

NGOẠI GIAO NGHỊ VIỆN - HOẠT ĐỘNG THÚC ĐẨY HỢP TÁC GIỮA CÁC QUỐC GIA TRONG CÔNG TÁC QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN NƯỚC

Vũ Mão

Nguyên Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội

I- Tổng quan về quản trị tài nguyên nước

1- Tài nguyên nước

Tài nguyên nước bao gồm nguồn nước mặt, nước dưới đất, nước mưa và nước biển.

Ở nước ta, nhìn tổng quát thì tài nguyên nước tương đối phong phú, không thuộc vào loại thiếu nước, nhưng sự phân bố lại không đều; cộng vào đó là việc sử dụng nước tùy tiện nên đã gây nên nhiều hậu quả nghiêm trọng.

2- Quản trị tài nguyên nước

Công tác quản trị tài nguyên nước bao gồm:

- Những quy định pháp luật về quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra^(*).

- Phân công chức năng nhiệm vụ trong bộ máy Nhà nước về quản lý tài nguyên nước. Ví dụ, vai trò của Quốc hội trong chức năng lập pháp, giám sát; vai trò của Chính phủ trong chức năng hành pháp...

- Phân công quản lý Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở để thực thi pháp luật về tài nguyên nước.

- Thẩm quyền phê duyệt các loại quy hoạch, kế hoạch dài hạn và ngắn hạn về tài nguyên nước.

- Thẩm quyền đàm phán, ký kết và phê duyệt các Điều ước quốc tế về tài nguyên nước mà Việt Nam tham gia.

- Công tác quản trị tài nguyên nước còn bao gồm những vấn đề của quốc gia và liên quốc gia.

3- Quản trị tổng hợp tài nguyên nước

^(*) Ở đây còn bao gồm cả nước dưới đất và nước biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa.

Quản trị tổng hợp tài nguyên nước là việc phối hợp quản lý và phát triển các nguồn nước, đất đai và các nguồn lực liên quan nhằm đạt tới hiệu quả kinh tế và phúc lợi xã hội cao nhất, tạo ra sự hài hoà, đảm tính bền vững của các hệ thống sinh thái trọng yếu.

Nguồn nước là có hạn, vì thế mục đích sử dụng chúng phải đảm bảo tính tổng hợp, hiệu quả và phụ thuộc lẫn nhau, thể hiện ở chỗ:

- Đáp ứng nhu cầu về tưới tiêu đồng thời các lượng nước thải ra từ khu vực nông nghiệp không được phép mâu thuẫn với nhu cầu lượng nước sạch cho sinh hoạt và cho các ngành công nghiệp.

- Giải quyết triệt để lượng nước thải ô nhiễm từ các thành phố và khu vực công nghiệp không làm nhiễm bẩn các dòng sông và đe dọa các hệ sinh thái.

- Đảm bảo lượng nước giữ lại trên sông để đáp ứng yêu cầu giao thông thuỷ cũng như bảo vệ nghề cá và các hệ sinh thái.

Đây là yêu cầu cao mà không dễ gì thực hiện được, nhưng nếu không thấy được thực tế ấy và tiếp tục sử dụng nước không có kế hoạch sẽ làm cho nguồn nước khan hiếm và mất tính bền vững.

Cần có nhận thức về tài nguyên nước là một thành tố không thể thiếu được cho hệ sinh thái, là tài nguyên thiên nhiên và là hàng hóa mang giá trị kinh tế và xã hội.

Để biến nhận thức trên trở thành hiện thực là một quá trình lâu dài và đòi hỏi thực hiện các yếu tố sau đây:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật.
- Quy hoạch tổng thể và có kế hoạch triển khai dài hạn và ngắn hạn.
- Phối hợp đồng bộ các ngành các cấp trong quá trình thực hiện.
- Đầu tư cơ sở hạ tầng tạo thành nền tảng vững chắc cho sự phát triển.
- Nâng cao năng lực hệ thống thông tin.
- Tăng cường công tác giám sát.

II- Thực trạng tài nguyên nước ở Việt Nam

Ngoài thách thức do điều kiện địa lý khu vực chi phối, tài nguyên nước của Việt Nam cũng đang và sẽ đối mặt với nhiều thách thức do nguyên nhân nội tại. Những thách thức này được nhận thấy rất rõ rệt trong những thập kỷ gần đây khi dân số gia tăng và đặc biệt sự phát triển kinh tế - xã hội mạnh mẽ. Lượng nước bình quân đầu người giảm do dân số gia tăng. Các con số thống kê cho thấy, lượng nước bình quân đầu người đã giảm khá nhanh từ gần 13.000 m³ vào năm 1990, chỉ còn gần 10.000 m³ vào năm 2010 và có khả năng chỉ còn khoảng

gần 8500 m³/người vào năm 2025. Đó là chưa kể, tài nguyên nước bị suy giảm và cạn kiệt do ô nhiễm. Nguồn ô nhiễm từ nước thải công nghiệp, làng nghề, nước thải sinh hoạt không qua xử lý và hoạt động nông nghiệp vào các dòng sông và nguồn nước dưới đất đang là nguyên nhân chính làm suy giảm nhanh chóng số lượng nước có thể sử dụng được.

Thực tế đó đã đặt ra yêu cầu là phải nâng cao chất lượng của công tác quản lý tài nguyên nước.

