ được thể hiện tại Điều 75, Luật TNN (sửa đổi); những Điều, Khoản thuộc Phần II của Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho mục đích phi giao thông thủy (Công ước New York 1997); Điều, Khoản thuộc Chương 3 của Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững LVS Mê Công (Hiệp định Mê Công 1995) và 5 bộ quy tắc về sử dụng nước của Ủy hội Sông Mê Công quốc tế đã xây dựng, được thông qua vào tháng 11/2003. Ngoài ra, Việt Nam còn tham gia ký kết các thỏa thuận hợp tác, biên bản ghi nhớ, nghị định thư... Tuy nhiên, các quy định hiện nay mới chỉ tồn tại riêng lẻ ở quy phạm điều ước và chỉ mang tính chất khuyến nghị hoặc chỉ là những quy phạm trong phạm vi song phương, khu vực [2]. Có nhiều điều ước song phương, đa phương điều chỉnh việc khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới nhưng không có điều ước chung toàn cầu nào về vấn đề này. Theo đó, các quốc gia trong cùng lưu vực có nghĩa vụ phải xem xét quyền, nhu cầu của quốc gia khác và mỗi quốc gia có quyền được chia sẻ nguồn nước một cách công bằng, hợp lý. Nguyên tắc này mang lại lợi ích tối đa cho mỗi lưu vực nước, cùng với mức thiệt hại tối thiểu. Việc xác định chia sẻ hợp lý và công bằng phải được đánh giá dựa trên tất cả mọi yếu tố liên quan trong từng trường hợp cụ thể [3]. Kết quả đánh giá sự phù hợp thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN và Luật TNN (sửa đổi) như sau:

3.1.1 Sự phù hợp về thể chế giữa Hiệp định Mê Công 1995 với Luật TNN (sửa đổi):

- Phạm vi điều chỉnh: Đối tượng, phạm vi của Hiệp định là TNN và các tài nguyên liên quan của LVS Mê Công.



Điều này là hoàn toàn phù hợp với đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật TNN (sửa đổi), bao gồm: Nước mặt, nước dưới đất, nước mưa, nước biển, tuy nhiên, phạm vi nghiên cứu của bài báo chỉ tập trung vào TNN mặt. Nguồn nước sông Mê Công là nguồn nước liên quốc gia, chảy từ lãnh thổ nước khác vào lãnh thổ Việt Nam và các quốc gia láng giềng.

- Các nguyên tắc chính: Hiệp định Mê Công 1995 quy định 3 nguyên tắc cơ bản (Điều 3, 4, 5), gồm: (i) BVMT và cân bằng sinh thái [10]: Khẳng định sự đồng thuận, nỗ lực hợp tác chung của các quốc gia trong việc duy trì, BVMT và tài nguyên thiên nhiên của LVS Mê Công khỏi nguy cơ bị ô nhiễm từ bất kỳ dự án phát triển nào được thực hiện; (ii) bình đẳng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ [10]: Khẳng định mỗi quốc gia đều có chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, có quyền tự do lựa chọn, phát triển chế độ chính trị, xã hội, kinh tế, văn hóa của mình, được các quốc gia khác tôn trọng. Các quốc gia không phân biệt chế độ chính trị, lớn hay nhỏ, giàu hay nghèo, đều có quyền độc lập như nhau, được đối xử công bằng như nhau. Các quốc gia đều được tham gia một cách bình đẳng vào tất cả mọi hoạt động của Mê Công, tham gia giải quyết các vấn đề có liên quan đến lợi ích của mình. Ý kiến của quốc gia thành viên có giá trị ngang nhau và đều được các quốc gia khác tôn trọng; (iii) sử dụng hợp lý và công bằng [10]: Nguyên tắc này là nền tảng của Hiệp định Mê Công, cho phép một quốc gia trong lưu vực chia sẻ nguồn nước sông Mê Công một cách công bằng, hợp lý. Sử dụng công bằng được điều chỉnh bởi nguyên tắc sử dụng chủ quyền của nguồn nước, quy định rằng mọi quốc gia ven sông đều có quyền sử dụng nguồn nước tương đương với quyền của các quốc gia khác trong lưu vực. Tuy nhiên, sử dụng công bằng không có nghĩa là các quốc gia sẽ sử dụng hoặc chia sẻ một lượng nước ngang bằng nhau. Lượng nước mà mỗi quốc gia có quyền sử dụng phải hợp lý trên cơ sở đảm bảo đủ nước cho mục đích cung cấp nước sinh hoạt và phục vụ sản xuất lương thực. Các yếu tố liên quan đến sử dụng nước công bằng, hợp lý của mỗi quốc gia bao gồm: Vị trí địa lý, điều kiện khí hậu, thủy văn, dân số, kinh tế, xã hội... Do vậy, so với các nguyên tắc hợp tác quốc tế về TNN được quy định tại Điều 75, Luật TNN (sửa đổi) thì các nguyên tắc của Hiệp định là hoàn toàn phù hợp với chính sách, pháp luật của Việt Nam. Hiệp định là căn cứ pháp lý quan trọng, quy định nguyên tắc cơ bản và khung hợp tác chung cho các quốc gia thành viên trong lĩnh vực khai thác, bảo vệ nguồn nước cũng như tài nguyên liên quan khác trong vùng hạ LVS Mê Công, nhằm mục tiêu phát triển bền vững, góp phần thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia thành viên. Hiệp định là cơ sở pháp lý đầu tiên và duy nhất trong vùng công nhận các nguyên tắc chia sẻ công bằng, hợp lý TNN và cùng nhau BVMT sinh thái LVS, đồng thời khái niệm “phát triển bền vững” được đưa thành một nguyên tắc chính và là mục tiêu của Hiệp định. Hiệp định còn tiến xa hơn hầu hết các văn kiện của các tổ chức LVS quốc tế khác về quy định cụ thể, chặt chẽ trong bộ quy chế sử dụng nước (cả mùa khô, mùa mưa, trong lưu vực, ngoài lưu vực, dòng chính, dòng nhánh...). Hiệp định có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối

