

ĐIỀU CHỈNH PHÁP LÝ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG Ở VIỆT NAM - NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN

BÙI ĐỨC HIỂN *

Tóm tắt: Từ việc phân tích làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm của môi trường nước lưu vực sông, pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, tác giả cho rằng việc xây dựng hoàn thiện pháp luật về vấn đề này ở Việt Nam cần phải dựa trên các nguyên tắc pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông mang tính phổ quát toàn cầu, đồng thời cũng phải phù hợp với đặc điểm lịch sử, tự nhiên, kinh tế, văn hoá, xã hội ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, bài viết gợi mở nội dung xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông ở Việt Nam, nâng cao hiệu lực, hiệu quả xây dựng, thực hiện pháp luật về vấn đề này nhằm kiểm soát hiệu quả ô nhiễm, suy thoái tài nguyên môi trường nước hướng tới phát triển bền vững.

Từ khoá: Bảo vệ môi trường, điều chỉnh pháp lý, nước lưu vực sông, vấn đề lý luận

Nhận bài: 07/8/2017

Hoàn thành biên tập: 24/12/2018

Duyệt đăng: 30/12/2018

LEGAL REGULATION ON PROTECTING WATER ENVIRONMENT IN RIVER BASIN IN VIETNAM THEORETICAL ISSUES

Abstract: By offering an analysis to clarify the concept and characteristics of water environment in river basin and the law on protection of water environment in river basin, the paper argues that the development and improvement of the law of Vietnam in this area should be based on universal legal principles for protection of water environment in river basin as well as be consistent with the historical, natural, economic, cultural and social characteristics of Vietnam. On that basis, the paper suggests the content of developing and improving the law on protection of water environment in river basin in Vietnam, enhancing the efficiency and effectiveness of the development and implementation of the law in this area in order to control the pollution and degradation of water resources towards sustainable development.

Key words: Environmental protection; legal regulation; water in river basin; theoretical issue.

Received: Aug 7th, 2017; Editing completed: Dec 24th, 2018; Accepted for publication: Dec 30th, 2018.

1. Khái niệm môi trường nước lưu vực sông và pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông

Lưu vực sông là vùng đất mà trong phạm vi đó, nước mặt, nước dưới đất chảy tự nhiên vào sông và thoát ra một cửa chung hoặc

thoát ra biển.⁽¹⁾ Lưu vực là nguồn nuôi dưỡng của con sông nên mọi hoạt động trong lưu vực đều ảnh hưởng đến dòng sông. Về môi trường nước lưu vực sông, pháp luật hiện hành chưa đưa ra cách hiểu chính thức về thuật ngữ này. Xuất phát từ quan niệm

* Viện nhà nước và pháp luật
E-mail: duchien@isl.gov.vn

(1). Khoản 8 Điều 2 Luật tài nguyên nước năm 2012.

môi trường là không gian sinh tồn của con người và sinh vật, là nơi các chủ thể này tương tác với nhau và chịu ảnh hưởng của các thành phần môi trường. Bên cạnh đó, như môi trường đất, môi trường không khí, môi trường nước cũng là một thành phần của môi trường, cấu thành môi trường tự nhiên trái đất. Hơn thế, môi trường nước cũng là không gian nơi các cá thể con người, sinh vật tồn tại, sinh sống, phát triển và mọi tương tác qua lại đều bị ảnh hưởng và phụ thuộc vào môi trường nước. Trên cơ sở đó, có thể quan niệm, môi trường nước lưu vực sông là môi trường nước mặt và nước ngầm trên một vùng đất xung quanh sông, bao gồm cả nước sông, nơi những cá thể (con người và sinh vật) tồn tại, sinh sống và tương tác qua lại đều bị ảnh hưởng và phụ thuộc vào môi trường nước lưu vực sông. Sở dĩ quan niệm môi trường nước lưu vực sông bao gồm cả nước sông bởi nước mặt, nước dưới đất xung quanh sông với nước sông là thể thống nhất có sự tác động qua lại chặt chẽ với nhau. Điều này không chỉ thể hiện qua sự phụ thuộc của trữ lượng nước sông vào nước mặt, nước ngầm lưu vực mà sự đa dạng về sinh vật và hệ sinh thái cũng bắt nguồn từ mối quan hệ thống nhất này. Hơn nữa, nước mặt, nước dưới đất của lưu vực hay nước sông bị ô nhiễm, suy thoái đều ảnh hưởng rất lớn đến các loài sinh vật cũng như hệ sinh thái lưu vực nói chung. Môi trường nước lưu vực sông là không gian sinh tồn của con người, sinh vật và hệ sinh thái. Môi trường nước lưu vực sông thường không bị giới hạn bởi đơn vị hành chính lãnh thổ, biên giới quốc gia. Có thể thấy, sự hình thành, phát