Đồng thời chúng ta cần thấy rõ những tranh chấp nguồn nước xảy ra gần đây tại một số địa phương cho thấy công tác quản lý nguồn nước chưa tốt, nhất là liên quan đến việc xây dựng các nhà máy thủy điện. Các biểu hiện tiêu cực như sau:

- Quy hoạch thủy điện còn mang tính riêng rẽ; chưa có quan điểm toàn diện trong việc khai thác tổng hợp nguồn nước nhằm mục đích sử dụng nước đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất trong lưu vực.

- Đã vô tình hoặc cố ý bỏ qua việc nghiên cứu tác động của yếu tố thay đổi dòng chảy nên đã gây ra ảnh hưởng rất lớn đến môi trường và dân sinh ở hạ du.

- Báo cáo *Đánh giá tác động môi trường* nặng hình thức, chiếu lệ, bỏ qua các tác động tiêu cực của thủy điện đến môi trường và dân sinh ở hạ du.

- Thiếu năng lực và thiếu trách nhiệm trong quản lý quy hoạch và quản lý xây dựng thủy điện.

Những việc làm cầu thả đó đã tác động đến môi trường, trước hết là sự thay đổi về dòng chảy và gây ra những xáo trộn không đáng có cho cuộc sống người dân trong vùng.

III- Tài nguyên nước của Việt Nam trong mối quan hệ liên quốc gia và quốc tế

1- Việt Nam và những dòng sông liên quốc gia

(1)- Sông Mekong

Sông Mekong dài 4.909 km bắt nguồn từ vùng núi cao tỉnh Thanh Hải, theo suốt chiều dài tỉnh Vân Nam (Trung Quốc), qua các nước Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia trước khi vào Việt Nam rồi đổ ra biển Đông. Lưu vực sông Mekong có tổng diện tích 795,000 km² trong đó phần nằm trên lãnh thổ của bốn quốc gia Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam là Hạ lưu vực, chiếm trên 77%. Mekong là con sông dài thứ 12 trên thế giới và lớn thứ 10 về tổng lượng dòng chảy, hàng năm đạt 475 tỷ m³. Hạ lưu vực sông Mekong có hơn 60 triệu người với trên 100 dân tộc khác nhau sinh sống. Nơi

đây đã tạo thành một trong những vùng đa dạng văn hoá nhất trên thế giới^(*).

Khi các quốc gia trong lưu vực Mê Công tiến vào kỷ nguyên hợp tác hoà bình thì nhịp độ phát triển ở nhiều lĩnh vực tăng lên nhanh chóng. Trong những năm gần đây, rất nhiều các thỏa thuận thương mại, giao thông, du lịch được ký kết. Kim ngạch thương mại của 6 nước trong lưu vực tăng nhanh.

Ủy hội sông Mekong quốc tế gồm 4 nước Việt Nam, Lào, Campuchia và Thái Lan. Hai đối tác của Ủy hội là Trung Quốc và Myanmar.

Một số vấn đề đặt ra cho các nước thuộc lưu vực sông Mekong:

- Việc xây dựng đập thủy điện trên dòng chính sông Mekong từ lâu đã gây nhiều tranh cãi. Hiện nay, các dự án thủy điện trên dòng chính ở Hạ lưu vực sông Mekong là một vấn đề thời sự nổi bật và các nghiên cứu về tính khả thi dự án đã và đang được tiến hành xem xét. Bốn nước vẫn còn ý kiến khác nhau liên quan tới đập thủy điện Xayaburi mà Lào đã xây và đập Don Sahong cùng 8 đập thủy điện sẽ xây trong tương lai.

- Lưu vực sông Mê Công đang đứng trước những thách thức to lớn như tình hình hạn hán nghiêm trọng, môi quan ngại ngày càng tăng trong lưu vực về tác động của các công trình thủy điện dòng chính đặc biệt từ Trung Quốc, hậu quả biến đổi khí hậu...

Yêu cầu tăng cường hợp tác sử dụng, phát triển bền vững và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên nước và các tài nguyên khác trong lưu vực sông Mekong trở nên cực kỳ cấp bách. Các nước nhất trí cần phải tăng cường các nỗ lực điều phối trong lưu vực để giúp các quốc gia ven sông chuẩn bị chiến lược và kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu.

^(*) Nông dân trong lưu vực Mekong đã canh tác ruộng nước từ lâu đời. Ngày nay, nhiều nông dân đã có cơ hội canh tác 2 đến 3 vụ một năm trên những vùng đất với khoảng 12.500 hệ thống tưới tiêu. Do yếu tố giá cả nông phẩm biến động, người dân chuyển dần từ canh tác lúa sang các cây trồng khác có hiệu quả kinh tế cao hơn.

Thủy sản là nguồn sống quan trọng của cư dân lưu vực. Nó không chỉ mang lại thu nhập cho ngư dân mà còn tạo việc làm cho người lao động với các nghề liên quan như sản xuất thức ăn cho cá, công cụ đánh bắt, sửa chữa tàu thuyền...

Hiện nay các công trình thủy điện trên dòng nhánh và dòng chính sông Mekong ở Trung Quốc có công suất khoảng 16.000 MW. Theo ước tính, tiềm năng thủy điện vùng Hạ lưu vực sông Mê Công là 30.000 MW. Trong đó công suất các công trình thủy điện đã lắp đặt trên các dòng nhánh là 3235 MW và công suất các công trình đang được xây dựng là hơn 3209 MW.

Từ lâu, sông Mekong là đường vận chuyển hàng hóa chính trong lưu vực sông.

(2)- Sông Hồng

Sông Hồng đoạn chảy trên lãnh thổ Trung Quốc được gọi là Nguyên Giang. Đoạn từ chảy từ Lào Cai đến Việt Trì được gọi là sông Thao, đoạn qua Hà Nội còn gọi là Nhĩ Hà hoặc Nhị Hà.

