

Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận: quá trình thực hiện và những vấn đề đặt ra

Đoàn Thị Quảng*

Nhận ngày 2 tháng 11 năm 2021. Chấp nhận đăng ngày 5 tháng 7 năm 2022.

Tóm tắt: Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận là một trong năm bộ quy tắc mang tính thủ tục của Ủy hội sông Mekong quốc tế (MRC). Kể từ khi ra đời năm 2003 đến nay, mặc dù việc thực hiện Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận đã tạo ra một số tác động tích cực đối với việc quản lý và sử dụng nguồn nước sông Mekong nhưng cũng đã bộc lộ một số hạn chế và đặt ra một số vấn đề cần giải quyết. Để hiểu rõ hơn về Thủ tục Thông báo, Tham vấn và Thỏa thuận trước, bài viết này tập trung phân tích 2 nội dung: (1) nội dung và việc thực hiện Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận; (2) đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu lực thực thi Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận.

Từ khóa: Thủ tục, ngoại giao nước, Ủy hội sông Mekong quốc tế.

Phân loại ngành: Quan hệ quốc tế

Abstract: The Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement are one of the five sets of procedural rules of the Mekong River Commission (MRC). Since the 2003 inception of the procedures, although their implementation has created a number of positive impacts on the management and use of the Mekong water resources, there have been revealed some limitations and issues emerging to be solved. For better understanding the Procedures, this article focuses on two points: (1) content and implementation of the Procedures, and (2) the recommendation with a number of solutions to improve the effectiveness of the implementation.

Keywords: Procedures, water diplomacy, Mekong River Commission.

Subject classification: International Relations

1. Mở đầu

Chính thức được thành lập năm 1995, MRC là tổ chức liên chính phủ của bốn quốc gia thành viên ở khu vực hạ lưu sông Mekong, đó là Campuchia, Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, Thái Lan và Việt Nam. Đến năm 1996, Trung Quốc và Myanmar - hai nước ở khu vực thượng lưu sông Mekong trở thành đối tác đối thoại của MRC. MRC có vai trò thúc đẩy, phối hợp quản lý và phát triển tài nguyên nước cũng như tài nguyên có liên quan một cách bền vững vì lợi ích chung của các quốc gia và an sinh của cộng đồng bằng cách triển khai thực hiện những hoạt động và chương trình chiến lược, cung cấp thông tin khoa học và cố vấn chính sách.

Là một phần trong nỗ lực sử dụng, quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên nước sông Mekong một cách bền vững, tháng 11 năm 2003 Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận được thông qua (gọi tắt là Thủ tục PNPCHA). Thủ tục này đã giúp MRC thực hiện vai trò của một diễn đàn ngoại giao nước nhằm hỗ trợ các cuộc thương lượng giữa các quốc gia thành viên về quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên nước sông Mekong.

* Học viện Chính trị khu vực IV.
Email: quangdoanhv4@gmail.com

Trong khung khổ pháp lý đã được thông qua, các quốc gia thành viên với những lợi ích quốc gia và ưu tiên khác nhau sẽ thảo luận về các vấn đề, như: nhu cầu sử dụng nước để phát triển, kế hoạch sử dụng nước, các thách thức đặt ra từ việc sử dụng nước sông Mekong và tác động của nó đến môi trường và sinh kế của người dân ven sông. Bên cạnh đó, Thủ tục PNPCHA còn giúp các quốc gia thành viên trao đổi các khuyến nghị về biện pháp giảm thiểu tác động trước khi tiến hành sử dụng nước.

2. Nội dung và quá trình thực hiện Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận

Thủ tục PNPCHA gồm 3 quy trình riêng biệt (Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận) được áp dụng đối với những dự án nước từ lưu vực sông Mekong với quy mô có thể làm thay đổi đáng kể dòng chảy hoặc chất lượng nước trên dòng chính của sông Mekong. Việc áp dụng quy trình nào cho các dự án nước phụ thuộc vào 3 yếu tố sử dụng nước: loại hình sông (dòng chính hay sông nhánh), mùa (mùa khô hay mùa mưa) và phạm vi sử dụng nước (giữa các lưu vực hay trong lưu vực).

Bảng 1: Thủ tục bắt buộc đối với các loại dự án sử dụng nước

Loại sông	Mùa	Phạm vi sử dụng nước	Thủ tục bắt buộc
Dòng chính	Mùa khô	Giữa các lưu vực (từ lưu vực sông Mekong sang một lưu vực khác)	Thỏa thuận cụ thể
		Trong lưu vực sông Mekong	Tham vấn trước
Sông nhánh	Mùa mưa	Giữa các lưu vực (từ lưu vực sông Mekong sang một lưu vực khác)	Tham vấn trước
		Trong lưu vực sông Mekong	Thông báo
	Cả hai mùa	Giữa các lưu vực và ở trong lưu vực	Thông báo

Nguồn: MRC, Mekong River Commission, Procedures for notification, prior consultation and agreement (PNPCHA).

Thông báo là quy trình yêu cầu quốc gia đề xuất dự án phải thông báo chi tiết nội dung dự án cho các quốc gia thành viên khác trước khi quốc gia đó tiến hành sử dụng nước theo đề xuất.

Tham vấn trước là quy trình đánh giá kỹ thuật được tiến hành thực hiện trong 6 tháng. Theo đó, các quốc gia được thông báo có cơ hội đánh giá bất kỳ tác động xuyên biên giới tiềm tàng nào của dự án có thể gây ảnh hưởng đến các hệ sinh thái và sinh kế của người dân và đưa ra các kiến nghị về biện pháp giảm thiểu tác động trước khi tiến hành sử dụng nước theo đề xuất.