với phát triển kinh tế, xã hội, BVMT mà cả việc tăng cường quan hệ hữu nghị, hợp tác giữa các quốc gia trong lưu vực và các quốc gia khác trong khu vực [12]. Tuy nhiên, việc sử dụng nguồn nước chung ít nhiều sẽ ảnh hưởng đến thượng và hạ lưu dòng chính sông Mê Công, do vậy, để đạt hiệu quả tối ưu trong việc quản lý TNN liên quốc gia, việc đánh giá ảnh hưởng tiềm năng trong phạm vi lãnh thổ quốc gia là chưa đủ, cần có những đánh giá tác động lên các quốc gia thượng và hạ nguồn cũng như những bên liên quan ở mỗi quốc gia thông qua báo cáo đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới. Các điều khoản về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường gồm quy mô, phạm vi thông tin cần có trong nội dung báo cáo, các yêu cầu mà báo cáo cần đưa ra cho quá trình ra quyết định, mức độ tham gia của cộng đồng trong quá trình thực hiện [16].

- Hợp tác song phương: Hiệp định quy định hợp tác trong tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý, bảo vệ TNN và các tài nguyên liên quan của lưu vực Mê Công (Điều 1); thúc đẩy, hỗ trợ, hợp tác, phối hợp trong phát triển mọi tiềm năng vì lợi ích bền vững của tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nước (Điều 2) [10]. Điều này phù hợp với pháp luật Việt Nam được quy định tại Khoản 1, Điều 77, Luật TNN (sửa đổi). Tuy nhiên, quá trình hợp tác vì lợi ích bền vững của tất cả các quốc gia ven sông trong việc khai thác nguồn nước hiện nay đều không là “lợi ích bền vững”, do vậy, cần thiết bổ sung, điều chỉnh vào nội dung của Hiệp định cơ chế hợp tác nhằm đạt được lợi ích bền vững của các quốc gia khi xem xét thực hiện công trình khai thác nguồn nước.

- Trao đổi thông tin: Điều 24 của Hiệp định Mê Công 1995 quy định “Thường xuyên thu thập, cập nhật và trao đổi thông tin, số liệu cần thiết”, nhằm thúc đẩy việc trao đổi thông tin, số liệu giữa các nước thành viên, xây dựng cơ sở dữ liệu, cơ chế, năng lực chia sẻ thông tin theo yêu cầu của hoạt động hợp tác Mê Công, các quốc gia thành viên, đối tác chiến lược và cộng đồng trong lưu vực. Luật TNN (sửa đổi) cũng quy định trách nhiệm cung cấp thông tin về TNN cho tổ chức, cá nhân (Điều 10) và Nhà nước khuyến khích hợp tác, trao đổi thông tin có liên quan đến nguồn nước liên quốc gia (Điều 77) [7]. Đồng thời, Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước cũng quy định các thông tin thuộc độ mật, tối mật trong lĩnh vực TNN. Việc thu thập, trao đổi thông tin, số liệu thường xuyên giữa các quốc gia nhằm tăng cường mối quan hệ hợp tác, cùng đàm phán, giải quyết vấn đề chung về nguồn nước quốc tế. Thông qua việc trao đổi thông tin này, các quốc gia có thể chia sẻ kinh nghiệm, tìm kiếm giải pháp tốt hơn trong việc giảm thiểu rủi ro và mâu thuẫn.