Sông Hồng còn được gọi là sông Cả (sông Mẹ) bởi có vai trò quan trọng đối với cuộc sống hàng mấy chục triệu người dân Bắc bộ^(*).

Sông Hồng có lưu lượng nước bình quân hàng năm rất lớn, tới 2.640 m³/s (tại cửa sông) với tổng lượng nước chảy qua tới 83,5 tỷ m³, tuy nhiên lưu lượng nước phân bố không đều. Về mùa khô lưu lượng giảm chỉ còn khoảng 700 m³/s, nhưng vào cao điểm mùa mưa có thể đạt tới 30.000 m³/s.

Nước sông Hồng về mùa lũ có màu đỏ - hồng do phù sa mà nó mang theo, đây cũng là nguồn gốc tên gọi của nó. Lượng phù sa của sông Hồng rất lớn, trung bình khoảng 100 triệu tấn trên năm tức là gần 1,5 kg phù sa trên một mét khối nước.

Ba nhánh chính của sông Hồng là sông Thao, sông Đà và sông Lô đều bắt nguồn từ Trung Quốc. Từ trước tới nay phía ta và Trung Quốc hầu như chưa có sự phối hợp trong việc quy hoạch và khai thác dòng sông này.

(3)- Sông Kỳ Cùng

Sông Kỳ Cùng là con sông chính ở tỉnh Lạng Sơn, chảy sang Trung Quốc và là một chi lưu của sông Tây Giang.

Sông Kỳ cùng bắt nguồn từ vùng núi Bắc Xa cao 1.166 m thuộc huyện Đình Lập tỉnh Lạng Sơn Việt Nam. Dòng sông chảy qua thành phố Lạng Sơn, qua thị trấn Văn Lãng, thị trấn Thất Khê. Sau đó chảy sang Trung Quốc. Sông Kỳ Cùng hợp lưu với sông Bằng Giang tại thị trấn Long Châu, Quảng Tây, Trung Quốc. Đoạn sông chảy trên đất Việt Nam dài khoảng 243 km, diện tích lưu vực: 6.660 km². Từ biên giới Việt-Trung sông chảy trên đoạn dài khoảng 55 km tới Long Châu. Đây là con sông duy nhất ở miền Bắc Việt Nam chảy theo hướng đông nam - tây bắc sang Trung Quốc.

(*) Các phụ lưu chính của sông Hồng trên lãnh thổ Việt Nam có thể kể đến là sông Đà, sông Lô (với phụ lưu là sông Chảy và sông Gâm), ngòi Phát, ngòi Bo, ngòi Nhù, ngòi Hút, ngòi Thia, ngòi Lao, sông Bứa. Sông Hồng có các phân lưu:

- Phía tả ngạn là sông Đuống, chảy từ Hà Nội đến Phả Lại thuộc Hải Dương và sông Luộc chảy từ Hưng Yên đến Quý Cao (huyện Vĩnh Bảo, thành phố Hải Phòng). Hai sông này nối sông Hồng với hệ thống sông Thái Bình.

- Phía hữu ngạn là sông Đáy và sông Ninh Cơ.

Sông Kỳ Cùng đã có quy hoạch, nhất là xây dựng hồ chứa nước ở thượng nguồn, nhưng vẫn chưa được triển khai.

(4)- Sông Bằng Giang

Sông bắt nguồn từ tỉnh Quảng Tây, Trung Quốc chảy vào Cao Bằng tại cửa khẩu Sóc Giang, xã Sóc Hà, huyện Hà Quảng^(*). Từ xã Sóc Giang, sông chảy qua các huyện Hà Quảng, Hòa An, thành phố Cao Bằng, huyện Phục Hòa. Đoạn sông chảy qua Cao Bằng kết thúc tại cửa khẩu Tà Lùng, xã Mỹ Hưng, huyện Phục Hòa (phía đông nam Cao Bằng) trước khi đổ vào tỉnh Quảng Tây, Trung Quốc. Nó hợp lưu với sông Kỳ Cùng gần thị trấn Long Châu, (Long Châu, Sùng Tả, Quảng Tây). Các chi lưu phía thượng nguồn tập trung chảy về Quảng Châu tạo thành sông Châu Giang nổi tiếng.

Sông Bằng có tổng chiều dài khoảng 108 km, trên đất Việt Nam sông Bằng có chiều dài khoảng 90 km, diện tích lưu vực 4.000 km².

(5)- Sông Mã

Sông Mã là một con sông của Việt Nam và Lào có chiều dài 512 km, trong đó phần trên lãnh thổ Việt Nam dài 410 km và phần trên lãnh thổ Lào dài 102 km.

Sông Mã có hai nguồn chính. Nguồn thứ nhất từ phía Nam tỉnh Điện Biên (Tuần Giáo) chảy qua huyện Sông Mã của tỉnh Sơn La rồi qua lãnh thổ Lào. Nguồn thứ hai bắt đầu từ sườn núi Bambusao của Lào. Hai nguồn này đều đổ vào Thanh Hóa qua địa phận tỉnh Sầm Nưa. Tại Thanh Hóa, sông Mã hội lưu với sông Chu rồi đổ ra vịnh Bắc Bộ theo 2 nhánh sông (nhánh phía Nam vẫn gọi là sông Mã, nhánh phía Bắc gọi là sông Lèn) ở Lạch Hới (cửa Hới) nằm giữa huyện Hoàng Hóa và thị xã Sầm Sơn cùng Lạch Sung (cửa Sung) nằm giữa huyện Hậu Lộc và Nga Sơn.