Quy trình Tham vấn trước bao gồm các bước sau:

Bước 1: quốc gia thành viên đề xuất dự án gửi thông báo chính thức cho Ban Thư ký MRC về ý định tiến hành quy trình tham vấn trước cùng các tài liệu chi tiết về dự án. Trong vòng 1 tháng, Ban Thư ký sẽ kiểm tra xem các tài liệu về dự án đã nộp đủ chưa và việc thông báo đã đúng quy trình chưa. Sau khi hồ sơ và thủ tục thông báo hoàn thành, Ban Thư ký chuyển các tài liệu về dự án lên Ủy ban Liên hợp để tiến hành quá trình tham vấn.

Bước 2: sau khi tất cả các thành viên của Ủy ban Liên hợp nhận được thông báo và tài liệu dự án. Trong sáu tháng tiếp theo, Ủy ban Liên hợp sẽ thẩm định các khía cạnh kỹ thuật của dự án để xác định việc tuân thủ với các thủ tục của MRC liên quan đến chế độ dòng chảy và chất lượng nước, đánh giá bất kỳ tác động nào có thể xảy ra đối với môi trường và sinh kế và kiến nghị các biện pháp giải quyết các vấn đề đó trước khi hoàn thành quy trình tham vấn.

Về đánh giá kỹ thuật: Ủy ban Liên hợp sẽ thành lập một nhóm công tác đặc biệt bao gồm các thành viên là đại diện các quốc gia thành viên và Ban Thư ký MRC để thẩm định các khía cạnh về kỹ thuật như an toàn đập, di cư của cá, vận chuyển phù sa, giao thông thủy và các tác động đến

môi trường, kinh tế - xã hội. Các công cụ và hướng dẫn của MRC như “Hướng dẫn thiết kế sơ bộ các đập đề xuất trên dòng chính”, sẽ hỗ trợ việc đánh giá kỹ thuật. Ngoài ra, các chuyến tham quan khảo sát thực địa đến địa điểm của dự án cũng được thực hiện trong giai đoạn này.

Về các cuộc tham vấn: Ban Thư ký MRC phối hợp với Ủy ban sông Mekong quốc gia của mỗi nước thành viên sẽ tiến hành các cuộc tham vấn cả ở cấp quốc gia và cấp vùng để lắng nghe ý kiến phản hồi từ cộng đồng, người dân và các bên liên quan khác.

Bước 3: Ủy ban Liên hợp tiến hành thỏa thuận về các điều kiện mà dự án cần phải giải quyết tiếp. Mục đích của thỏa thuận là để các nước được thông báo đưa ra kiến nghị. Từ đó nước đề xuất dự án chấp nhận các biện pháp giảm thiểu bất kỳ tác động bất lợi tiềm tàng nào có thể xảy ra và tìm ra biện pháp chia sẻ lợi ích một cách tốt hơn. Thời gian tham vấn trước có thể được gia hạn nếu Ủy ban Liên hợp yêu cầu có thêm thời gian để tiến hành tham vấn kỹ hơn. Thỏa thuận ở đây không phải là để thông qua hoặc không thông qua dự án đề xuất.

Bước 4: khi kết thúc tham vấn, nước đề xuất dự án có thể triển khai dự án. Tuy nhiên, trường hợp nếu Ủy ban Liên hợp không đạt được sự thỏa thuận thì vụ việc sẽ được chuyển lên cấp Hội đồng (là cấp cao nhất của Ủy hội, bao gồm các bộ trưởng của chính phủ bốn quốc gia thành viên) để tiếp tục xem xét giải quyết.

Bước 5: nếu cấp Hội đồng vẫn không giải quyết được thì vụ việc sẽ được chuyển lên cấp chính phủ thông qua các kênh ngoại giao chính thức.

Thỏa thuận cụ thể là quy trình yêu cầu tiến hành thương lượng một cách kỹ càng để đạt được sự đồng thuận giữa các quốc gia thành viên về các điều khoản và điều kiện của dự án trước khi tiến hành sử dụng nước theo đề xuất (MRC, *Các quy tắc về thủ tục ngoại giao nước cho sông Mekong*).

2.1. Quá trình thực hiện Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận

Về quá trình thực hiện Thủ tục PNPCHA, từ năm 1995 đến nay các nước thành viên MRC đã trình 76 hồ sơ dự án sử dụng nước theo quy định trong Hiệp định Mekong và Thủ tục PNPCHA. Trong số đó, có 70 hồ sơ trình với mục đích thông báo và thông tin ban đầu (49 hồ sơ trình với mục đích thông báo và 21 hồ sơ trình với mục đích thông tin ban đầu), 6 hồ sơ trình với mục đích tham vấn trước và chưa có trường hợp nào đưa ra với mục đích thỏa thuận. Về các loại dự án, trong số 76 dự án đã trình thì phần lớn là các dự án thủy điện (68 dự án - chiếm 89%), dự án về cầu (3), dự án về tưới tiêu (4), dự án về chuyển nước (1). Về các nước đề xuất dự án sử dụng nước, phần lớn các dự án đã trình thuộc về Lào (42/76 dự án) và một điều đáng chú ý nữa đó là cả 6 dự án trình với mục đích tham vấn trước cũng là của Lào. Ngoài ra, Campuchia cũng đã trình 16 dự án, Thái Lan trình 4 dự án và Việt Nam cũng đã trình 14 dự án (MRC, *Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận*).

Trong quá trình thực hiện Thủ tục PNPCHA, việc thực hiện thủ tục Tham vấn bộc lộ nhiều vấn đề và thu hút được sự quan tâm từ các nhà nghiên cứu cũng như các nhà hoạch định chính sách nhiều nhất. Sau đây, tác giả sẽ phân tích một số trường hợp thực hiện thủ tục Tham vấn để làm rõ những ưu điểm, hạn chế trong quá trình thực hiện Thủ tục PNPCHA.

