

## PHÂN ĐỊNH QUYỀN SỞ HỮU, QUYỀN SỬ DỤNG ĐỐI VỚI NGUỒN NƯỚC VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

NGUYỄN VĂN PHƯƠNG\*

Ngày nhận bài: 08/01/2021

Ngày phản biện: 17/01/2021

Ngày đăng bài: 30/03/2021

### Tóm tắt

Pháp luật tài nguyên nước chưa có những quy định nhằm phân định rõ ràng về quyền sở hữu và quyền sử dụng đối với nguồn nước sau khi các tổ chức, cá nhân được phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Từ đó có thể là nguyên nhân dẫn đến việc khó xác định chủ thể có quyền cho phép những tổ chức, cá nhân khác tiếp tục khai thác, sử dụng nguồn nước với những mục đích khác nhau. Bài viết xác định cách thức phân định quyền sở hữu và quyền sử dụng đối với nguồn nước được hình thành sau khi tổ chức, cá nhân được phép và thực hiện hành vi khai thác, sử dụng tài nguyên nước và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

### Từ khóa:

Tài nguyên nước, nguồn nước, quyền sở hữu, quyền sử dụng, pháp luật tài nguyên nước.

### Abstracts:

Laws on water resources have not provided rules aimed at clearly delineating the ownership and use rights of water sources when organizations and individuals are allowed to exploit and use water resources. That may be the cause of the difficulties in identifying the holders of rights to allow other organizations and individuals to continue exploiting and using water resources for different purposes. The article defines how to assign the ownership and use rights to water resources which is generated when organizations and individuals are allowed to exploit and use water resources and offers recommendations to perfect the law on this issue.

### Keywords:

Water resources, water source, ownership, rights to use, law on water resources.

### 1. Đặt vấn đề

Hiến pháp và pháp luật hiện hành quy định tài nguyên thiên nhiên, trong đó có tài nguyên nước, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Theo nguyên tắc

---

\* TS., GV Khoa Luật Kinh Tế, Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: nguyenvan\_phuong56@yahoo.com

chung, tổ chức, cá nhân muốn khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên phải được phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Việc khai thác, sử dụng các nguồn nước, trong đó có tài nguyên nước, có đặc thù là có thể sử dụng đa mục đích với sự tham gia khai thác, sử dụng của nhiều tổ chức, cá nhân và nguồn nước không tồn tại cố định tại một địa điểm mà nguồn nước có thể tự dịch chuyển hoặc bị con người dịch chuyển. Từ những đặc thù này, có thể có những cách hiểu khác nhau về việc xác định tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước theo giấy phép đã được cấp là chủ sở hữu hay chỉ là người sử dụng nguồn nước mới đó.

Bên cạnh đó, các nguồn nước có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm các lợi ích công cộng và do đó cần có cách tiếp cận mới với loại tài sản là tài nguyên thiên nhiên này.

Do đó, cần xác định, nhận thức rõ hơn về quyền sở hữu, quyền sử dụng đối với nguồn nước và trên cơ sở đó hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm khai thác, sử dụng các nguồn nước bền vững, phục vụ tốt hơn nữa lợi ích công cộng.

## **2. Quyền sở hữu và quyền sử dụng đối với nguồn nước**

Con người sử dụng nước trong hầu hết các hoạt động hằng ngày, từ phục vụ sinh hoạt gia đình như ăn, uống, vệ sinh, chăm sóc sức khỏe đến sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, công nghiệp đến nghỉ ngơi, du lịch. Trong quá trình sử dụng các nguồn nước, tổ chức, cá nhân đều phải khai thác nguồn nước từ tự nhiên, hay còn gọi là tài nguyên nước. Tài nguyên nước là các nguồn nước mà con người sử dụng hoặc có thể sử dụng vào những mục đích khác nhau.

Điều 3 khoản 1 Luật Tài nguyên nước 2012 định nghĩa “Tài nguyên nước bao gồm nguồn nước mặt, nước dưới đất, nước mưa và nước biển thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

Quyền sở hữu, trong đó có tài nguyên nước, là vấn đề có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong đời sống kinh tế xã hội cũng như trong pháp luật dân sự. Nó là một trong những tiền đề vật chất cho sự phát triển kinh tế vì quyền sở hữu chính là mức độ xử sự mà pháp luật cho phép một chủ thể được thực hiện trong quá trình chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản.