triển của các dòng sông và lưu vực của nó là hoạt động kiến tạo địa chất tự nhiên hàng nghìn năm, còn việc hình thành lãnh thổ mỗi quốc gia hay việc thành lập các đơn vị hành chính lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố như đặc điểm tự nhiên, chính trị, kinh tế, dân cư, văn hoá, xã hội, tôn giáo,... Mặt khác, có những lưu vực sông nằm trên lãnh thổ nhiều quốc gia thì việc thành lập các đơn vị hành chính không thể bao quát hết lưu vực sông nhưng các lưu vực sông này có giá trị và ý nghĩa rất lớn về chính trị, kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng với các quốc gia trong lưu vực, như: sông Nile, sông Amazon, sông Mekong,... Do chủ yếu được hình thành tự nhiên, lại không bị giới hạn bởi đơn vị hành chính lãnh thổ, hơn nữa, môi trường nước lưu vực sông có tính khuếch tán, lan truyền nhanh nên việc bảo vệ môi trường nước theo lưu vực sông sẽ gặp nhiều khó khăn, thách thức.

Dưới góc độ pháp lý, pháp luật môi trường hiện hành chưa đưa ra cách hiểu thế nào là bảo vệ môi trường nước lưu vực sông mà mới giải thích hoạt động bảo vệ môi trường nói chung là hoạt động giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, cải thiện, phục hồi môi trường; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm giữ môi trường trong lành.⁽²⁾ Mặc dù vậy, xuất phát từ quan điểm chung về hoạt động bảo vệ môi trường được pháp luật ghi nhận, bảo vệ môi trường nước lưu vực sông có thể được hiểu là tổng thể các hoạt động của các cơ quan nhà nước,

(2). Khoản 3 Điều 3 Luật môi trường năm 2014.

các chủ thể có trách nhiệm, các chủ nguồn thải và các tổ chức, cá nhân, cộng đồng trong phòng ngừa, ngăn chặn những tác động tiêu cực đến môi trường nước lưu vực sông; khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, hợp lý tài nguyên nước lưu vực sông; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, phục hồi, cải thiện môi trường nước lưu vực sông và bảo tồn đa dạng sinh học môi trường nước lưu vực sông.

Để bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, pháp luật đóng vai trò quan trọng. Pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ giữa các cơ quan nhà nước, chủ nguồn thải, cộng đồng, cá nhân, tổ chức trong kiểm soát ô nhiễm nước lưu vực sông; khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước lưu vực sông; bảo tồn đa dạng sinh học lưu vực sông. Pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông được xây dựng, thực hiện dựa trên các nguyên tắc cơ bản về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông. Nguyên tắc cơ bản của pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông là tổng thể tư tưởng, quan điểm chủ đạo xác định vai trò và hướng điều chỉnh của pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông trong từng giai đoạn hoặc thời kì phát triển, làm căn cứ và cơ sở để xây dựng, đưa pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông vào cuộc sống và duy trì hiệu lực pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông trong giai đoạn hoặc thời kì đó.⁽³⁾

(3) Ví dụ: pháp luật Việt Nam hiện hành xác định tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân nhưng luật tục

2. Nguyên tắc điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông

Nước là sự sống, không có nước con người, sinh vật không thể tồn tại và phát triển. Tại các lưu vực sông trên thế giới, do có điều kiện tự nhiên, sinh kế thuận lợi, mật độ dân số tập trung khá cao nên nguồn nước lưu vực sông bị suy thoái, ô nhiễm làm ảnh hưởng rất lớn đến con người và sinh vật. Theo báo cáo gần đây của Tổ chức y tế thế giới (WHO), khoảng 80% bệnh tật ở các quốc gia đang phát triển là do nguồn nước và môi trường không đảm bảo gây ra. Theo một thống kê khác của Liên hợp quốc, mỗi năm số người chết vì nguồn nước ô nhiễm còn nhiều hơn số người chết do các hình thức bạo lực, bao gồm cả chiến tranh.⁽⁴⁾ Mục tiêu xuyên suốt của việc bảo vệ môi trường nước lưu vực sông là nhằm bảo vệ sức khỏe của con người, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, thúc đẩy thực hiện hiệu quả các chức năng của môi trường nước lưu vực sông, như: chức năng không gian sinh tồn, chức năng thủy lợi, chức năng giao thông thủy, biên giới tự nhiên giữa các quốc