- Giải quyết tranh chấp và khung thể chế thực thi: Điều 25 và Điều 26 của Hiệp định quy định “Ủy ban Liên hợp sẽ chuẩn bị và đề xuất Hội đồng thông qua, cùng với các đề xuất khác, Quy chế sử dụng nước và chuyển nước ra ngoài lưu vực theo quy định tại Điều 5 và Điều 6 của Hiệp định này”. Theo đó, Ủy hội sông Mê Công quốc tế đã xây dựng 5 bộ quy tắc về sử dụng nước, bao gồm: Thủ tục chất lượng nước; Thủ tục trao đổi và chia sẻ thông tin số

liệu; Thủ tục giám sát sử dụng nước; Thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính; Thủ tục thông báo, tham vấn trước và Thỏa thuận [11]. Thủ tục thông báo, tham vấn trước và Thỏa thuận (Thủ tục PNPCA), được thông qua vào tháng 11/2003. Bên cạnh Bộ Quy chế sử dụng nước nêu trên, Ủy hội còn ban hành các hướng dẫn kỹ thuật nhằm giúp Ủy hội và các quốc gia thành viên có thêm căn cứ, cơ sở kỹ thuật trong triển khai thực hiện được dễ dàng và hiệu quả những quy định kỹ thuật của Bộ Quy chế. Điều này là phù hợp với các quy định tại Luật TNN (sửa đổi), trong đó mọi tranh chấp, bất đồng về chủ quyền liên quan đến nguồn nước liên quốc gia được giải quyết trên cơ sở thương lượng, theo đó, việc giải quyết các vấn đề này dựa trên nguyên tắc hợp tác quốc tế về TNN. Mặc dù cơ chế pháp lý của Hiệp định Mê Công 1995 là một khung thể chế tốt, thể hiện qua sự hợp tác liên quốc gia trong một thời gian dài, ngay cả trong thời kỳ xung đột, nhưng cơ chế này vẫn cần phải sửa đổi. Việc sửa đổi cơ chế pháp lý của Hiệp định thể hiện rõ hơn ở việc khắc phục sự thiếu gắn kết trong phân chia trách nhiệm giữa các cơ quan khác nhau cả trong phạm vi một quốc gia và giữa các quốc gia ven sông để củng cố việc đồng phát triển các nguồn nước chung. Điều này chỉ có thể đạt được bằng cách đưa ra cơ chế hợp tác hiệu quả trong nội bộ quốc gia cũng như ở cấp độ liên quốc gia. Giải pháp được đề xuất là chỉ định một đầu mối cấp Bộ chịu trách nhiệm về vấn đề TNN để đóng vai trò chính và điều phối các hoạt động phối hợp trong nước (giữa các Bộ, ngành khác nhau có liên quan đến phát triển TNN) cũng như sự hợp tác xuyên biên giới (giữa các quốc gia và tổ chức quốc tế khác nhau) [11]. Tuy nhiên, đối với Lào, Campuchia hay Thái Lan, có thể giải quyết theo quy định tại Điều 34, Hiệp định sông Mê Công. Trường hợp Ủy ban không giải quyết được trong thời gian hợp lý, tranh chấp sẽ được chuyển đến cho Chính phủ các bên để giải quyết bằng đàm phán thông qua các kênh ngoại giao. Nhưng đối với Trung Quốc, vì nước này không phải là thành viên của Ủy hội sông Mê Công nên cần áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế theo luật quốc tế chung. Trong việc giải quyết các tranh chấp nói chung, Việt Nam luôn chủ trương giải quyết mâu thuẫn thông qua thương lượng hòa bình trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, phù hợp với luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, không nên coi thương lượng là biện pháp duy nhất để giải quyết tranh chấp. Thực tế cho thấy, đàm phán trực tiếp chỉ thực sự hiệu quả trong trường hợp các bên thực sự thiện chí và tôn trọng lẫn nhau cũng như tôn trọng những quy tắc chung của luật pháp quốc tế.