Dự án Xayaburi là thủ tục Tham vấn. Dự án có công suất 1.260 megawatts. Ngày 20/9/2010, MRC nhận được đề xuất dự án đập thủy điện Xayaburi trên dòng chính, đến đầu tháng 10/2010, MRC bắt đầu tiến hành các thủ tục Tham vấn trước đối với dự án này. Ngày 01/10/2010, bắt đầu thực hiện Thủ tục PNPCHA bên trong MRC: đề xuất dự án được gửi lên MRC, ký tên vào biên bản nộp hồ sơ, đăng ký nộp và Ban thư ký MRC kiểm tra đầy đủ thông tin; sau đó, hồ sơ được chuyển lên Ủy ban hỗn hợp (đây là cơ quan quản lý của MRC bao gồm các đại diện của 4 nước thành viên, cũng là nơi tham vấn diễn ra). Ngày 04/10/2010, MRC đưa ra bản thảo về tiến trình Tham vấn cho nhóm làm việc PNPCHA xem xét. Nhóm nhiệm vụ PNPCHA sàng lọc trước và xác định phạm vi của các tài liệu nhận được để thông báo cho nhóm làm việc tại buổi hội đầu tiên của nhóm.

Ngày 26/10/2010, hội nghị đầu tiên của nhóm làm việc PNPCA diễn ra. Nội dung làm việc bao gồm: xem xét bản thảo tiến trình Tham vấn dự án để thông qua; thảo luận về vai trò của các nước MRC liên quan đến việc tạo thuận lợi cho tiến trình, đánh giá kỹ thuật của hồ sơ dự án và báo cáo lên nhóm làm việc PNPCA; thảo luận lần đầu các hồ sơ nộp lên; thống nhất về sự tham gia của cộng đồng; sắp xếp buổi khảo sát thực địa; xác nhận các bước tiếp theo bao gồm ngày của hội nghị tiếp theo.

Ngày 27/10/2010, diễn ra Phiên đặc biệt của Ủy ban Hỗn hợp MRC (đây là dịp để thông báo với Ủy ban Hỗn hợp về tiến trình tham vấn dự án). Ngày 28/10/2010, các nước MRC bắt đầu đánh giá kỹ thuật (đánh giá quy mô dự án so với “Hướng dẫn thiết kế sơ bộ đối với các đập trên dòng chính”). Các nhóm chuyên gia được triệu tập để đánh giá sự di cư của cá, các biện pháp giảm nhẹ và các vấn đề liên quan, quản lý phù sa và nếu cần sẽ mời thêm các chuyên gia bên ngoài để hỗ trợ MRC trong đánh giá (như khía cạnh xã hội hoặc sinh kế...). Đề xuất dự thảo về các nội dung gửi lên MRC và các đề xuất chi tiết được đưa ra công chúng thông qua các hội nghị và đăng lên website. Ngày 30/10/2010, diễn ra Hội nghị nhóm làm việc PNPCA lần thứ hai. Tại đây, các nước MRC trình bày các dự thảo đánh giá quy mô dự án; trình bày và thảo luận các kết quả đánh giá quốc gia ban đầu của các nước MRC; tổng quan tình hình tham gia của cộng đồng; thảo luận và cho ý kiến về việc xem xét thêm và tái khẳng định các bước Tham vấn tiếp theo.

Từ ngày 1/12/2010 đến ngày 28/2/2011, tiếp tục diễn ra các cuộc đánh giá kỹ thuật của các nước MRC. Trong khoảng tháng 1 và tháng 2/2011, nhóm làm việc chung tổ chức các cuộc tham vấn cộng đồng (ở Campuchia diễn ra 2 cuộc tham vấn; ở Thái Lan diễn ra 3 cuộc tham vấn và ở Việt Nam diễn ra 2 cuộc tham vấn).

Ngày 14/2/2011, tổ chức hội nghị của nhóm làm việc PNPCA lần thứ 3 trong đó, nội dung tập trung vào trình bày và thảo luận các kết quả đánh giá quốc gia về tham vấn dự án; trình bày tóm tắt sơ bộ về ý kiến từ tiến trình tham vấn cộng đồng và ý kiến tổng hợp cuối cùng. Ngày 28/2/2011, tổng hợp ý kiến của nhóm làm việc PNPCA và biên soạn bản dự thảo “Báo cáo đánh giá tổng quan tham vấn dự án”. Ngày 24-25/3/2011, dự thảo “Báo cáo đánh giá cuối cùng” của MRC được trình lên hội nghị trụ bị của Ủy ban Hỗn hợp MRC và báo cáo về các hội nghị tham vấn cộng đồng lên Ủy ban Hỗn hợp.

Ngày 19/4/2011, Hội nghị đặc biệt của Ủy ban Hỗn hợp được tổ chức tại Lào để đưa ra kết luận cuối cùng của Ủy ban Hỗn hợp đó là tổ chức tham vấn trước đối với dự án Xayaburi ở cấp bộ trưởng. Ngày 8/12/2011, Hội đồng MRC kết luận rằng cần có nghiên cứu thêm về phát triển và quản lý bền vững sông Mekong bao gồm tác động từ các dự án thủy điện dòng chính.

Ngày 8/12/2010, Hội đồng MRC kết luận rằng, cần nghiên cứu thêm về phát triển và quản lý bền vững sông Mekong trong đó có tác động từ các dự án phát triển thủy điện dòng chính. Ngoài sự tham gia của các chính phủ vào quá trình tham vấn theo quy trình, Thủ tục PNPCA đã quy định (MRC, *Quá trình tham vấn trước dự án Xayaburi*), sự tham gia của cộng đồng cũng được coi là cần thiết vì mục đích của nó là đưa người dân vào tham gia một quá trình mà nó có thể ảnh hưởng đến tương lai của họ. Sự tham gia của cộng đồng cho phép thông tin một cách đầy đủ các khía cạnh, những mối quan tâm và kỳ vọng của những bên liên quan mà sẽ được trình lên những nhà hoạch định chính sách.