của một số dân tộc lại coi môi trường nước lưu vực sông thuộc sở hữu của các cộng đồng, một số nước thì quy định cộng đồng được quyền kiện các chủ thể có hành vi làm ô nhiễm, suy thoái môi trường lưu vực sông,... Đây có thể được xem là một nguyên tắc cơ bản của pháp luật về bảo vệ môi trường. Xem: Hoàng Văn Quỳnh, "Quy định về quan hệ sở hữu tài nguyên thiên nhiên và môi trường trong luật tục của một số dân tộc thiểu số ở Việt Nam - Trường hợp Luật tục Thái và Luật tục Êđê", *Tạp chí khoa học*, Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học quốc gia Hà Nội, số 25/2009, tr. 14 - 19.

(4). "*Ô nhiễm nguồn nước- thủ phạm của nhiều bệnh tật*", <http://dantri.com.vn/suc-khoe/o-nhiem-nguon-nuoc-thu-pham-cua-nhiều-bệnh-tật-20160602145743844.htm>, truy cập 05/10/2018.

gia,⁽⁵⁾... hướng tới phát triển bền vững. Để thực hiện được các mục tiêu và chức năng trên, quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cần dựa trên các nguyên tắc cơ bản sau:

Một là nguyên tắc tiếp cận tổng hợp, liên ngành; tiếp cận sinh thái hệ thống;⁽⁶⁾ tiếp cận từ dưới lên⁽⁷⁾ và tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng trong bảo vệ môi trường nước theo lưu vực sông. Do môi trường nước lưu vực sông là một thực thể thống nhất chứa đựng đầy đủ các điều kiện tự nhiên, các hệ sinh thái, các dạng tài nguyên và các điều kiện về kinh tế-xã hội, nhiều ngành nghề, địa phương khác nhau tác động, nhu cầu khai thác, sử dụng với các mục đích không giống nhau.⁽⁸⁾ Do vậy, xuất phát từ các mục tiêu, quyền lợi khác nhau, nhiều khi mâu thuẫn với nhau; xuất phát từ việc đảm bảo duy trì được chức năng và tính toán toàn vẹn của các hệ sinh thái và đảm bảo được tính đa dạng sinh học; xuất phát từ yêu cầu nước của người dùng để tiến hành tổ chức quản lý và

vận hành,⁽⁹⁾... việc bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cần phải có sự phối hợp và điều tiết (chia sẻ) nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể hài hoà với tự nhiên, đảm bảo kiểm soát được ô nhiễm, suy thoái, phát triển hiệu quả môi trường nước lưu vực sông.

Hai là nguyên tắc quản lý thống nhất môi trường nước trên toàn lưu vực sông. Xuất phát từ đặc điểm môi trường nước tự nhiên trong lưu vực sông không bị giới hạn, hay bị chia cắt bởi các cấp hành chính, có sự kết nối, lưu chuyển thường xuyên giữa thượng nguồn và hạ nguồn nên nếu chia tách theo đơn vị hành chính để quản lý, bảo vệ môi trường nước lưu vực sông sẽ không hợp lý, thiếu tổng thể, thiếu tính hệ thống, thiếu hiệu quả. Mỗi địa phương nơi có lưu vực sông đi qua có điều kiện tự nhiên, dân cư, kinh tế-xã hội và ưu tiên phát triển không giống nhau nên cách thức khai thác, sử dụng lợi ích từ nguồn nước lưu vực sông cũng khác nhau, gây ảnh hưởng xấu cho môi trường nước lưu vực sông. Do vậy, để nâng cao hiệu quả điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cần dựa trên nguyên tắc quản lý thống nhất trên toàn lưu vực sông. Các chính sách, các quy hoạch, cũng như các quy định pháp luật phải được xây dựng tính toán tác động trong tổng thể lưu vực sông và quy định, giao nhiệm vụ thực hiện cụ thể cho từng địa phương, theo cách tư duy: “*Suy nghĩ toàn cầu, hành động địa phương*”⁽¹⁰⁾ hay “suy nghĩ tầm lưu vực

(5). Xem thêm: Kí yếu đề tài cấp Viện: “Pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông ở Việt Nam hiện nay”, Viện nhà nước và pháp luật, Hà Nội, 2017.

(6). Mỗi lưu vực sông được hình thành bởi một tập hợp các tiểu lưu vực, trong đó được đặc trưng bởi các hệ thống sinh thái, bao gồm các hệ sinh thái tự nhiên và nhân tạo, chứa đựng trong các yếu tố tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và kinh tế-xã hội, tác động qua lại lẫn nhau. Do vậy, tiếp cận sinh thái hệ thống trong bảo vệ môi trường nước lưu vực sông góp phần đảm bảo duy trì được chức năng, tính toàn vẹn của các hệ sinh thái và đa dạng sinh học lưu vực sông.