3.1.2 Sự phù hợp về thể chế giữa Công ước New York 1997 với Luật TNN (sửa đổi):

Đối với LVS Mê Công, các nước trên LVS Mê Công mặc dù bỏ phiếu thuận khi thông qua Công ước New York 1997, nhưng hiện chỉ có Việt Nam tham gia Công ước; các nước khác trong LVS Mê Công chưa tham gia Công ước này, nhất là trong bối cảnh khi các nước thượng nguồn đang đẩy mạnh xây dựng thủy điện dòng chính sông Mê Công. Do vậy, quy định của Công ước nguồn nước 1997 sẽ không được áp dụng trong mối quan hệ giữa nước ta và các nước trên dòng Mê Công một khi những nước còn lại chưa

gia nhập Công ước này [1]. Để thực hiện tốt cam kết trong Công ước nguồn nước 1997 và thực hiện quản lý hiệu quả nguồn nước LVS Mê Công, Việt Nam cần vận động, thúc đẩy các nước trong khu vực tham gia Công ước, đồng thời, tiếp tục xây dựng các văn bản dưới luật quy định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân và cơ chế thực hiện việc tham vấn, cho ý kiến đối với các dự án liên quan đến nguồn nước liên quốc gia trên lãnh thổ nước ta cũng như dự án của các quốc gia khác có liên quan đến nước ta theo quy định của Công ước.

Thực hiện nghiên cứu các điều khoản của pháp luật Việt Nam được quy định tại Luật TNN (sửa đổi) với Công ước New York 1997 cho thấy:

- Về phạm vi điều chỉnh: Phạm vi điều chỉnh của Công ước là phù hợp với các chính sách pháp luật Việt Nam, mà cụ thể là “Hệ thống nước mặt và nước ngầm (Điều 2.a) [4]. “Nguồn nước quốc tế” là một nguồn nước có các phần nằm trên các quốc gia khác nhau. “Quốc gia chung nguồn nước” là một quốc gia thành viên Công ước mà trên lãnh thổ đó có một phần của nguồn nước liên quốc gia, hoặc một bên tham gia là một tổ chức hợp nhất kinh tế khu vực mà trong lãnh thổ của một hay nhiều quốc gia thành viên của tổ chức đó có một phần của nguồn nước liên quốc gia (Điều 2.c)” [4].

Đối với Luật TNN (sửa đổi), đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật bao gồm: Nước mặt, nước dưới đất, nước mưa, nước biển. Tuy nhiên, phạm vi nghiên cứu của bài báo chỉ tập trung vào TNN mặt. Nguồn nước liên quốc gia là nguồn nước nằm trên lãnh thổ Việt Nam và lãnh thổ nước khác [7].

- Về các nguyên tắc chính: Công ước New York 1997 gồm các nguyên tắc chính như tham gia và sử dụng công bằng, hợp lý; không gây hại đáng kể; hợp tác, trao đổi thông tin, tham vấn và thương lượng, thông báo; bảo vệ hệ sinh thái. So với các nguyên tắc hợp tác quốc tế về TNN của Việt Nam được quy định tại Điều 75 của Luật TNN (sửa đổi) là “Tôn trọng độc lập, bình đẳng về chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích hợp pháp của các nước có chung nguồn nước”; bảo đảm công bằng, hợp lý, phát triển bền vững trong khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia; không làm phương hại tới quyền, lợi ích hợp pháp của các nước có chung nguồn nước phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; tuân thủ quy định của pháp luật Việt Nam, pháp luật quốc tế và các điều ước quốc tế liên quan [7]. Như vậy, các nguyên tắc của Công ước là hoàn toàn phù hợp với Luật TNN (sửa đổi), đặc biệt là quy tắc về sử dụng công bằng, hợp lý và nghĩa vụ không gây hại đáng kể được cho là phản ánh luật tập quán quốc tế.