Trước khi bắt đầu quá trình Tham vấn đập Xayaburi, sự tham gia của cộng đồng vào những phát triển trên dòng chính là một phần của “Kế hoạch phát triển lưu vực”, các quá trình “Đánh giá tác động môi trường chiến lược và tiếp cận những vấn đề liên quan ở phạm vi lưu vực”, mức độ xuyên biên giới có tính tới các hiệu ứng cộng dồn (hay còn gọi tác động tích lũy).

Quá trình tham vấn trước của MRC hỗ trợ Ủy ban Liên hợp thông qua nghiên cứu, phân tích kỹ thuật và được thực hiện trong suốt quá trình tham gia của cộng đồng. Từ tháng 10 đến 28 tháng 11 năm 2010, Ban Thư ký MRC bắt đầu các đánh giá kỹ thuật và ngày 19/11/2010, Ủy ban Liên hợp, nhóm làm việc chung và Ban Thư ký MRC và nhà phát triển tiến hành khảo sát thực địa dự án.

Các nước thành viên khác lập kế hoạch tổ chức các cuộc họp có sự tham gia của cộng đồng ở nước của họ ở mức độ địa phương và quốc gia do MRC hỗ trợ trong suốt tháng 1 và tháng 2 năm 2011. Nhiều cuộc tham vấn đã được tổ chức ở Lào do nhà phát triển và chính phủ tổ chức. Các nhóm khác cũng tổ chức những cuộc họp về vấn đề này và MRC muốn nhận được thông tin về các cuộc thảo luận đã được tổ chức. Ngoài ra, các nước thành viên MRC khác cũng tổ chức các cuộc tham vấn ở cấp độ địa phương và quốc gia.

Ở Campuchia, có hai cuộc tham vấn cộng đồng được tổ chức (cuộc tham vấn thứ nhất diễn ra vào ngày 10/1/2011 ở tỉnh Katie và cuộc thứ hai vào ngày 28/2/2011 ở tỉnh Sihanoukville) với sự tham gia của các nhóm: các cơ quan chính phủ chủ chốt, các chính quyền địa phương, các tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự, các viện đào tạo, trong đó có đại diện của các cộng đồng có khả năng bị ảnh hưởng tiềm tàng bởi đề xuất dự án.

Thái Lan tổ chức ba cuộc tham vấn cộng đồng: cuộc tham vấn thứ nhất diễn ra ngày 22/1/2011 tại huyện Chiangkhong, tỉnh Chiang Rai; cuộc tham vấn thứ hai được tổ chức tại tỉnh Loei ngày 10/2/2011; cuộc tham vấn thứ ba được tổ chức ngày 12/2/2011 tại huyện Muang, tỉnh Nakhonphanom. Trong các cuộc tham vấn đó có sự tham gia của các nhóm đối tượng: các cơ quan chính phủ, các nhóm phi chính phủ và các nhóm cộng đồng, các thành viên quốc hội, các trường đại học, viện nghiên cứu và các nhóm khác.

Tại Việt Nam, Ủy ban Mekong quốc gia Việt Nam tổ chức hai cuộc tham vấn quốc gia với mục đích tìm kiếm các quan điểm khác nhau của các cơ quan quốc gia và chính quyền địa phương. Hai cuộc tham vấn được tổ chức ở hai khu vực phía nam và phía bắc. Cuộc tham vấn thứ nhất diễn ra tại thành phố Cần Thơ vào ngày 14/2/2011 và cuộc tham vấn thứ hai được tổ chức tại thành phố Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh. Các cuộc tham vấn ở Việt Nam có sự tham gia của các cơ quan chính phủ, chính quyền địa phương, Hội đồng nhân dân một số tỉnh, các trường đại học, viện nghiên cứu.

Quá trình tham vấn cộng đồng đối với dự án Xayaburi được đánh giá là thất bại. Việc hạn chế sự tham gia của các bên liên quan về số lượng cũng như lĩnh vực liên quan trong quá trình tham vấn đã loại trừ những tiếng nói quan trọng như các cộng đồng địa phương ở Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam. Thái Lan nhấn mạnh rằng, nhiều địa phương bị ảnh hưởng không được tham vấn trong các cuộc tham vấn tổ chức tại Thái Lan. Họ chỉ nhận được một số thông tin ban đầu. Ngoài ra, những người tham dự tham vấn còn phản ánh rằng, họ không nhận được thông tin hoặc nhận được rất ít thông tin về chi tiết cũng như tác động của dự án. Bản đánh giá tác động môi trường cuối cùng không được công bố, đánh giá tác động xuyên biên giới cũng không được thực hiện.

Các góc nhìn và quan điểm của người dân được tổng hợp trong quá trình tham gia của cộng đồng được phản ánh trong những báo cáo tóm tắt của Ban Thư ký MRC gửi đến cuộc họp của nhóm làm việc chung của Ủy ban Liên hợp. Trọng tâm của sự tham gia của cộng đồng là bày tỏ các cách nhìn của những nhóm bị ảnh hưởng tiềm năng mà không có cơ hội tham gia hoặc không dễ dàng tiếp cận những kênh liên lạc như internet hay các phương tiện truyền thông.

Cùng với việc các nước MRC tiến hành tham vấn cộng đồng, nhóm làm việc chung tổ chức cuộc họp vào ngày 14/2/2011 để trình bày bản thảo “Báo cáo tổng quan về đề xuất dự án của MRC”, trình bày và thảo luận các kết quả nghiên cứu về đề xuất dự án, tóm tắt đánh giá về quá trình tham vấn cộng đồng và từ đó đưa ra đánh giá tổng hợp cuối cùng. Ngày 28/2/2011, hoàn thành báo cáo đánh giá của MRC về đề xuất dự án.