Điều 53 Hiến pháp 2013 và Điều 197 Bộ luật Dân sự 2015 (BLDS 2015) đều quy định “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.”

Như vậy, với tư cách là đại diện chủ sở hữu, Nhà nước có đầy đủ ba quyền năng của người chủ sở hữu gồm chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với tài nguyên nước. Theo Điều 189 BLDS, Nhà nước có thể tự mình sử dụng tài nguyên nước hoặc có thể chuyển giao cho người khác theo thỏa thuận hoặc theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tế, Nhà

nước thường không tự mình sử dụng tài nguyên nước mà sẽ chuyển giao cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước thông qua việc cho phép các tổ chức, cá nhân này khai thác, sử dụng nguồn nước cụ thể nào đó.

Theo nguyên tắc chung, khi các nguồn tài nguyên thiên nhiên thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu thì các chủ thể khác chỉ có quyền sử dụng đối với tài nguyên thiên nhiên khi Nhà nước trao quyền quản lý, khai thác, sử dụng. Nguyên tắc này được thực hiện triệt để đối với một số tài nguyên thiên nhiên, ví dụ trong lĩnh vực đất đai.

Theo quy định của Luật Đất đai 2013, người sử dụng đất chỉ có quyền sử dụng khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc được công nhận quyền sử dụng đất và chỉ được thực hiện các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của pháp luật đất đai.

Bên cạnh đó, đối với đất đai thì một diện tích đất nào đó sẽ được xác định một mục đích sử dụng trong các mục đích sử dụng được quy định tại Điều 10 Luật Đất đai 2013 và được giao cho một chủ thể hoặc một nhóm chủ thể (đồng sử dụng) với cùng mục đích sử dụng đất.

Khác với việc sử dụng đất, nguồn nước không tồn tại cố định tại một địa điểm mà nguồn nước có thể tự dịch chuyển hoặc bị con người dịch chuyển và việc sử dụng đối với một nguồn nước tự nhiên, ví dụ như nguồn nước sông, hồ tự nhiên, có thể có sự tham gia của nhiều chủ thể vào việc sử dụng với nhiều mục đích khác nhau. Chẳng hạn, một nguồn nước sông tự nhiên có thể sử dụng cho mục đích nuôi trồng thủy sản, là nguồn cấp nước cho sinh hoạt, nông nghiệp, công nghiệp, du lịch,... sử dụng năng lượng nguồn nước để phát điện, làm đường giao thông thủy. Nói cách khác, một nguồn nước tự nhiên có thể sử dụng đa mục đích.

Luật Tài nguyên nước 2012 quy định về những trường hợp khai thác, sử dụng tài nguyên nước phải xin phép và không phải xin phép - xin cấp giấy phép khai thác, sử dụng nguồn nước tại Điều 44 và quyền, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước tại Điều 43. Các quyền và nghĩa vụ cụ thể đối với chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên nước được quy định trong giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

Luật Tài nguyên nước 2012 cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Tài nguyên nước 2012 không quy định về vấn đề khi được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước và khi tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi theo quy định của giấy phép này thì nguồn nước được hình thành, sau đó là sở hữu của tổ chức, cá nhân có giấy phép hay họ vẫn chỉ có quyền sử dụng theo quy định của giấy phép. Nội dung được quy định trong Mẫu giấy phép khai thác, sử dụng nước mặt ban hành kèm theo Thông tư số 27/2014/TT-BTNMT ngày 30/05/2014 quy định về mẫu hồ sơ cấp, gia hạn, điều chỉnh, cấp lại giấy phép tài nguyên nước cũng chỉ quy định tại mục 2 về mục đích khai thác, sử dụng nước gồm: Nêu rõ mục đích khai thác, sử dụng nước; trường hợp công trình sử dụng nước đa mục tiêu thì ghi rõ từng mục đích sử dụng (cấp nước tưới, sinh hoạt, công nghiệp, phát điện, nuôi trồng thủy sản...).