Lưu vực của sông Mã rộng 28.400 km², phần ở Việt Nam rộng 17.600 km².

Sông Mã chủ yếu chảy giữa vùng rừng núi và trung du. Phù sa sông Mã là nguồn chủ yếu tạo nên đồng bằng Thanh Hóa lớn thứ ba ở Việt Nam^(**).

(*) Suối Lê Nin, khu di tích Pác Bó, xã Trường Hà, Hà Quảng là chi lưu của sông Bằng Giang.

(**) Tiềm năng thủy điện lý thuyết của hệ thống sông Mã là 12 tỷ kW, tiềm năng có thể khai thác là 4.732 triệu kW và tiềm năng kinh tế là 2,43 tỷ kW. Cùng với nhiệm vụ phát điện, hệ thống này còn có nhiệm vụ thủy lợi: cấp nước cho nông nghiệp, chống lũ hạ du.

Sông Mã có độ dốc nhỏ, các công trình thủy điện chủ yếu tập trung vào phụ lưu là sông Chu.

(6)- Sông Sê San

Sông Sê San là một trong các chi lưu lớn của sông Mekong bắt nguồn từ Bắc và Trung Tây Nguyên của Việt Nam rồi chảy sang lãnh thổ Campuchia và nhập vào sông Serepok gần Stung Treng.

Sông Sê San có lưu vực rộng 17.000 km². Trên lãnh thổ Việt Nam, sông Sê San nằm trên hai tỉnh Gia Lai và Kon Tum với tổng chiều dài sông chính là 237 km, diện tích lưu vực là 11.450 km². Sông Sê San có hai chi lưu là Krong Pô Kô ở phía hữu ngạn và Dak Blak phía tả ngạn. Trên lãnh thổ Campuchia, sông chảy qua tỉnh Ratanakiri và Stung Treng.

Đặc điểm địa hình tự nhiên tại các vùng thượng và hạ lưu khác nhau đã tạo nên các hình thái khác nhau cho việc xây dựng các nhà máy thủy điện. Chính điều đó đã tạo nên mối liên hệ chặt chẽ giữa các nhà máy thủy điện trên bậc thang này. Những hồ chứa lớn của các nhà máy thủy điện phía thượng lưu sẽ đóng vai trò quyết định cho việc điều tiết dòng chảy cho các nhà máy thủy điện phía hạ lưu^(*).

(7)- Sông Sê Rê Pôc

Đây là dòng sông lớn nhất tỉnh Đắk Lắk, bắt nguồn từ dãy Chư-giang-sin chảy theo hướng Tây – Bắc rồi đổ vào sông Mekong trên đất Campuchia, có hai chi lưu chính nằm trọn trên đất Đắk Lắk là sông Krông-Ana và sông Krông-Knô.

2- Vai trò của Liên hợp quốc trong việc quản lý bền vững nguồn nước

Liên hợp quốc ngày càng nhận thức đúng đắn về vai trò của tài nguyên nước đối với cuộc sống của nhân loại. Vì thế, ngày 22 tháng 3 từ năm 1993, Đại Hội đồng đã ra Nghị quyết về Ngày Nước Thế giới và Liên hợp quốc đã lấy ngày 22 tháng 3 là Ngày Nước sạch Thế giới.

(*) Để khai thác các công trình thủy điện trên sông Sê San đảm bảo tính khoa học, chính xác, đồng bộ, phát huy lợi ích kinh tế tối đa, giảm thiểu sự tác động xấu đến môi trường, quy hoạch bậc thang thủy điện trên sông Sê San đã được Thủ tướng Chính phủ Việt Nam phê duyệt vào năm 2001. Đang và sẽ có sáu công trình được xây dựng là: Thượng Kon Tum (trên nhánh Đắk Bla), Plei Krông (trên nhánh Krông PôKô), Yaly, Sê San 3, Sê San 3A, Sê San 4.

Các công trình trên có nhiệm vụ phát điện là chủ yếu. Khi các nhà máy trên bậc thang thủy điện sông Sê San đi vào hoạt động sẽ cung cấp khoảng 8 tỷ Kwh cho hệ thống điện quốc gia của Việt Nam.

Phần trên lãnh thổ Campuchia, dự kiến cũng sẽ có ba công trình thủy điện-thủy lợi được xây dựng. Đó là: Prek Liang 1, Prek Liang 2, Hạ Sesan 2.

Liên hợp quốc và các quốc gia thành viên dành ngày này để thực hiện các khuyến cáo của Liên hợp quốc và thúc đẩy các hoạt động cụ thể trong quốc gia của họ liên quan đến tài nguyên nước của thế giới.

Kể từ khi thành lập vào năm 2003, Ủy ban nước LHQ (UN-Water) có trách nhiệm lựa chọn chủ đề, thông điệp và lãnh đạo cơ quan của Liên Hợp Quốc cho Ngày Nước sạch thế giới.

Ngoài các nước thành viên LHQ, một số các tổ chức phi chính phủ về bảo vệ nguồn nước sạch và môi trường sống của các loài động vật dưới nước đã sử dụng Ngày Nước sạch thế giới như là một khoảng thời gian để tập trung sự chú ý của công chúng về các vấn đề quan trọng của nước trong thời đại. Những cơ quan tham gia và các tổ chức phi chính phủ đã nêu bật các vấn đề như một tỷ người không được tiếp cận với nước sạch để uống và vai trò của giới tính trong gia đình ảnh hưởng tới việc tiếp cận với nước sạch.