Sau khi quá trình tham vấn diễn ra, trong quá trình thực hiện dự án, MRC vẫn tiếp tục tiếp nhận các ý kiến phản hồi cũng như bình luận về dự án. Và những ý kiến này được đăng tải công khai trên website của MRC. Cho đến nay thì quá trình tham vấn đối với dự án đập thủy điện Xayaburi và các tài liệu liên quan hầu hết đều được đăng tải công khai trên website của MRC bằng tiếng Anh và các ngôn ngữ của bốn nước thành viên MRC.

Dự án thứ hai được trình với mục đích tham vấn là dự án thủy điện Don Sahong với công suất khoảng 260 megawatts. Ngày 30/9/2013, Lào nộp một thông báo dự án thủy điện Don Sahong lên Ban Thư ký MRC cùng với các tài liệu về dự án như “Đánh giá tác động môi trường” và “Đánh giá tác động xã hội”. Ngày 30/6/2014, Lào nộp dự án để tham vấn trước với MRC. Sau đó quá trình tham vấn trước bắt đầu ngày 25/7/2014 và kết thúc vào tháng 1/2015.

Cũng như dự án Xayaburi, các nhà lãnh đạo MRC rất quan tâm đến sự tham gia của cộng đồng trong quá trình tham vấn dự án Don Sahong. Lần này, các tham vấn cộng đồng không chỉ được tổ chức ở cấp quốc gia mà còn được tổ chức ở cấp khu vực. Các cuộc tham vấn quốc gia được tổ chức ở Campuchia, Lào (trong quá trình chuẩn bị hồ sơ dự án), Việt Nam và các hội nghị chia sẻ thông tin quốc gia được tổ chức ở Thái Lan. Mỗi hội nghị cấp quốc gia do các Ban Thư ký Ủy ban Mekong quốc gia tương ứng sắp xếp trên cơ sở các khuôn khổ và quy định quốc gia.

Ở cấp khu vực, Ban Thư ký MRC tổ chức tham vấn khu vực với mục đích cung cấp một diễn đàn bổ sung cho các tổ chức khu vực và quốc tế, các tổ chức xã hội dân sự, truyền thông, các viện nghiên cứu và các đối tác phát triển của MRC - những người có thể không có cơ hội tham gia các sự kiện cấp quốc gia (MRC, *Regional Public Consultation on the Don Sahong Hydropower Project*).

Dự án thứ ba là thủy điện Pak Beng nằm ở phía bắc của Lào, có công suất 912 megawatts. Ngày 4/11/2016, Ban Thư ký Ủy ban Mekong quốc gia Lào gửi bản mô tả chi tiết về dự án tới Ban Thư ký MRC để xem xét và thông báo cho các nước thành viên về quy mô dự án và các yêu cầu khác theo quy trình tham vấn trước. Quá trình tham vấn chính thức bắt đầu vào ngày 20/12/2016 và kết thúc vào ngày 12/5/2017 (MRC, *Roadmap - Pak Beng PNPCA prior consultation process*).

Dự án thứ tư là thủy điện Pak Lay ở khu vực Tây - Bắc của Lào có công suất là 770 megawatts, dự kiến bắt đầu xây dựng vào năm 2022 và hoàn thành năm 2029. Ngày 13/6/2018, Lào thông báo cho Ban Thư ký MRC về dự định thực hiện tham vấn trước đối với dự án thủy điện Pak Lay. Thông báo gồm mô tả chi tiết về dự án để Ban Thư ký MRC xem xét và thông báo cho các nước thành viên khác về quy mô và các yêu cầu theo quy trình tham vấn trước. Ngày 8/8/2018, MRC chính thức bắt đầu quá trình tham vấn trước và kết thúc vào ngày 25/1/2019 (MRC, *Draft Pak Lay PNPCA prior consultation process roadmap*).

Dự án thứ năm được trình lên với mục đích tham vấn trước là dự án thủy điện Luang - Prabang. Dự án có công suất lắp đặt là 1.460 megawatts, dự kiến bắt đầu xây dựng vào năm 2020 và hoàn thành vào năm 2027. Dự kiến nhà máy điện sẽ tạo ra điện chủ yếu xuất khẩu sang Thái Lan và Việt Nam. Ngày 31/7/2019, Lào thông báo cho Ban Thư ký MRC về ý định thực hiện tham vấn trước đối với dự án thủy điện Luang - Prabang. Đến ngày 08/10/2019, quy trình tham vấn trước chính thức được bắt đầu và kết thúc vào ngày 13/02/2020. Quá trình tham vấn trước được thực hiện theo thủ tục quy định trong PNPCA (MRC, *Luang - Prabang PNPCA prior consultation process roadmap*).

Dự án thứ sáu cũng là dự án gần đây nhất Lào trình lên MRC để thực hiện thủ tục tham vấn trước là dự án thủy điện Sanakham với công suất lắp đặt là 684 megawatts. Dự kiến khởi công trong năm 2020 và hoàn thành vào năm 2028. Điện năng từ dự án chủ yếu để xuất khẩu sang Thái Lan. Ngày 9/9/2019, Lào thông báo cho Ban Thư ký MRC về ý định thực hiện thủ tục tham vấn trước đối với dự án thủy điện Sanakham. Ngày 11/5/2020, MRC cho biết Lào chuẩn bị thực hiện quá trình tham vấn trước chính thức đối với dự án này.

2.2. Một số nhận xét, đánh giá

a) Ưu điểm

Thứ nhất, các thành viên của MRC đã tuân thủ tương đối nghiêm túc các quy định trong PNPCA đặc biệt là quy trình thủ tục tham vấn trước.