Việc xác định chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên nước theo giấy phép đã được cấp là chủ sở hữu hay chỉ là người sử dụng nguồn nước có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định chủ thể nào cho phép những chủ thể khác có nhu cầu khai thác, sử dụng nguồn nước này vào những mục đích khác nhau. Ví dụ như một nhà đầu tư xây dựng nhà máy thủy điện được cơ quan Nhà nước cấp giấy phép sử dụng nguồn nước của một con sông để phát điện. Để thực hiện việc phát điện, nhà đầu tư thông thường sẽ phải đắp đập để tạo thành hồ thủy điện. Khi những người dân sống xung quanh hồ thủy điện này muốn hút nước lên để sản xuất nông nghiệp hoặc người dân muốn nuôi cá lồng trên mặt hồ hoặc lấy nước để phát điện phục vụ sinh hoạt của gia đình thì phải xin phép ai? Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép khai thác sử dụng nguồn nước hay chủ đầu tư xây dựng nhà máy thủy điện? Cũng với câu hỏi tương tự trong trường hợp công ty thủy nông được cấp phép để hút nước lên dự trữ trong hồ thủy lợi.

Để trả lời câu hỏi này, cần xác định quyền sở hữu và quyền sử dụng của chủ thể sử dụng nguồn nước khi được cấp giấy phép khai thác, sử dụng nguồn nước trong trường hợp khác nhau.

Việc xác lập quyền sở hữu của nguồn nước đối với những trường hợp thực hiện hành vi khai thác, sử dụng nguồn nước từ tự nhiên (tài nguyên nước) cần căn cứ vào các quy định về căn cứ xác lập quyền sở hữu theo quy định của pháp luật dân sự. Các căn cứ xác lập quyền sở hữu được quy định tại Điều 221 BLDS 2015. Theo đó, ngoài những căn cứ khác, thì quyền sở hữu được xác lập do “lao động, do hoạt động sản xuất, kinh doanh hợp pháp và do pháp luật quy định”.

Như đã trình bày ở trên, việc xác lập quyền sở hữu “do pháp luật quy định” trong trường hợp này không được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành, pháp luật về tài nguyên nước.

Căn cứ xác lập quyền sở hữu đối với nguồn nước “do hoạt động sản xuất, kinh doanh hợp pháp” chỉ được xem xét trong trường hợp tổ chức, cá nhân được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

Khi hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước mà làm thay đổi sự tồn tại tự nhiên của nguồn nước thì phải xin giấy phép khai thác, sử dụng theo pháp luật tài nguyên nước. Theo quan điểm của tác giả, việc xác định hành vi khai thác, sử dụng nguồn nước có xác lập quyền sở hữu hay không cần phải được xem xét đối với hai (02) nhóm trường hợp cơ bản sau:

*Thứ nhất*, trường hợp làm thay đổi sự tồn tại tự nhiên của nguồn nước mà tách nguồn nước này khỏi nguồn nước tự nhiên (như hút nước từ nguồn nước mặt tự nhiên, nước dưới đất để phục vụ cho những mục đích khác nhau...) thì có thể hiểu hoạt động này là “hoạt động sản xuất, kinh doanh hợp pháp” để chuyển trạng thái tồn tại của nguồn nước tự nhiên và tạo thành nguồn nước mới. Theo quan điểm của tác giả thì nguồn nước mới được hình thành thuộc sở

hữu của chủ thể tiến hành hoạt động này. Đây là trường hợp như công ty thủy nông được cấp phép để hút nước lên dự trữ trong hồ thủy lợi thì công ty thủy nông là chủ sở hữu đối với nguồn nước trong hồ thủy lợi và hệ quả pháp lý là tổ chức, cá nhân khác muốn khai thác, sử dụng nguồn nước này phải xin phép công ty thủy nông.