(7). Nghĩa là phải xuất phát từ yêu cầu nước của người dùng để tiến hành tổ chức quản lý và vận hành.

(8). Thông tin chung lưu vực sông Nhuệ - Đáy, http://cem.gov.vn/VN/LVS_Content/tabid/363/cat/118/nfriend/1170001/language/vi-VN/Default.aspx, truy cập 10/8/2017

(9). Tiêu Hà, “*Pháp luật bảo vệ môi trường nước lưu vực sông ở Việt Nam*”, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học quốc gia Hà Nội, 2010, tr. 24.

(10). Kí yếu hội thảo khoa học quốc tế “*Biến đổi khí*

sông, còn thực hiện ở từng quốc gia, từng địa phương cụ thể trong lưu vực”.

Ba là nguyên tắc bảo vệ môi trường nước lưu vực sông trên cơ sở tôn trọng quy luật của tự nhiên, quy luật phát triển kinh tế-xã hội. Bất cứ hoạt động thực tiễn nào trái các quy luật của tự nhiên đều khó có thể thành công, bảo vệ môi trường cũng không nằm ngoài quy luật đó.⁽¹¹⁾ Các nhà hoạch định chính sách, pháp luật cần phải dựa trên các thành tựu nghiên cứu của khoa học tự nhiên, khoa học công nghệ thông tin để nắm được quy luật tự nhiên điều chỉnh pháp lý bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cho phù hợp. Nắm được sự vận động phát triển của cuộc cách mạng khoa học công nghệ lần thứ 4 để xây dựng pháp luật thúc đẩy nghiên cứu, ứng dụng khoa học công nghệ trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông cũng như sử dụng bền vững nguồn tài nguyên này.⁽¹²⁾

Bốn là nguyên tắc bảo đảm công bằng, hợp lý và bình đẳng về nghĩa vụ và quyền lợi giữa Nhà nước, các tổ chức, cá nhân, cộng đồng, thậm chí giữa các quốc gia trong khai thác, sử dụng, quản lý môi trường nước lưu vực sông. Đây là nguyên tắc quan trọng đã được ghi nhận trong Công ước về Luật sử

dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy của Liên hợp quốc năm 1997 và Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Kông (Hiệp định Mê Kông) năm 1995.⁽¹³⁾ Do vậy, việc ghi nhận nguyên tắc này trong điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông của Việt Nam là thúc đẩy thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế về vấn đề này, đồng thời giúp Việt Nam bảo vệ tốt hơn môi trường nước lưu vực sông, đặc biệt là các dòng sông xuyên biên giới trong bối cảnh quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam đang bị đe dọa như hiện nay.⁽¹⁴⁾

Năm là nguyên tắc đảm bảo tính dự báo, tính cảnh báo, tính nhanh chóng, tính kịp thời trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông. Môi trường nước lưu vực sông mang tính khuếch tán, lan truyền rất nhanh nên khi có hành vi xả thải làm ô nhiễm môi trường nước thì phạm vi thiệt hại sẽ rất lớn và rất khó kiểm soát. Do vậy, điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường cần phải đảm bảo tính dự báo, tính cảnh báo, đặc biệt là bảo đảm tính nhanh chóng, tính kịp thời trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn xử lý ô nhiễm môi trường nước. Đồng thời, trong quá trình

hậu - Những vấn đề pháp lý và chiến lược ứng phó trong ASEAN”, Viện nhà nước và pháp luật phối hợp với Viện Konrad Adenauer Stiftung của Cộng hoà Liên bang Đức (KAS) tổ chức, ngày 20 - 21/6/2017.

(11). Ví dụ: việc quyết định có xây đập ở đồng bằng sông Cửu Long hay không cần phải dựa trên nhiều yếu tố trong đó có việc phải tôn trọng quy luật của tự nhiên

(12). *Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang thay đổi thế giới như thế nào?*, <http://genk.vn/cach-mang-cong-nghiep-lan-thu-tu-dang-thay-doi-the-gioi-nhu-the-nao-20160406171025427.chn>, truy cập 20/8/2018.

(13). Về cơ bản nội dung của Hiệp định Mê Kông phù hợp với Công ước. Do vậy, Hiệp định này không cần phải sửa đổi mà chỉ cần bổ sung một số quy định cho phù hợp hơn với Công ước. Năm 2014, Việt Nam là quốc gia thứ 35 tham gia Công ước này và là quốc gia đầu tiên ở lưu vực sông Mê Kông tham gia Công ước.