Thứ hai, PNPCA là cơ chế giúp cho các cá nhân và các tổ chức dễ dàng tham gia vào quá trình tham vấn trước đối với các dự án trình lên MRC thông qua các kênh chia sẻ thông tin. Các phản hồi và bình luận về dự án sử dụng nước của cá nhân và các tổ chức được đăng tải công khai và trực tiếp trên website của MRC. Thêm vào đó, thông tin về dự án, các đánh giá và đề xuất từ các nước thành viên MRC cũng như quy trình chi tiết trong thực hiện tham vấn trước đều được công khai và minh bạch hóa. Điều này đã giúp MRC thu hút được sự tham gia tích cực của nhiều cá nhân (nhất là các nhà khoa học), các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức quốc tế... tham gia vào quá trình tham vấn trước của tổ chức.

Thứ ba, việc thực hiện thủ tục tham vấn trước đối với các dự án đề xuất có tác động tích cực đó là giúp giảm thiểu tác động tiêu cực xuyên biên giới do các công trình, dự án trên dòng chính sông Mekong gây ra như tác động đối với dòng chảy, trầm tích, sự di cư của cá, giao thông thủy và các điều kiện kinh tế - xã hội. Việc thực hiện thủ tục tham vấn trước giúp các nước thành viên MRC cũng như các bên liên quan có cơ hội bày tỏ quan điểm, cách nhìn, kỳ vọng đến các nhà hoạch định chính sách. Và những ý kiến cũng như những đánh giá về kỹ thuật, tác động xã hội cũng như môi trường đó sẽ được nước đề xuất dự án cân nhắc trong quá trình thiết kế và thi công dự án.

Nhờ đó một số dự án đã được điều chỉnh để giảm thiểu tác động đến các khu vực phía hạ lưu của công trình. Một trong những ví dụ đó là việc tham vấn trước đối với dự án thủy điện Xayaburi. Trước những nỗ lực đấu tranh của các nhà khoa học và cộng đồng quốc tế, nhà đầu tư từ Thái Lan đã buộc phải bổ sung hơn 400 triệu USD cho thủy điện Xayaburi để cải tiến việc xả phù sa; làm thêm âu thuyền cho giao thông đường thủy (hiện cho tàu tối đa 500 tấn đi qua); mở rộng thêm lối đi cho cá (mở rộng gấp đôi hành lang dẫn đường cho cá di cư đi xuống dưới) (Thanh Liêm, 2020).

Thứ tư, PNPCA đã góp phần giúp cho MRC duy trì được vai trò đảm bảo sự phát triển cân bằng và bền vững của khu vực. Việc thực hiện Thủ tục PNPCA đã tạo ra một diễn đàn ngoại giao nước - nơi các thành viên MRC cũng như các đối tác phát triển của MRC cùng trao đổi thông tin, bàn bạc, thảo luận và đưa ra các đề xuất về các dự án sử dụng nước góp phần làm giảm căng thẳng trong quan hệ giữa các nước trong lưu vực sông Mekong và tạo môi trường chính trị ổn định để phát triển kinh tế - xã hội khu vực. Đồng thời, việc thực hiện PNPCA cũng góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy sử dụng nước sông Mekong một cách công bằng và bền vững giữa các quốc gia trong lưu vực (nhất là các quốc gia ở khu vực hạ lưu) và giúp các quốc gia lưu vực sông Mekong chủ động thích ứng với những tác động từ các dự án sử dụng nước được đề xuất.

Thứ năm, các thông tin về quá trình thực hiện Thủ tục PNPCA đối với các đề xuất sử dụng nước đều được công bố trên website của MRC và nhiều tài liệu được dịch ra bốn thứ tiếng của bốn nước thành viên MRC, do đó, việc tiếp cận tài liệu này đối với những người quan tâm là tương đối thuận lợi. Chính điều này đã giúp cho việc thực hiện Thủ tục PNPCA thu hút được sự tham gia của nhiều nhóm đối tượng và làm cho việc tham vấn cộng đồng đối với các dự án trở lên hiệu quả hơn.

b) Hạn chế

Thứ nhất, việc tham vấn đối với các dự án thủy điện đã bộc lộ một hạn chế và khiếm khuyết cơ bản, đó là khung thời gian tham vấn sáu tháng là quá ngắn. Mặc dù PNPCA cho phép Ủy ban Liên hợp gia hạn khung thời gian tham vấn nhưng lại không chỉ rõ thời gian gia hạn cụ thể là bao lâu. Thực tế cho thấy để các quốc gia thành viên của MRC có báo cáo phản hồi và đánh giá một cách đầy đủ về kỹ thuật, đánh giá về tác động xã hội và môi trường của dự án đề xuất thì thời gian trong khuôn khổ sáu tháng không đủ và chưa phù hợp với thực tế.

Thứ hai, mặc dù PNPCA đã tạo ra các cơ chế cho các bên liên quan tham gia vào quá trình tham vấn, đặc biệt là MRC rất coi trọng việc tham vấn cộng đồng, tuy nhiên sự tham gia của người dân (nhất là những người mà sinh kế và cuộc sống chịu tác động trực tiếp từ các dự án trên dòng sông Mekong) còn hạn chế. Quá trình thực hiện PNPCA thu hút được sự tham gia của nhiều đối tượng như: các tổ chức phi chính phủ, các nhà khoa học, viện nghiên cứu, các tổ chức quốc tế... nhưng chưa có một diễn đàn nào dành riêng cho người dân ven sông của các nước lưu vực sông Mekong trực tiếp thảo luận và nói lên tiếng nói của mình trong quá trình MRC thực hiện Thủ tục PNPCA. Ngoài ra, việc người dân được tham gia trực tiếp vào các cuộc tham vấn cũng rất hạn chế và khác nhau giữa các nước MRC. Đối với Lào và Thái Lan, số người dân tham gia vào tham vấn cộng đồng cao hơn Việt Nam và Campuchia. Ở Việt Nam, sự tham gia của người dân là đại diện của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Bên cạnh đó, quy mô và cấp độ tham vấn ở mỗi nước MRC lại được thực hiện khác nhau. Đối với dự án Xayaburi, nước đề xuất dự án là Lào tiến hành tham vấn ở cả cấp địa phương và quốc gia với tổng số người tham gia là 769 người. Trong khi đó, các nước MRC còn lại chỉ tổ chức tham vấn ở cấp quốc gia với số đại biểu khác nhau. Campuchia tổ chức hai cuộc tham vấn (cuộc tham vấn thứ nhất diễn ra ở tỉnh Katie có 68 đại biểu tham gia; cuộc tham vấn thứ hai ở Sihanoukville có 43 đại biểu tham gia). Thái Lan tổ chức ba cuộc tham vấn (lần thứ nhất có hơn 160 người tham gia; lần thứ hai có 254 người tham gia và lần thứ ba có 240 đại biểu). Ở Việt Nam, cuộc tham vấn tổ chức tại Cần Thơ có 44 đại biểu tham gia và cuộc tham vấn ở Hạ Long có 62 đại biểu tham dự (MRC, *Báo cáo tóm tắt về tham vấn quốc gia đối với đập thủy điện Xayaburi*).