Liên hợp quốc đã tiến hành khảo sát 130 quốc gia về các nỗ lực cải thiện quản lý bền vững nguồn nước, trong đó tập trung vào các tiến bộ trong thực hiện các đường lối đã được quốc tế thỏa thuận về quản lý và sử dụng nguồn nước.

Nghiên cứu của Liên hợp quốc cho thấy hơn 80% số quốc gia đã có nhận thức và bổ sung luật về nước trong vòng 2 thập kỷ qua. Việc làm này nhằm đối phó với sức ép ngày càng lớn về nguồn nước xuất phát từ sự gia tăng dân số, quá trình đô thị hóa nhanh và biến đổi khí hậu. Các thay đổi này đã tác động tích cực đến phát triển bao gồm mở rộng tiếp cận nguồn nước sạch, sức khỏe con người và hiệu quả sử dụng nước trong nông nghiệp.

3- Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy

Việt Nam đã gia nhập Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy. Điều này sẽ tạo nền tảng pháp lý thuận lợi để Việt Nam xúc tiến đàm phán, ký kết các thỏa thuận song phương với các quốc gia trong việc hợp tác và giải quyết tranh chấp, bất đồng về bảo vệ, khai thác, sử dụng các nguồn nước chung^(*).

(*) Việt Nam chủ yếu nằm ở hạ nguồn các con sông liên quốc gia lớn với khoảng 63% tổng lượng nước trung bình hàng năm được sản sinh từ nước ngoài. Điều này cho thấy, tài nguyên nước của Việt Nam phụ thuộc rất lớn vào việc bảo vệ, khai thác, sử dụng nước của các quốc gia thượng nguồn. Do đó, việc giải quyết các vấn đề nguồn nước liên quốc gia có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm an ninh nguồn nước quốc gia. Chính vì vậy, Việt Nam là một trong những nước đã bỏ phiếu thuận cho Công ước. Ngày 20 tháng 5 năm 2013 tại Hội nghị cấp cao về nước Châu Á - Thái Bình Dương được tổ chức ở Chiềng Mai, Thái Lan, Việt Nam cũng đã tuyên bố sẽ gia nhập Công ước trước năm 2015, đồng thời kêu gọi các quốc gia khác sớm tham gia Công ước.

Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước quốc tế cho các mục đích phi giao thông đường thủy được Đại hội đồng Liên hợp quốc khóa 41 thông qua ngày 21/5/1997. Đây là công ước toàn cầu đầu tiên điều chỉnh khá toàn diện quan hệ giữa các quốc gia trong việc sử dụng các nguồn nước liên quốc gia với mục đích bảo đảm việc sử dụng các nguồn nước liên quốc gia một cách công bằng, hợp lý giữa thượng lưu và hạ lưu.

Mục tiêu cơ bản của Công ước là bảo đảm các nguồn nước liên quốc gia được sử dụng công bằng, hợp lý nhưng không gây hại đáng kể tới các quốc gia liên quan thông qua việc thực hiện các biện pháp, cơ chế thông báo, trao đổi thông tin, số liệu, tham vấn và giải quyết các tranh chấp phát sinh giữa các quốc gia. Các quy định của Công ước liên quan trực tiếp tới pháp luật về tài nguyên nước, bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học, khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi, phòng, chống thiên tai...

Tuy nhiên, vấn đề cần quan tâm hiện nay là khi các quốc gia có chung nguồn nước với Việt Nam vẫn chưa tham gia Công ước thì các quy định của Công ước chưa thể được áp dụng để giải quyết các vấn đề phát sinh trong khai thác, sử dụng, bảo vệ nguồn nước giữa Việt Nam với các nước có chung nguồn nước. Trong khi đó, thời gian gần đây, các quốc gia ở thượng nguồn có chung nguồn nước với Việt Nam đang tăng cường khai thác lợi ích từ nguồn nước liên quốc gia cho phát triển kinh tế - xã hội và các xung đột lợi ích giữa các quốc gia thượng nguồn với hạ nguồn trong việc khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia ngày càng rõ nét, đang làm hạn chế khả năng các quốc gia trong khu vực cùng tham gia Công ước.

Vì lẽ đó, Việt Nam cần phải có kế hoạch, lộ trình cụ thể sẵn sàng thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình, nhất là đối với những quy định về tham vấn trước, ứng phó, khắc phục sự cố và giải quyết tranh chấp, bồi thường thiệt hại theo quy định của Công ước.

IV- Một số kiến nghị

1- Khẩn trương hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam về tài nguyên nước để tương thích với các Công ước, Điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia^(*).

^(*) Công ước là thỏa thuận giữa các quốc gia tham gia LHQ, và Công ước ấy được áp dụng với mọi quốc gia, các quốc gia đều phải tuân theo. Còn điều ước quốc tế ở phạm vi hẹp hơn so với Công ước. Điều ước quốc tế được coi là nguồn của Luật quốc tế, cũng do các quốc gia thỏa thuận với nhau rồi ký kết, nhưng có điều phải

Chúng ta đã có kinh nghiệm về công tác này khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2006. Khi ấy, chỉ trong một năm Quốc hội đã thông qua 30 luật bao gồm xây dựng mới và sửa đổi, bổ sung.

Việc nước ta gia nhập Công ước về *Luật sử dụng các nguồn nước quốc tế cho các mục đích phi giao thông đường thủy* tạo ra cơ sở pháp lý thuận lợi cho Việt Nam tiến hành đàm phán, ký kết các thỏa thuận song phương, đa phương với các quốc gia có chung nguồn nước về hợp tác, giải quyết tranh chấp, bắt đồng và xử lý các vấn đề liên quan đến nguồn nước liên quốc gia, nhất là trong điều kiện Việt Nam phụ thuộc vào việc khai thác, sử dụng, bảo vệ nguồn nước của các quốc gia ở thượng nguồn.