*Thứ hai*, trường hợp làm thay đổi sự tồn tại tự nhiên của nguồn nước mà không tách nguồn nước này khỏi nguồn nước tự nhiên như hoạt động chặn dòng chảy của sông, suối để làm thủy lợi, thủy điện, thuê mặt nước để nuôi trồng thủy sản,... thì không thỏa mãn điều kiện là “do hoạt động sản xuất, kinh doanh hợp pháp” tạo thành nguồn nước mới. Có thể thấy rằng, hành vi chặn dòng chảy của sông, suối để làm thủy lợi, thủy điện theo quy định của giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước đã tạo ra hồ nhân tạo nhưng nước chảy vào hồ là nước tự nhiên và do đó phải coi nguồn nước này là nguồn nước tự nhiên. Do đó, theo quan điểm của tác giả, chủ thể thực hiện hoạt động này chỉ là có quyền sử dụng đối với nguồn nước với mục đích được xác định cụ thể trong giấy phép.

Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, thông qua hành vi cấp giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước, cho phép chủ thể được cấp phép thực hiện hành vi khai thác, sử dụng nguồn nước tự nhiên cụ thể (sông, suối cụ thể, tại vị trí cụ thể) với mục đích được xác định.

Như vậy, về nguyên tắc, khi Nhà nước đã trao quyền khai thác, sử dụng nguồn nước tự nhiên với mục đích cụ thể, tại một vị trí cụ thể cho một chủ thể thì sẽ không có quyền tiếp tục trao quyền này cho chủ thể khác. Với hành vi khai thác, sử dụng nguồn nước tự nhiên với những mục đích khác không được quy định trong giấy phép đã cấp thì Nhà nước vẫn có quyền trao cho các chủ thể khác khai thác, sử dụng.

Tuy nhiên, nếu các chủ thể khác có nhu cầu khai thác, sử dụng nguồn nước với mục đích trùng với mục đích giấy phép đã được cấp thì phải được phép chủ thể có giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

Ví dụ như cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép khai thác, sử dụng nguồn nước của con sông tại một địa điểm cụ thể cho nhà đầu tư A để chỉ với một mục đích là phát điện. Sau khi được cấp giấy phép, A xây dựng đập nước, là một công trình tạo nên hồ thủy điện. Như vậy, hồ thủy điện này là hồ nhân tạo nhưng nước trong hồ là do tự nhiên chảy vào nên nguồn nước này là nước tự nhiên. Trong trường hợp B, là nông dân muốn hút nước hồ lên để trồng trọt thì mục đích này không trùng với mục đích sử dụng nguồn nước để phát điện của A. Nếu hành vi hút nước của B phải xin phép thì phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Trong trường hợp C muốn trích nước từ hồ thủy điện để phát điện phục vụ nhu cầu của gia đình thì hành vi này của C phải được phép của A vì mục đích này trùng với mục đích sử dụng nguồn nước được xác định trong giấy phép do cơ quan Nhà nước cấp cho A. Sự cho phép này của A có thể được thực hiện thông qua thỏa thuận theo quy định của pháp luật dân sự. Bởi trong trường hợp này, có thể coi A là “chủ sở hữu” đối với mục đích sử dụng

nguồn nước hồ thủy điện để phát điện. Trong trường hợp khác, nếu A được cấp giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước có cả mục đích phát điện và nuôi trồng thủy sản thì cả B và C đều phải được phép của A.

Bên cạnh việc pháp luật tài nguyên nước hiện hành chưa phân định rõ ràng giữa sở hữu toàn dân đối với tài nguyên nước (nguồn nước tự nhiên), sở hữu của tổ chức, cá nhân đối với nguồn nước “được tạo ra” do hoạt động sản xuất, kinh doanh và quyền sử dụng nguồn nước thì việc pháp luật hiện hành chỉ quan niệm tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu mà không nhìn nhận tài nguyên nước là tài sản công cộng cũng là nguyên nhân dẫn đến những xung đột về lợi ích giữa các chủ thể tham gia khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

Các ví dụ điển hình là việc cho phép xây dựng các nhà máy thủy điện nhưng không hoặc không xem xét một cách thỏa đáng tới lợi ích của các chủ thể có liên quan, đặc biệt là các chủ thể sinh sống, sản xuất tại hạ du các con sông. Bên cạnh đó, do quy hoạch phát triển thủy điện thiếu phối hợp, gắn kết giữa các ngành cùng khai thác trên một lưu vực sông nên hiệu quả quản lý tổng hợp của công trình thủy điện hạn chế, thậm chí gây tranh chấp, xung đột giữa các ngành sử dụng nước, giữa thượng lưu và hạ lưu<sup>1</sup>.