(14). Việc tham gia Công ước này không chỉ giúp tạo thêm cơ sở pháp lý quốc tế cho Việt Nam đấu tranh bảo vệ quyền bình đẳng trong quản lý, sử dụng, khai thác nguồn nước sông Mê Kông mà còn một số dòng sông xuyên biên giới khác giáp Trung Quốc, Lào, Campuchia...

này, pháp luật cần quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể khi tham gia bảo vệ môi trường nước lưu vực sông và áp dụng trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nếu các chủ thể có thẩm quyền thực hiện không đúng, không hiệu quả nhiệm vụ của mình.

Sáu là nguyên tắc người hưởng lợi từ môi trường nước lưu vực sông phải chi trả, người gây thiệt hại cho môi trường nước lưu vực sông phải bồi thường. Để khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm hiệu quả tài nguyên thiên nhiên thì điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cần phải gắn với nguyên tắc này, dựa trên cơ sở coi nước không chỉ là một loại tài nguyên mà còn là một hàng hoá, các chủ thể muốn sử dụng thì phải trả tiền để thúc đẩy các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước lưu vực sông.

Bảy là nguyên tắc xã hội hoá hoạt động bảo vệ tài nguyên nước lưu vực sông. Môi trường nước lưu vực sông mang tính bao trùm, liên tỉnh, liên vùng, thậm chí là liên quốc gia nên bảo vệ môi trường nước lưu vực sông không chỉ là trách nhiệm của Nhà nước, các chủ thể có thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ nguồn thải, chủ thể khai thác, sử dụng nguồn nước lưu vực sông mà còn là trách nhiệm của cả cộng đồng. Cộng đồng và truyền thống báo chí có vai trò đặc biệt quan trọng trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm suy thoái môi trường nước lưu vực sông; khiếu nại, tố cáo các hình vi vi phạm pháp luật về vấn đề này.⁽¹⁵⁾ Do vậy, hoàn thiện pháp luật về bảo

vệ môi trường nước lưu vực sông cần phải gắn với vai trò của cộng đồng.

Tám là nguyên tắc hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường nước lưu vực sông phải gắn với bảo vệ quyền được sống trong môi trường trong lành, quyền được bảo vệ về sức khoẻ, tính mạng. Đây là các quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Đồng thời phải gắn với việc bảo tồn và phát huy các giá trị văn hoá truyền thống của các cộng đồng lưu vực sông trong bảo vệ môi trường⁽¹⁶⁾ và gắn với bảo vệ chủ quyền quốc gia. Đây là nhóm nguyên tắc rất quan trọng trong điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, nó xuất phát từ cơ sở khoa học, cơ sở pháp lý và thực tiễn, bởi suy cho cùng mọi vấn đề phát triển hay bảo vệ môi trường cũng đều phải coi con người là trung tâm, là động lực, là chủ thể, là mục tiêu của quá trình này. Hơn nữa, lịch sử phát triển xã hội loài người và thực tiễn cho thấy, những cái nôi của văn minh loài người đều bắt nguồn từ các lưu vực sông, nơi lưu giữ các giá trị lịch sử, văn hoá của con người, của các dân tộc qua hàng nghìn năm. Mặt khác, các dòng sông quốc tế, sông xuyên biên giới, sông biên giới không chỉ có ý nghĩa về kinh tế, giao thương mà còn có giá trị phân định lãnh thổ và cơ sở tự nhiên bảo vệ chủ quyền của các quốc gia đặc biệt quan

đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí nhà nước và pháp luật*, số 8/2017.
(16). Ví dụ: hiện nay tộc người da đỏ sống ở lưu vực sông Amazon, Nam Mỹ. Họ sống hoàn toàn dựa vào tự nhiên nhưng với chính sách khai thác rừng và xây dựng thủy điện của một số nước trong lưu vực như hiện nay sẽ phá vỡ các truyền thống văn hoá từ hàng nghìn năm nay ở khu vực này, gây ra nguy cơ mất cân bằng sinh thái tự nhiên,...

(15). Quan điểm này đã được khẳng định trong bài viết của tác giả: "Pháp luật về sự tham gia của cộng

trọng. Do vậy, có thể thấy, điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông phải gắn với bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, gắn với bảo vệ các giá trị văn hoá truyền thống của cộng đồng xung quanh lưu vực và gắn với bảo vệ chủ quyền quốc gia để có chính sách bảo vệ, khai thác, sử dụng cho phù hợp.