Chính vì thế, đòi hỏi chúng ta phải thúc đẩy quá trình hình thành khung pháp lý điều chỉnh việc sử dụng nguồn nước liên quốc gia trong khu vực Châu Á, đồng thời, tiếp tục khẳng định mạnh mẽ hơn cam kết của Việt Nam đối với những nguyên tắc chung của quốc tế trong việc quản lý, sử dụng, bảo vệ và phòng, chống các tác hại do nước gây ra cũng như thúc đẩy việc mở rộng, tăng cường hội nhập quốc tế trong việc giải quyết những vấn đề về tài nguyên nước.

Nước ta cần phải có kế hoạch, lộ trình cụ thể sẵn sàng thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình, nhất là đối với những quy định về tham vấn trước, ứng phó, khắc phục sự cố và giải quyết tranh chấp, bồi thường thiệt hại theo quy định của Công ước.

2- Nâng cao vai trò của các tổ chức Liên Nghị viện trong việc tác động tới hiệu quả sử dụng tài nguyên nước trên thế giới.

Những năm qua, Liên minh Nghị viện thế giới (IPU) đã có nhiều hoạt động trong việc tăng cường phối hợp với các cơ chế nghị viện khu vực, gắn kết hoạt động giữa các cơ chế này nhằm phát huy tối đa vai trò của nghị viện giải quyết các thách thức toàn cầu về chính trị, kinh tế và xã hội, trong đó vấn đề quản trị tài nguyên nước. Tuy nhiên, việc đề cập các nội dung về tài nguyên nước trong các phiên thảo luận của IPU còn chung chung và chưa đưa ra được các Nghị quyết sắc sảo mang tính hướng dẫn, nhắc nhở các cơ quan hành pháp đưa ra các giải pháp thiết thực cho những vấn đề nóng bỏng về tài nguyên nước.

Còn Liên minh Nghị viện các nước Đông Nam Á, trong một số lần họp cách đây khá lâu có đưa ra bàn thảo về những diễn biến bất thường trong lưu

phù hợp với các Công ước quốc tế. Giống như Hiến pháp là luật cao nhất của một quốc gia, thì các luật khác như: hành chính, hình sự, dân sự,... khi đưa ra các điều luật phải dựa vào Hiến pháp và không được trái với quy định của Hiến pháp.

vực sông Mekong nhưng vẫn mang tính hô hào mà chưa đưa ra được những kiến nghị mang tính thuyết phục nên chưa có tác dụng bao nhiêu.

Từ những phân tích trên, đòi hỏi các Nghị viện phải đóng vai trò quan trọng hơn trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến các lưu vực sông của nhiều quốc gia.

3- Quốc hội Việt Nam cần có vai trò quyết định phê duyệt *Chiến lược tài nguyên nước và Quy hoạch tài nguyên nước*.

- Luật tài nguyên nước (năm 2014), tại khoản 4, Điều 14 quy định:

“4. Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ liên quan và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập chiến lược tài nguyên nước trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;”.

- Tại khoản 1, Điều 21 quy định:

“1. Trách nhiệm lập, phê duyệt quy hoạch tài nguyên nước được quy định như sau: a) Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công thương, Bộ Xây dựng và các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan tổ chức lập quy hoạch tài nguyên nước chung của cả nước trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;”.

Trên cơ sở đó, nên cân nhắc việc Quốc hội phê duyệt *Chiến lược tài nguyên nước và Quy hoạch tài nguyên nước* bằng một Nghị quyết.

4- Ở tầm vĩ mô, cần đưa công tác quản lý tài nguyên nước về một đầu mối.

(1)- Thực trạng hiện nay là có sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ cũng như nguồn nhân lực trong công tác quản lý tài nguyên nước. Cách đây hơn 15 năm, quản lý tài nguyên nước thuộc Bộ Thủy lợi. Sau đây Bộ Thủy lợi nhập vào Bộ Nông nghiệp và phát triển Nông thôn. Đương nhiên, Bộ này thực hiện chức năng quản lý tài nguyên nước, kể cả việc làm chức năng Thường trực Ủy ban sông Mekong của Việt Nam. Cách đây khoảng 12 năm, khi thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường thì Bộ này đảm nhận phần lớn chức năng quản lý Nhà nước về tài nguyên nước^(*). Những điều không hợp lý đang xảy ra là:

^(*) Năm 2002 khi thành lập Bộ Tài nguyên & Môi trường: Điều 1 của Nghị định 91 nêu: "Bộ Tài Nguyên & Môi Trường là cơ quan Chính phủ quản lý nhà nước về tài nguyên nước..." nhưng các điều sau lại nêu không đầy đủ các nhiệm vụ và cả lực lượng chuyên môn để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước, tại Nghị định 86 lại giao nhiệm vụ quản lý lưu vực sông cho Bộ Nông Nghiệp & Phát triển Nông Thôn nên tình trạng chồng chéo phân tán vẫn tiếp diễn. Gần đây (15/3/2007) Văn phòng Chính phủ đã có thông báo quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc chuyển nhiệm vụ quản lý lưu vực sông từ Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông Thôn về Bộ Tài Nguyên & Môi Trường để hợp nhất nhiệm vụ quản lý lưu vực sông với quản lý tài nguyên nước cho thống nhất.

- Chuyên chức năng nhưng không chuyển nguồn nhân lực. Một bên thì thừa và một bên thì thiếu các chuyên gia.