- Về hợp tác song phương: Công ước New York 1997 không quy định nghĩa vụ cho các thành viên phải ký thỏa thuận hoặc chấp nhận (adapt) thỏa thuận hiện có mà chỉ khuyến khích các thành viên sử dụng Công ước như là cơ sở (baseline) để ký kết thỏa thuận với các nước chung nguồn nước (không bắt buộc). Điều này phù hợp với pháp luật Việt Nam, cụ thể: Điều 77 của Luật TNN (sửa đổi) quy định Nhà nước Việt Nam mở rộng hợp tác với các nước, tổ

chức nước ngoài, tổ chức quốc tế trong việc điều tra cơ bản, bảo vệ, khai thác, sử dụng, phát triển TNN, đào tạo cán bộ nghiên cứu khoa học về TNN, phòng chống khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra [7].

- Về trao đổi thông tin: Công ước New York 1997 quy định: “Các quốc gia chung nguồn nước phải thường xuyên trao đổi số liệu, thông tin sẵn có về hiện trạng nguồn nước và cần phải nỗ lực đáp ứng yêu cầu cung cấp số liệu; nếu cần thiết, xử lý số liệu, thông tin, nhằm hỗ trợ việc sử dụng của các quốc gia chung nguồn nước khác có yêu cầu. Điều này chưa hoàn toàn phù hợp với quy định tại Điều 77 của Luật TNN (sửa đổi), “khuyến khích việc chủ động hợp tác với các nước, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế về TNN” và “khuyến khích hợp tác, trao đổi thông tin, dữ liệu có liên quan đến nguồn nước liên quốc gia”. Tuy nhiên, Công ước không quy định quốc gia ven nguồn nước phải cung cấp các số liệu, thông tin có nội dung quan trọng về quốc phòng hay an ninh của quốc gia như đã được quy định tại Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 và Quyết định số 1660/QĐ-TTg ngày 26/10/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành danh mục bí mật Nhà nước lĩnh vực tài nguyên và môi trường, bao gồm tài liệu về mặt cắt, dòng chảy sông, suối phục vụ cho việc hoạch định, cấm mốc biên giới trên sông, suối chưa công khai; kết quả điều tra cơ bản về TNN trên sông, suối, nguồn nước biên giới liên quan đến quốc phòng, an ninh chưa công khai [8]. Do vậy, Việt Nam không có nghĩa vụ phải cung cấp thông tin, số liệu thuộc Danh mục bí mật Nhà nước theo quy định của pháp luật Việt Nam.

- Về giải quyết tranh chấp và khung thể chế thực thi: Công ước quy định việc sử dụng các biện pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp; trường hợp không giải quyết được

thì sẽ đệ trình tranh chấp ra trọng tài hoặc Tòa án Công lý quốc tế (ICJ)[4]. Điều này là phù hợp với Luật TNN (sửa đổi) quy định tranh chấp, bất đồng được giải quyết thông qua biện pháp hòa bình, phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và thông lệ quốc tế (Điều 78) [7].

3.2 Kết quả đánh giá

Kết quả đánh giá sự phù hợp thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN vùng ĐBSCL với Luật TNN (sửa đổi) được thể hiện tại Bảng 1. Do vậy, để các quy định pháp luật về TNN có hiệu lực, hiệu quả thì trước tiên Việt Nam cần:

(1) Tuân thủ nghiêm túc và hiệu quả quy định của Hiệp định Mê Công 1995, Công ước New York 1997, đặc biệt là trong quá trình thực hiện các dự án sử dụng nước trên dòng chính sông Mê Công thuộc lãnh thổ Việt Nam và khi tiến hành các dự án hợp tác về sử dụng nước Mê Công với các nước láng giềng.

(2) Hoàn thiện các văn bản kỹ thuật thực thi Hiệp định Mê Công, tích cực tiến hành biện pháp cần thiết nhằm thúc đẩy các cuộc đàm phán để hoàn thành sớm Hướng dẫn kỹ thuật thực hiện những quy định trong Thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính và Hướng dẫn kỹ thuật thực hiện Thủ tục chất lượng nước. Đây là công cụ pháp lý, kỹ thuật rất quan trọng của Việt Nam trong việc kiểm soát hoạt động sử dụng nước của các quốc gia thành viên khác có thể gây ra những tác động bất lợi cho dòng chảy và chất lượng dòng chảy Mê Công đổ vào Việt Nam.

(3) Xây dựng mới văn bản kỹ thuật thực thi Hiệp định Mê Công 1995 và khuyến khích Trung Quốc, Myanmar tham gia Hiệp định để bảo vệ TNN LVS Mê Công - Dòng sông mang lại nguồn TNN dồi dào cho nước ta.