3. Nội dung điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông

Trên cơ sở chức năng của môi trường nước lưu vực sông, mục tiêu của hoạt động bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cũng như nguyên tắc cơ bản điều chỉnh pháp lý về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, nội dung điều chỉnh pháp lý⁽¹⁷⁾ về vấn đề này có thể tiếp cận dưới nhiều góc độ để xây dựng các quy định pháp luật cho phù hợp như: tiếp cận chia theo giai đoạn;⁽¹⁸⁾ tiếp cận xây dựng góc độ quyền con người, từ đó xác định trách nhiệm, quyền hạn của nhà nước, của tổ chức, cá nhân sử dụng nước, chủ nguồn thải và cộng đồng,... Dù tiếp cận dưới góc độ nào thì quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cũng cần phải lưu ý đến các nội dung sau:

(17). Có nhiều cách hiểu khác nhau về điều chỉnh pháp lý. Tác giả đồng ý với quan điểm cho rằng điều chỉnh pháp lý là Nhà nước dùng pháp luật tác động lên các quan hệ xã hội nhằm thiết lập một trật tự xã hội nhất định. Để lập một trật tự xã hội, Nhà nước ban hành, tạo ra các quy định pháp luật phù hợp để tác động lên các quan hệ xã hội cần điều chỉnh. Điều quan trọng là phải xác định rõ ràng, chính xác các quan hệ xã hội liên quan, từ đó có những quy định pháp luật đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả.

(18). Giai đoạn đầu môi trường nước lưu vực sông chưa bị ô nhiễm, suy thoái; giai đoạn hai, môi trường nước lưu vực sông đã bị ô nhiễm suy thoái; giai đoạn ba là môi trường nước lưu vực sông hậu ô nhiễm, suy thoái.

Thứ nhất, pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông cần xác định và quy định rõ các chủ thể tham gia bảo vệ môi trường nước lưu vực sông là: các cơ quan nhà nước, chủ thể có có trách nhiệm; các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng, tác động vào môi trường nước lưu vực sông và cộng đồng.⁽¹⁹⁾ Cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm, được hiểu là những cơ quan nhà nước, các cá nhân được Nhà nước trao quyền quản lý môi trường nước lưu vực sông, như: Chính phủ, Bộ tài nguyên và môi trường, ủy ban nhân dân các cấp tỉnh, huyện, xã. Còn chủ thể có trách nhiệm trong vấn đề này có thể bao gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó thủ tướng, Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, huyện xã,... Đây là các chủ thể có trách nhiệm chính bởi Nhà nước là do nhân dân thành lập ra để quản lý xã hội, trong đó có quản lý môi trường nước lưu vực sông. Bên cạnh đó, nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường là do các tổ chức, cá nhân khai thác, xả thải vào môi trường, vì vậy các chủ thể này có nghĩa vụ trực tiếp trong bảo vệ môi trường. Theo đó, chủ nguồn thải phải đảm bảo nguồn thải đáp ứng được quy chuẩn kỹ thuật môi trường trước khi thải ra môi trường. Nếu vi phạm các chủ thể này sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý. Tuy nhiên, thực tiễn bảo vệ môi trường ở Việt Nam những năm qua cho thấy, chủ nguồn thải sẵn sàng vì các lợi ích tư để có hành vi vi phạm pháp luật môi trường; các cơ quan nhà nước có

(19). Bùi Đức Hiền, "Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay", tldd.

thảm quyền quản lý nhà nước về môi trường lại chưa thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của mình dẫn tới môi trường nói chung, môi trường nước lưu vực sông ngày càng bị ô nhiễm trầm trọng. Trong bối cảnh đó, pháp luật cần phải đề cao hơn nữa vai trò của cộng đồng, truyền thông, báo chí.

Thứ hai, quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền trong bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, như: quy định về quy hoạch, kế hoạch tổng thể về bảo vệ tài nguyên môi trường nước lưu vực sông; quy định về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC); đánh giá tác động môi trường (ĐTM); kế hoạch bảo vệ môi trường (KBM) với các dự án, hoạt động sản xuất kinh doanh có nguy cơ làm ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; quy định về sức chịu tải và quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước lưu vực sông; quy định về quản lý nước thải; quy định về quan trắc, thông tin tình hình môi trường nước lưu vực sông; quy định về thanh tra, kiểm tra, hoạt động có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học lưu vực sông.