- Tình trạng lãng phí chất xám ở Bộ này và đáng quan ngại hơn là tình trạng thiếu chất xám dẫn đến chất lượng công tác bị hạn chế ở Bộ kia.

- Tình trạng ấy cứ kéo dài nhưng cấp trên vẫn bình tâm như vậy.

(2) Từ đó có thể đưa ra kiến nghị: Lập Bộ Thủy lợi và Biến đổi khí hậu và phân công lại chức năng nhiệm vụ của các Bộ khác.

Cũng cần nói rộng thêm, chúng ta cần tổng kết việc nhập Bộ trong những năm vừa qua để từ đây có phương hoàn thiện bộ máy tổ chức của Chính phủ. Có như vậy mới khắc phục được các nhược điểm như giảm Bộ mà bộ máy trong mỗi Bộ lại công kênh thêm, biên chế lại tăng thêm nhiều; hiệu lực quản lý yếu, không bao quát được các lĩnh vực mà Bộ phụ trách.

5- Có chính sách hợp lý cho các công trình thủy lợi phục vụ nông nghiệp mà không thu thủy lợi phí.

Chính sách miễn Thủy lợi phí được thể hiện trong Nghị định 154 của Chính phủ năm 2007 là phù hợp thực tiễn cuộc sống và được lòng dân. Tuy nhiên, quá trình triển khai chính sách này đã lộ rõ những bất cập, do đó tôi kiến nghị:

- Giải quyết sự không công bằng giữa các đối tượng hưởng lợi trên cùng địa bàn.

- Bổ sung những quy định để giải quyết sự không công bằng giữa vùng có công trình được hưởng lợi từ việc không thu thủy lợi phí với các vùng không có công trình mà không được hưởng lợi từ khoản ưu đãi này.

- Có thêm các chế tài để thu được tiền nước từ các công trình thủy lợi phục vụ công nghiệp và các dịch vụ.

- Quy định những chính sách hợp lý để bù đắp cho việc không thu thủy lợi phí, có như vậy thì mới có điều kiện tái sản xuất mở rộng và duy trì sự bền vững của đơn vị quản lý các công trình thủy lợi.

6- Quy định rõ chủ thể xây dựng hành lang bảo vệ nguồn nước.

Luật tài nguyên nước năm 2014 tại Điều 31 quy định Hành lang bảo vệ nguồn nước có nêu:

1. Nguồn nước phải lập hành lang bảo vệ bao gồm:

a) Hồ chứa thủy điện, thủy lợi và các hồ chứa nước khác.

b) Hồ tự nhiên, nhân tạo ở các đô thị, khu dân cư tập trung; hồ, ao lớn có chức năng điều hòa ở các khu vực khác; đầm, phá tự nhiên.

c) Sông, suối, kênh, rạch là nguồn cấp nước, trực tiêu nước hoặc có tầm quan trọng đối với các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường.

d) Các nguồn nước liên quan đến hoạt động tôn giáo, tín ngưỡng, có giá trị cao về đa dạng sinh học, bảo tồn văn hóa và bảo vệ, phát triển hệ sinh thái tự nhiên.

Có thể thấy chưa có quy định ai là người lập hành lang bảo vệ nguồn nước và ai là người có thẩm quyền duyệt. Chính vì thế, tình trạng xâm phạm hành lang bảo vệ nguồn nước xảy ra rất nghiêm trọng.

Tôi đề nghị bổ sung quy định nội dung này để làm rõ thẩm quyền và trách nhiệm. Đây là những sơ hở cần khắc phục.

7- Có cách nhìn đúng đắn, nghiên cứu quy hoạch tổng hợp các lưu vực sông^(*).

Trong mấy chục năm qua, Nhà nước đã đầu tư nhiều kinh phí cho các Bộ, ngành làm quy hoạch các lưu vực sông. Nhưng do nội dung lập quy hoạch và sự phối hợp giữa các ngành trên lưu vực sông chưa gắn bó nên quy hoạch của các ngành còn nặng về khai thác, phục vụ riêng cho ngành mình.

Vì thế, cần xây dựng quy hoạch tổng hợp lưu vực sông và trình cấp có thẩm quyền xét duyệt.

Một vấn đề cần quan tâm là chuyển nước từ lưu vực sông này sang sông khác nhằm tăng cột nước phát điện đang diễn ra khá phổ biến. Điều này chứng tỏ việc quản lý nguồn nước của chúng ta còn quá yếu kém.

Hậu quả của nó là, nước qua tuabin thủy điện không xả vào dòng chính mà theo một ngã riêng để chảy vào sông khác hoặc trở về dòng chính nhưng ở vị trí thấp hơn trên hạ du dòng chính. Vì vậy vùng lưu vực sông ngay sau đập hầu như không có nước, nhất là về mùa khô, gây khó khăn lớn cho nhân dân và tác động xấu đến môi sinh.

^(*) Nội dung quy hoạch tổng hợp các lưu vực sông gồm có: Quy hoạch xây dựng các công trình thủy lợi, thủy điện, quy hoạch bảo vệ tài nguyên nước, quy hoạch thoát và xử lý nước thải, các chất thải cho các đô thị, khu công nghiệp, làng nghề thủ công...

Thực tế đòi hỏi cần có cách nhìn đúng đắn, nghiên cứu quy hoạch tổng hợp các lưu vực sông để khắc phục tình trạng này, phải hài hòa lợi ích về điện năng với yêu cầu đảm bảo nước cho dân sinh và sản xuất trong vùng bị chuyển nước.

8- Xúc tiến ngay việc quy hoạch và quản lý nước ngầm.