Bảng 1. Đánh giá sự phù hợp về thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN vùng ĐBSCL với Luật TNN (sửa đổi)

Đối tượng	Hiệp định Mê Công 1995	Công ước New York 1997	Luật TNN (sửa đổi)
Phạm vi điều chỉnh	“TNN và các tài nguyên liên quan của LVS Mê Công”. Phù hợp với Luật TNN (sửa đổi). Nguồn nước sông Mê Công là nguồn nước liên quốc gia, là nguồn nước chảy từ lãnh thổ nước chảy vào lãnh thổ Việt Nam và quốc gia láng giềng. Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu này chỉ tập trung vào nguồn TNN mặt.	“Hệ thống nước mặt và nước ngầm (Điều 2.a) [4]. “Nguồn nước quốc tế” là một nguồn nước có các phần nằm trên các quốc gia khác nhau. “Quốc gia chung nguồn nước” là một quốc gia là thành viên Công ước mà trên lãnh thổ đó có một phần của nguồn nước liên quốc gia, hoặc một bên tham gia là một tổ chức hợp nhất kinh tế khu vực mà trong lãnh thổ của một hay nhiều quốc gia thành viên của tổ chức đó có một phần của nguồn nước liên quốc gia (Điều 2.c)” [4]. Phù hợp với Luật TNN (sửa đổi).	Đối tượng phạm vi điều chỉnh của Luật TNN (sửa đổi) bao gồm: Nguồn nước mặt, nước dưới đất, nước mưa, nước biển.
Các nguyên tắc chính	Hiệp định quy định 3 nguyên tắc cơ bản (Điều 3, 4, 5) gồm: (i) BVMT và cân bằng sinh thái; (ii) bình đẳng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ; (iii) sử dụng hợp lý và công bằng. Phù hợp với các nguyên tắc tại Điều 75 của Luật TNN (sửa đổi). Tuy nhiên, để đạt hiệu quả tối ưu trong việc quản lý TNN liên quốc gia, cần có những đánh giá tác động xuyên biên giới giữa các quốc gia thượng và hạ nguồn, các bên liên quan ở các quốc gia và sự tham gia của cộng đồng.	Công ước gồm các nguyên tắc chính: Tham gia và sử dụng công bằng, hợp lý; không gây hại đáng kể; hợp tác, trao đổi thông tin, tham vấn và thường lượng, thông báo; bảo vệ hệ sinh thái. Phù hợp với Luật TNN (sửa đổi), đặc biệt là quy tắc về sử dụng công bằng, hợp lý và nghĩa vụ không gây hại đáng kể được cho là phản ánh luật tập quán quốc tế.	Tôn trọng độc lập, bình đẳng về chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích của các nước có chung nguồn nước; bảo đảm công bằng, hợp lý; phát triển bền vững trong khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia; không làm phương hại tới quyền, lợi ích hợp pháp của các nước có chung nguồn nước; phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam, pháp luật quốc tế và các điều ước quốc tế liên quan [7].
Hợp tác song phương	Hợp tác trong tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý, bảo vệ TNN và các tài nguyên liên quan của lưu vực Mê Công (Điều 1); thúc đẩy, hỗ trợ, hợp tác, phối hợp trong phát triển một tiềm năng vì lợi ích bền vững của tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nước (Điều 2) [10]. Phù hợp với pháp luật Việt Nam được quy định tại Điều 77 Luật TNN (sửa đổi) về mở rộng hợp tác với các nước, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, cần có cơ chế hợp tác cụ thể nhằm đạt được lợi ích bền vững của các quốc gia khi xem xét thực hiện các công trình khai thác nguồn nước.	Không quy định nghĩa vụ cho các thành viên phải ký các thỏa thuận hoặc chấp nhận (adapt) các thỏa thuận hiện có mà chỉ khuyến khích các thành viên sử dụng Công ước như là cơ sở (baseline) để ký kết thỏa thuận với các nước chung nguồn nước (không bắt buộc). Phù hợp với pháp luật Việt Nam được quy định tại Điều 77, Luật TNN (sửa đổi) về mở rộng hợp tác với các nước, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế trong việc điều tra cơ bản, bảo vệ, khai thác, sử dụng, phát triển TNN; đào tạo cán bộ nghiên cứu khoa học về TNN; phòng chống khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra [7].	
Trao đổi thông tin	Thường xuyên thu thập, cập nhật và trao đổi thông tin, số liệu cần thiết nhằm thúc đẩy việc trao đổi thông tin, số liệu giữa các nước thành viên, xây dựng cơ sở dữ liệu, cơ chế, năng lực chia sẻ thông tin theo yêu cầu của các hoạt động hợp tác Mê Công, các quốc gia thành viên, đối tác chiến lược và cộng đồng trong lưu vực. Chưa hoàn toàn phù hợp do Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước cũng quy định các thông tin thuộc độ mật, tối mật trong lĩnh vực TNN.	Quy định “Các quốc gia chung nguồn nước phải thường xuyên trao đổi các số liệu và thông tin sẵn có về hiện trạng nguồn nước và cần phải nỗ lực đáp ứng yêu cầu cung cấp số liệu và nếu cần thiết, xử lý số liệu và thông tin nhằm hỗ trợ việc sử dụng của các quốc gia chung nguồn nước khác có yêu cầu. Chưa hoàn toàn phù hợp do Công ước không quy định quốc gia ven nguồn nước phải cung cấp số liệu và thông tin có nội dung quan trọng về quốc phòng hay an ninh của quốc gia, bao gồm tài liệu về mặt cắt, dòng chảy sông, suối phục vụ cho việc hoạch định, cấm mốc biên giới trên sông, suối chưa công khai; kết quả điều tra cơ bản về TNN trên sông, suối, nguồn nước biên giới liên quan đến quốc phòng, an ninh chưa công khai [8]. Do vậy, Việt Nam không có nghĩa vụ phải cung cấp các thông tin, số liệu thuộc Danh mục bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật Việt Nam.	Quy định trách nhiệm cung cấp thông tin về TNN cho tổ chức, cá nhân (Điều 8) và Nhà nước khuyến khích hợp tác trao đổi các thông tin và dữ liệu có liên quan đến nguồn nước liên quốc gia (Điều 77)[7].
Giải quyết tranh chấp và khung thể chế thực thi	Phù hợp với Luật TNN (sửa đổi). Tuy nhiên, để xuất bổ sung cơ chế khác phục sự thiếu gắn kết trong phân chia trách nhiệm giữa các cơ quan khác nhau cả trong phạm vi một quốc gia và giữa các quốc gia ven sông để cùng có việc đồng phát triển các nguồn nước chung.	Quy định việc sử dụng các biện pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp; trường hợp không giải quyết được thì sẽ đệ trình tranh chấp ra trọng tài hoặc Tòa án Công lý quốc tế (ICJ) [4]. Bên cạnh đó, tại Điều 8.2, Công ước quy định các quốc gia có thể xem xét việc thiết lập cơ chế hoặc các ủy ban hỗn hợp nếu thấy cần thiết [4]. Phù hợp với Luật TNN (sửa đổi).	Tranh chấp, bất đồng được giải quyết thông qua biện pháp hòa bình, phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và thông lệ quốc tế (Điều 78) [7].