Thứ ba, lợi ích và sự quan tâm của các nước thành viên MRC đối với các đề xuất dự án sử dụng nước là rất khác nhau. Điều này ảnh hưởng xấu đến việc hình thành quan điểm và hành động chung của các nước MRC đối với đề xuất dự án. Ví dụ, đối với đập Xayaburi, Lào cho rằng tác động xuyên biên giới lên các nước ven sông khác không chắc sẽ xảy ra và không cần kéo dài thời gian tham vấn. Trong khi đó, Campuchia cho rằng cần thêm nhiều thời gian hơn cho nước thông báo và nhà phát triển dự án lập các khoảng trống về yêu cầu mang tính kỹ thuật và để tham vấn cộng đồng thêm thời gian và tăng hiệu quả tham vấn. Thái Lan thì nêu lên quan ngại về tác động của dự án lên đời sống của người dân phụ thuộc vào sông Mekong do suy thoái môi trường và dự án thiếu các biện pháp giảm thiểu tác động tiêu cực rõ ràng. Việt Nam thì bày tỏ quan ngại sâu sắc về việc thiếu đánh giá đầy đủ, toàn diện về các tác động xuyên biên giới và tích lũy mà dự án này gây ra cho khu vực hạ nguồn, đặc biệt khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Do đó, Việt Nam đề nghị trì hoãn dự án này trong ít nhất 10 năm. Do lợi ích và kiến nghị đối với nước đề xuất dự án (Lào) khác nhau nên việc đưa ra kiến nghị chung để giảm thiểu tác động tiêu cực và tăng hiệu quả sử dụng nước của các dự án là rất hạn chế.

Thứ tư, tính hiệu lực, hiệu quả của việc thực hiện PNPCA còn hạn chế. Một số ý kiến phê phán cho rằng, PNPCA chỉ tạo ra những “Talkshop” (những diễn đàn chỉ để nói). Trên thực tế, Thỏa thuận Mekong 1995 cũng như PNPCA không cấp quyền phủ quyết cho bất kỳ thành viên nào của MRC. Và trong trường hợp tham vấn trước không thành công thì nước đề xuất dự án vẫn có thể cho xây dựng công trình. Do đó, việc thiếu cơ chế ràng buộc trong quá trình thực hiện PNPCA cũng góp phần làm giảm tính hiệu lực, hiệu quả của những diễn đàn ngoại giao mà PNPCA tạo ra.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận

Thứ nhất, các nước thành viên MRC cần thảo luận và trao đổi để tăng thời gian tham vấn đối với các dự án trình với mục đích tham vấn trước. Nếu các nước MRC không muốn kéo dài thời gian tham vấn trước và tránh ảnh hưởng đến thời gian thi công công trình thì giải pháp cho vấn đề là nước đề xuất dự án nên thông báo cho MRC về dự định của mình ngay từ lúc bắt đầu xây dựng kế hoạch dự án. Như vậy, các thành viên còn lại của MRC sẽ có thêm thời gian để nghiên cứu và đánh giá các tác động xuyên biên giới và tác động cộng dồn từ dự án.

Thứ hai, cần giải thích rõ ràng nội dung quy định về thời gian gia hạn tham vấn trước trong PNPCA để tránh những diễn giải khác nhau của các nước MRC. Trong PNPCA quy định “nếu cần thiết” Ủy ban Liên hợp MRC có thể gia hạn thêm một khoảng thời gian tham vấn. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là điều kiện như thế nào là “cần thiết” để được gia hạn? Và ai sẽ là người ra quyết định cuối cùng? Điều này dẫn đến việc mỗi nước sẽ diễn giải khác nhau về nội dung này sao cho phù hợp với lập trường của mình. Do đó, MRC cần thiết lập cơ chế khác để thực hiện gia hạn thời gian tham vấn. Đối với vấn đề này, Alistair Rieu-Clarke gợi ý rằng Ban Thư ký MRC nên là chủ thể ra quyết định cuối cùng về việc gia hạn thời gian tham vấn trước hoặc là một bên thứ ba độc lập có thể đóng vai trò mạnh mẽ hơn (Alistair Rieu-Clarke, 2015).

Thứ ba, MRC nói chung và các Ủy ban Mekong quốc gia nói riêng cần tạo ra các diễn đàn để những người dân ven sông các nước có cơ hội gặp gỡ, trao đổi, thảo luận và chia sẻ thông tin với nhau đồng thời phản ánh nguyện vọng của mình đến các nhà hoạch định chính sách của các nước thành viên MRC. Việc tăng cường kênh ngoại giao nhân dân trong MRC sẽ tăng tính khách quan trong quá trình đánh giá tác động xuyên biên giới từ các dự án trên dòng sông Mekong, đồng thời tăng khả năng tác động đến việc điều chỉnh các dự án đề xuất sử dụng nước để giảm thiểu tác động về xã hội cũng như môi trường của dự án.