Hiện nay nguồn nước ngầm ở nước ta bị khai thác tùy tiện, sử dụng lãng phí, đang dần bị ô nhiễm, cạn kiệt, ảnh hưởng đến cuộc sống của nhiều hộ gia đình trong khu vực.

Tôi kiến nghị:

- Lập lại trật tự trong lĩnh vực khai thác nước ngầm.
- Quản lý chặt việc giấy phép khai thác nước ngầm.
- Quản lý chặt chẽ nước xả thải vì nguồn nước này gây ô nhiễm nghiêm trọng môi trường sống.
- Công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về tài nguyên nước chưa thực hiện thường xuyên, sâu rộng.
- Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, bộ phận trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường và cấp phép khai thác nước ngầm.

9- Giải quyết triệt để nạn cát tặc.

Hiện nay các dòng sông bị khai thác cát quá mức làm thay đổi địa hình lòng sông dẫn đến nguồn nước bị hạ thấp, dẫn đến hậu quả:

- Nhiều công trình thủy lợi không lấy được nước vào hệ thống kênh mương như thiết kế ban đầu.
- Tình trạng xói lở bờ khiến cho nứt bờ, đổ nhà.

Tôi đề nghị giải quyết tình trạng này bằng cách:

- Nhu cầu về cát là có thật, cần quy hoạch nguồn cát một cách căn cơ để đáp ứng cho công tác xây dựng và các lĩnh vực khác.
- Nghiên cứu một cách cơ bản vật liệu thay thế cát.

10- Khắc phục tình trạng xin – cho trong công tác quản lý tài nguyên nước.

Lâu nay cách thức quản lý theo lối bao cấp xin – cho theo kiểu “mạnh anh nào thì anh ấy được”, dẫn đến tình trạng nơi thì thiếu nước, nơi lại sử dụng nước một cách phung phí.

Về nguyên lý thì trên một dòng sông từ thượng du cho đến hạ lưu phải có mối tương quan mật thiết với nhau: Dùng nước thế nào, giữ - tích nước thế nào để bảo đảm an toàn cho bên dưới, bảo đảm dòng chảy, rồi bảo đảm môi trường.

Tình trạng đó phản ánh sự yếu kém trong công tác quản lý.

Tôi kiến nghị:

- Lập lại kỷ cương bằng cách quy định rõ trong luật tính pháp lý trong việc quản lý lưu vực sông, về thẩm quyền cấp phép xây dựng trên dòng sông.

- Đối với những dòng sông liên quốc gia, chúng ta cần chủ động bàn bạc với các nước hữu quan để cùng nhau khai thác có lợi nhất.

11- Nghiên cứu bổ sung Luật tài nguyên nước để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

Chúng ta cần đánh giá đúng giá trị của nguồn nước như một thứ hàng hóa, để có cách giải quyết đúng đắn, tránh tình trạng ban phát như lâu nay.

Khi khai thác nước ra, thì đó là một loại hàng hóa có giá trị, giá trị sử dụng và giá cả hợp lý. Giá trị đó bao gồm lao động quá khứ, lao động sống và có lợi nhuận. Giá trị đó phải mang tính đa năng, bao gồm: Nước tưới tiêu, nước cho công nghiệp, du lịch, vận tải... Do đó phải có giá cả phù hợp.

Luật tài nguyên nước hiện nay có các nhược điểm:

- Vẫn là luật khung, muốn thi hành được thì cần phải có các Nghị định của Chính phủ, các Thông tư của Bộ và các Thông tư liên Bộ. Đây là điều cần khắc phục ngay.

- Ở nhiều điều luật vẫn lặp đi lặp lại cụm từ: ... theo quy định của pháp luật. Ví dụ như trong Điều 38 có tới 8 khoản dùng cụm từ ... theo quy định của pháp luật. Vì vậy cần bổ sung vào luật các nội dung cụ thể, tránh viết chung chung như trong luật hiện nay.

Vì thế tôi kiến nghị, những nội dung mà lâu nay dành cho Nghị định hoặc Thông tư thì cần nâng lên và đưa vào luật.

12- Coi trọng việc xây dựng và thực thi luật pháp cũng như hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tài nguyên nước

Để công tác quản trị nguồn nước ở Việt Nam đạt hiệu quả, tôi xin kiến nghị:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam trong lĩnh vực quản lý nguồn tài nguyên nước.

- Tài nguyên nước được hiểu theo nghĩa bao gồm cả nước biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thêm lục địa thì đòi hỏi công tác nghiên cứu phải được

mở rộng hơn rất nhiều. Vì thế đòi hỏi phải có nhận thức mới và có ý thức phối hợp đa ngành một cách chặt chẽ trong lĩnh vực mới này.

- Đổi mới nhận thức về quản lý Nhà nước về tài nguyên nước là phải theo cơ chế thị trường, xóa bỏ hình thức bao cấp lâu nay trong lĩnh vực nước qua việc xin-cho.

- Về phía Quốc hội Việt nam, tranh thủ sự giúp đỡ của Liên minh Nghị viện thế giới và sự giúp đỡ của Quốc hội các nước về kinh nghiệm trong công tác quản lý tài nguyên nước.

- Quốc hội Việt Nam làm tốt hơn nữa vai trò giám sát để các văn bản pháp luật về tài nguyên nước đi vào cuộc sống.

- Đẩy mạnh công tác thông tin, truyền thông để người dân hiểu sâu sắc về giá trị cũng như việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về tài nguyên nước.

- Một số vấn đề quan trọng, liên quan đến quyền lợi thiết thân của người dân cần lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân.

Hà nội, ngày 8 tháng 12 năm 2014