4. KẾT LUẬN

Quản lý nguồn TNN liên quốc gia luôn là một thách thức. Mục tiêu chung của các thỏa thuận xuyên biên giới nhằm cải thiện tính hiệu quả và sự công bằng trong quản lý TNN trên toàn lưu vực. Để đạt được điều này đòi hỏi các quốc gia thành viên phải phối hợp thực hiện việc lập kế hoạch phát triển, quản lý, bảo tồn các tài nguyên chung có liên quan tới nước một cách tổng hợp, phù hợp với các công ước quốc tế [3]. Nghiên cứu này đã thực hiện đánh giá sự phù hợp thể chế giữa các điều ước quốc tế về TNN với Luật TNN (sửa đổi), kết quả cho thấy, bên cạnh việc thực hiện các thỏa thuận hợp tác, biên bản ghi nhớ, nghị định thư với các quốc gia, Việt Nam đã tham gia Hiệp định sông Mê Công 1995 và Công ước New York 1997; các chính sách pháp luật của Việt Nam đã đáp ứng được yêu cầu của các thỏa thuận cũng như hiệp định quốc tế về quản lý TNN, bao gồm quy định về bảo vệ, phát triển TNN, quản lý nguồn nước, phát triển TNN, chia sẻ TNN. Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức trong việc thực hiện và tuân thủ các chính sách, pháp luật quản lý TNN của Việt Nam mà