Thứ ba, quy định về mô hình, hình thức tổ chức bảo vệ môi trường nước lưu vực sông.⁽²⁰⁾ Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn

của tổ chức lưu vực sông, cần quy định theo hướng trao nhiều quyền hạn cho tổ chức lưu vực sông để đưa ra những quyết định có “sức nặng” ở tầm lưu vực sông và hành động ở từng địa phương. Về cơ chế tài chính cần quy định các nguồn tài chính ổn định phục vụ cho hoạt động của tổ chức lưu vực sông. Về thành phần tham gia tổ chức lưu vực sông, cần xây dựng tổ chức lưu vực sông có chức năng cao nhất trong quản lý toàn lưu vực, đồng thời cũng là nơi tất cả các bên liên quan trao đổi, thảo luận, giải quyết các tranh chấp và tìm tiếng nói chung đưa ra quyết định trong quản lý sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước. Do vậy, với những lưu vực sông quốc tế cần phải quy định có sự tham gia của người đứng đầu các chính phủ trong Ủy ban lưu vực sông. Đối với sông liên tỉnh cần quy định có sự tham gia của đại diện các cơ quan nhà nước trung ương (ví dụ: Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường, Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Chủ nhiệm văn phòng Chính phủ) và đại diện địa phương có lưu vực sông (phải là người có quyền quản lý cao nhất tại địa phương tham gia, đó chính là chủ tịch ủy ban nhân dân các tỉnh, đại diện của cộng đồng, trong đó có những người sử dụng nước và đại diện của các tổ chức xã hội liên quan,...).

Thứ tư, quy định về nghĩa vụ của các chủ nguồn thải, chủ thể khai thác, sử dụng môi trường nước lưu vực sông trong bảo vệ nguồn nước lưu vực sông: *một là* quy định về nghĩa vụ của các chủ thể này phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; *hai là* nghĩa vụ khai thác, sử dụng hợp lý tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước, bảo tồn đa dạng sinh học

(20). Nghiên cứu các mô hình bảo vệ môi trường nước lưu vực sông trên thế giới cho thấy có 3 mô hình tổ chức cơ quan bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, gồm: Cơ quan thủy vụ lưu vực sông; Ủy hội lưu vực sông, Hội đồng lưu vực sông. Trong đó, mô hình cơ quan thủy vụ lưu vực sông là mô hình được trao nhiều quyền hạn nhất, tiếp đó là mô hình Ủy hội lưu vực sông và mô hình được trao ít quyền lực nhất là mô hình Hội đồng lưu vực sông như một diễn đàn trao đổi về các vấn đề liên quan đến lưu vực sông.

lưu vực sông. Hơn nữa, pháp luật cần quy định cụ thể mối quan hệ giữa bảo vệ môi trường nước lưu vực sông với các hoạt động đầu tư có tác động lớn đến môi trường nước, như: xây dựng các nhà máy thủy điện, các hồ chứa nước, các công trình thủy lợi, ...;

Thứ năm, quy định về vai trò của cá nhân, tổ chức, cộng đồng trong giám sát, phát hiện các hành vi làm ô nhiễm, suy thoái môi trường nước; quyền được tham vấn đối với các dự án có nguy cơ làm ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; quyền được thông tin về tình hình môi trường nước; quyền được khiếu nại, tố cáo, quyền được khởi kiện của đại diện cộng đồng cũng như trình tự thủ tục, các biện pháp bảo đảm thực hiện các quyền này,⁽²¹⁾... liên quan đến môi trường nước lưu vực sông. Đây là quy định cần thiết trong bối cảnh các cơ quan quản lý nhà nước chưa thực hiện hiệu quả công tác bảo vệ môi trường, chủ nguồn thải vì lợi ích tư sẵn sàng không tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường, khi đó vai trò của cộng đồng trong bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ môi trường nước lưu vực sông nói riêng ngày càng đặc biệt quan trọng.

Thứ sáu, đối với các dòng sông xuyên biên giới, có lưu vực sông nằm trên lãnh thổ nhiều quốc gia thì Việt Nam cần có thỏa thuận với các nước láng giềng về việc quản lý, khai thác, sử dụng nước các dòng sông trên cơ sở nguyên tắc hợp tác bình đẳng, công bằng, hợp lý, cùng có lợi. Đặc biệt, cần xây dựng các cơ chế tham vấn, đàm phán, đường dây nóng... để trao đổi về các vấn đề

liên quan đến lưu vực sông, trong đó có cả cơ chế đáp trả nếu quốc gia khác xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp trong lưu vực sông của Việt Nam nhằm bảo vệ chủ quyền quốc gia. Bên cạnh đó, cần có các quy định về khuyến khích các chủ thể sử dụng thành tựu của cuộc cách mạng khoa học công nghệ lần thứ tư vào bảo vệ môi trường nước. Đặc biệt là cần nhanh chóng ứng dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường nước lưu vực sông, như: thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường với nước thải, nhân sinh thái, hạn ngạch khí thải, kí quỹ, trợ cấp môi trường, quỹ bảo vệ môi trường,...