Thứ tư, các nước thành viên MRC cần phối hợp chặt chẽ, tăng cường trao đổi, chia sẻ thông tin với nhau trong quá trình tham vấn trước để đạt được sự đồng thuận trước khi các dự án sử dụng nước được triển khai. Và để đạt được mục tiêu sử dụng nước sông Mekong một cách công bằng và bền vững, các thành viên MRC cần tôn trọng lợi ích quốc gia của nhau vừa đảm bảo lợi ích của mình và giảm thiểu tác động tiêu cực đến các nước ven sông khác.

Thứ năm, MRC cần tăng cường tổ chức các cuộc tham vấn cấp khu vực và tham vấn chuyên sâu. Bên cạnh các cuộc họp của Ủy ban Liên hợp, nhóm làm việc chung cần có những diễn đàn chuyên sâu để các đối tượng liên quan hoặc quan tâm đến các đề xuất dự án sử dụng nước trao đổi, thảo luận về các tác động xuyên biên giới và tác động tích lũy đối với các nước ven sông. Ví dụ, nên có những diễn đàn cấp khu vực dành cho các chuyên gia, các nhà nghiên cứu để đánh giá tổng thể tác động về môi trường, xã hội đối với các quốc gia ven sông hoặc các diễn đàn riêng của các tổ chức phi chính phủ và các nhóm cộng đồng để đánh giá tác động đối người dân trong khu vực sống nhờ vào sông Mekong...

4. Kết luận

Sự ra đời của PNPCA là một thành tựu quan trọng trong quá trình hoạt động của MRC. Đây là một trong những cơ chế ngoại giao nước hết sức quan trọng, góp phần làm giảm căng thẳng trong quan hệ giữa các nước hạ lưu sông Mekong, mà còn góp phần vào việc quản lý và sử dụng nguồn nước sông Mekong một cách công bằng và bền vững. Tuy nhiên, quá trình thực hiện PNPCA cũng đã bộc lộ những hạn chế nhất định. Thực tế đó đặt ra một số vấn đề cơ bản mà MRC cần giải quyết để tăng cường hiệu quả thực hiện PNPCA. Và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của PNPCA là hết sức cần thiết trong bối cảnh biến đổi khí hậu và những xung đột liên quan đến quyền kiểm soát nguồn nước ở nhiều nơi trên thế giới đang có xu hướng gia tăng hiện nay.

Tài liệu tham khảo

1. Alistair Rieu-Clarke (2015), “Notification and consultation procedure under Mekong Agreement: insight from Xayaburi controversy”, *Asian journal of international law*, No.5.
2. Oliver Hensengerth (2009), “Transboundaryriver cooperation and the region public good: the case of the Mekongriver”, *Contemporary Southeast Asia*, No.31 (2).

3. Paulina Budryte, Sonja Heldt, Martin Denecke (2018), “Foundations of the participatory approach in the Mekongriver basin management”, *Science of Total Environment*, Vol.622-623.
4. Richard Vrunwald, Wenling Wang và Yan Feng (2020), “Modified transboundary water interaction nexus (TWINS): Xayaburi Dam case study”, *Water*, No.12.
5. Serey Sok (2019), “Regional cooperation and benefit sharing for sustainable water resources management in the Lower Mekong Basin”, *Lakes and Reservoirs: science, policy and management for sustainable use*, No.24 (3).
6. Tuyet L. Cosslett và Patrick D. Cosslett (2013), *Water resources and food security in the Vietnam Mekong Delta*, Nxb Springer.
7. Thanh Liêm (2020), “Đi thăm thủy điện Xayaburi ở Lào”, <https://tuoitre.vn/di-tham-thuy-dien-xayaburi-o-lao-20200222205028383.htm>, truy cập ngày 3/9/2020.
8. MRC, “Báo cáo tóm tắt về tham vấn quốc gia đối với đập thủy điện Xayaburi”, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/pnpca-prior-consultations/xayaburi-hydropower-project/>, truy cập ngày 22/2/2022.
9. MRC, “Các quy tắc về thủ tục ngoại giao nước cho sông Mekong”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/MRC-General-leaflets-Viet.pdf>, truy cập ngày 22/2/2022.
10. MRC, “Thông cáo báo chí: các nước hạ lưu Mekong đưa quá trình tham vấn trước về dự án Xayaburi lên cấp Bộ trưởng”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Press-Release/Media-Release-Xayaburi-JCSS-19Apr11-VNESE.pdf>, truy cập ngày 22/2/2022.
11. MRC, “Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận”, <https://portal.mrcmekong.org/pnpca/map>, truy cập ngày 22/2/2022.
12. MRC, “Don Sahong Project’s Prior Consultation Road Map”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Other-Documents/Don-Sahong/Don-Sahong-Projects-Prior-Consultation-Road-Map.pdf>, truy cập ngày 22/2/2022.
13. MRC, “Draft Pak Lay PNPCA prior consultation process roadmap”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Implementation-roadmap-of-Pak-Lay-prior-consultation-20180815.pdf>, truy cập ngày 22/2/2022.
14. MRC, “Luang - Prabang PNPCA prior consultation process roadmap”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Implementation-roadmap-of-Pak-Lay-prior-consultation-20180815>, truy cập ngày 22/2/2022.
15. MRC, “Mekong River Commission, Procedures for notification, prior consultation and agreement (PNPCA)”, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/pnpca-prior-consultations/>, truy cập ngày 22/2/2022.
16. MRC, “Roadmap - Pak Beng PNPCA prior consultation process”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/4.-Objectives-and-Roadmap-PBHP-PC.-130217.pdf>, truy cập ngày 22/2/2022.
17. MRC, “Xayaburi’s Prior Consultation Road Map”, <https://www.mrcmekong.org/assets/Xayaburi-Projects-Prior-Consultation-Road-Map.pdf>, truy cập ngày 22/2/2022.