cụ thể là Luật TNN (sửa đổi). Một số vấn đề mà các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia còn chưa được giải quyết đầy đủ như cần có đánh giá về những ảnh hưởng tiềm năng trong phạm vi lãnh thổ quốc gia có chung nguồn nước để nghiên cứu tác động lên các quốc gia thượng, hạ nguồn và các bên liên quan ở các quốc gia; sự tham gia của cộng đồng là rất quan trọng, giúp các bên liên quan bị ảnh hưởng có cơ hội nêu ra những quan tâm, lo ngại của mình; khắc phục sự thiếu gắn kết trong phân chia trách nhiệm giữa các cơ quan khác nhau trong phạm vi một quốc gia và giữa các quốc gia ven sông để củng cố việc đồng phát triển nguồn nước chung. Do đó, Việt Nam cần phải tiếp tục cải thiện chính sách, pháp luật, bổ sung điều khoản về hợp tác quốc tế cũng như tăng cường việc tuân thủ các thỏa thuận và hiệp định quốc tế về quản lý TNN liên quốc gia■

Lời cảm ơn: Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn Đề tài khoa học và công nghệ cấp Bộ “Nghiên cứu để xuất cơ chế, chính sách hợp tác trong điều tra, sử dụng và bảo vệ TNN, tài nguyên địa chất, khoáng sản liên quốc gia của Việt Nam”, Mã số: TNMT.2022.01.36 đã tài trợ nghiên cứu này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Ngoại giao (2015). *Tổng quan hệ thống điều ước quốc tế liên quan đến quản trị nguồn nước và những vấn đề đặt ra trong quá trình hội nhập quốc tế*.
2. Cục Quản lý TNN (2017), *Nghiên cứu đánh giá tác động của việc Việt Nam gia nhập Công ước về bảo vệ, sử dụng dòng nước xuyên biên giới và các hồ nước liên quốc gia*.
3. IUCN (2008), *Chia sẻ - Quản lý nước xuyên biên giới*.
4. *Liên Hợp quốc* (1997), *Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho mục đích phi giao thông thủy 1997*.
5. Quốc hội Việt Nam Khóa XIII (2016), *Luật Điều ước quốc tế số 108/2016/QH13*.
6. Quốc hội Việt Nam khóa XIV (2020), *Luật Thỏa thuận Quốc tế số 70/2020/QH14*.
7. Quốc hội Việt Nam khóa XV (2023), *Dự thảo Luật TNN (sửa đổi)*.
8. Quyết định số 1660/QĐ-TTg ngày 26/10/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành danh mục bí mật nhà nước lĩnh vực tài nguyên và môi trường.
9. Trần Thanh Xuân và nnk (2013), *TNN Việt Nam và Quản lý*. NXB Khoa học tự nhiên và Công nghệ.
10. Ủy hội sông Mê Công quốc tế (1995), *Hiệp định hợp tác phát triển bền vững LVS Mê Công 1995*.
11. Ủy hội sông Mê Công quốc tế (2003), *Thủ tục Thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận*.
12. Viện Khoa học TNN (2020), *Điều tra, nghiên cứu cơ chế chia sẻ lợi ích phát triển sử dụng TNN, bao gồm cả phát triển thủy điện trong LVS Mê Công làm cơ sở đề xuất chiến lược hợp tác Mê Công trong xu thế phát triển mới của lưu vực*.
13. Biermann, F. (2021). The future of ‘environmental’ policy in the Anthropocene: Time for a paradigm shift. *Environmental Politics*, 30 (1 - 2), 61 - 80.
14. Cox, N. (2012). Diagnosing institutional fit: A formal perspective. *Ecology and Society*, 17 (4), 54.
15. Ekstrom, J. A, & Yound, O. R. (2009). Evaluating functional fit between a set of institutions and an ecosystem. *Ecology and Society*, 14 (2), 16.
16. Thong Anh Tran, Cecillia Tortajada (2021). Responding to transboundary water challenges in the Vietnamese Mekong delta: In search of institutional fit. Wiley.
17. Young, O. R. (2008). The architecture of global environmental governance: Bringing science to bear on policy. *Global Environmental Politics*, 8(1), 14 - 32.
18. Wandel, J., & March-ildon, G. P. (2010). Institutional fit and interplay in a dryland agricultural social-ecological system. In C. Alberta, D. Armitage, & R. Plummer (Eds.), *Adaptive capacity and environmental governance* (pp. 167 - 198). Springer.