4. Kết luận

Có thể thấy từ khi tiến hành sự nghiệp đổi mới mở cửa đến nay nhà nước Việt Nam rất quan tâm đến hoàn thiện các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ môi trường nước lưu vực sông nói riêng. Theo đó vấn đề này đã được ghi nhận trong Luật bảo vệ môi trường năm 1993, Luật tài nguyên nước năm 1998, tiếp tục phát triển trong Luật bảo vệ môi trường năm 2005, Luật tài nguyên nước năm 2012, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 và nhiều văn bản pháp li liên quan. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, các quy định này chưa đáp ứng được hiệu lực, hiệu quả bảo vệ môi trường nước lưu vực sông; tài nguyên, môi trường nước lưu vực sông vẫn đang bị ô nhiễm, suy thoái ngày càng nghiêm trọng. Thực trạng này do nhiều nguyên nhân gây ra, trong đó việc xây dựng pháp luật một cách máy móc, thiếu triết lý, không dựa trên các nguyên tắc cơ bản và đặc thù về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông nên các quy định pháp luật còn tản mạn, bất cập, hạn chế, thiếu sót do không

(21).Xem thêm: Bùi Đức Hiền, "Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay", *ltdđ*.

xác định được rõ ràng nội dung điều chỉnh pháp lí. Để khắc phục điều này, bài viết đã đưa ra các nguyên tắc cần phải lưu ý khi xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông đồng thời gợi mở nội dung điều chỉnh pháp lí về vấn đề này. Từ đó tạo ra cơ sở pháp lí phù hợp nhằm khai thác, sử dụng, hợp lí, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước lưu vực sông; kiểm soát hữu hiệu ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông và bảo tồn đa dạng sinh học lưu vực sông hướng tới phát triển bền vững./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tiêu Hà, “*Pháp luật bảo vệ môi trường nước lưu vực sông ở Việt Nam*”, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học quốc gia Hà Nội, 2010.
2. Bùi Đức Hiền, “*Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay*”, *Tạp chí nhà nước và pháp luật*, số 8/2017.
3. Hoàng Văn Quynh, “*Quy định về quan hệ sở hữu tài nguyên thiên nhiên và môi trường trong luật tục của một số dân tộc thiểu số ở Việt Nam - Trường hợp Luật tục Thái và Luật tục Êđê*”, *Tạp chí khoa học*, Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học quốc gia Hà Nội, số 25/2009.
4. Viện nhà nước và pháp luật, *Kỳ yếu hội thảo: “Pháp luật về bảo vệ môi trường nước lưu vực sông ở Việt Nam hiện nay”*, Hà Nội, 2017.
5. Viện nhà nước và pháp luật, Viện Konrad Adenauer Stiftung của Cộng hoà Liên bang Đức (KAS), *Kỳ yếu hội thảo khoa học quốc tế “Biến đổi khí hậu - Những vấn đề pháp lí và chiến lược ứng phó trong ASEAN”*, ngày 20 - 21/6/2017.

TÁC ĐỘNG CỦA VÙNG NHẬN DIỆN PHÒNG KHÔNG... (tiếp theo trang 56)

8. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *201st Session of the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO)* (March 11 2014), http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000225.html.
9. Hong Thao Nguyen (2012), Vietnam's Position on the Sovereignty over the Paracels & the Spratlys: Its Maritime Claims, 5 J. East Asia & Int'l L. 203 - 7.
10. Peter A. Dunton (2009), “*Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones Outside Sovereign Airspace*”, *American Journal of International Law*, Volume 103, pp. 1 - 19.
11. Taisaku Ikeshima (2016), “*China's Air Defense Identification Zone (ADIZ) and its Impact on the Territorial and Maritime Disputes in the East and South China Seas*”, *Graduate School of International Culture and Communication Studies, Transcommunication* Vol.3, No.p.151 - 170.
12. Le Duy Tran, ‘*Scenarios of the China's Adizs above the South China Sea*’ (2016) 9(1) *Journal of East Asia & International Law* 278, 281.
13. United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Note Verbale No. CML/17/2009 of the Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations* (May 7, 2009), http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_vnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.
14. United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Note Verbale No. CML/8/2011* (April 14, 2011), http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_vnm33_09/chn_2011_re_phu_e.pdf.