Thời gian qua, nhiều tranh chấp về sử dụng nguồn nước đã xảy ra ở nước ta và càng ngày càng trở nên gay gắt<sup>2</sup>, chẳng hạn như vụ tranh chấp liên quan đến việc sử dụng nguồn nước giữa các địa phương ở hạ du với các nhà máy thủy điện nằm trên thượng nguồn như trường hợp thành phố Đà Nẵng và thủy điện Đăk Mi 4 vào năm 2012. Nguyên nhân là do thủy điện Đăk Mi 4 chuyển nước từ sông Vu Gia sang sông Thu Bồn. Tại thời điểm đó, hơn 1,7 triệu người dân thuộc hai tỉnh Quảng Nam, Đà Nẵng thiếu nước sinh hoạt, ngoài liên quan đến việc hạn chế xả nước của thủy điện Đăk Mi 4 còn là do tình hình xả nước của các thủy điện khác trên lưu vực sông và khô hạn đang diễn ra nghiêm trọng, nguồn nước đến các hồ bị hạn chế đáng kể<sup>3</sup>. Thậm chí, tranh chấp nguồn nước còn căng thẳng đến mức thành phố Đà

<sup>1</sup> “Đánh giá các mâu thuẫn trong việc khai thác sử dụng nước ở Tây Nguyên”, <http://ig-vast.ac.vn/vi/tin-tuc/danh-gia-cac-mau-thuan-trong-viec-khai-thac-su-dung-nuoc-o-tay-nguyen-218.html>, truy cập ngày 21/10/2020.

<sup>2</sup> Xem thêm: Minh Hùng, “Tranh chấp nguồn nước mùa khô sẽ rất căng thẳng”, <http://www.vietnamplus.vn/tranh-chap-nguon-nuoc-mua-kho-se-rat-cang-thang/252542.vnp>; Nam Trân, “Tranh chấp nguồn nước giữa Đà Nẵng và Quảng Nam: Cần có quyết sách”, <http://quangda.de/tin-viet-nam/tin-quang-nam-da-nang/3617-tranh-chap-nguon-nuoc-giua-da-nang-va-quang-nam-can-co-quyet-sach.html>; Lê Anh Tuấn, “Xung đột nguồn nước từ vận hành thủy điện: Do đâu và cần gì?”, <http://tuoitre.vn/tin/tuoi-tre-cuoi-tuan/van-de-su-kien/20130410/xung-dot-nguon-nuoc-tu-van-hanh-thuy-dien-do-dau-va-can-gi/541517.html#>; Hồng Quyết, “An ninh nguồn nước đang bị đe dọa nghiêm trọng”, <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/xa-hoi/2015-10-19/an-ninh-nguon-nuoc-dang-bi-de-doa-nghiem-trong-25353.aspx#>, truy cập ngày 21/10/2020.

<sup>3</sup> Xem thêm: Nam Trân, “Tranh chấp nguồn nước giữa Đà Nẵng và Quảng Nam: Cần có quyết sách”, <http://quangda.de/tin-viet-nam/tin-quang-nam-da-nang/3617-tranh-chap-nguon-nuoc-giua-da-nang-va-quang-nam-can-co-quyet-sach.html>; “Xử lý tranh chấp nguồn nước: Có thể kiện ra tòa”,

Năng từng tuyên bố sẽ kiện Bộ Tài nguyên và Môi trường - cơ quan quản lý Nhà nước cao nhất về nguồn nước - do quy trình vận hành liên hồ chứa được Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành thể hiện sự bất cập, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân<sup>4</sup>.

Năm 2015, các tranh chấp xảy ra giữa các nhà máy thủy điện Bắc Hà ở Lào Cai<sup>5</sup> và thủy điện Hương Điền, Thừa Thiên Huế<sup>6</sup> khi xả lũ gây thiệt hại nặng nề cho nhiều hộ nông dân. Tranh chấp cũng xảy ra giữa hai nhà máy thủy điện trên cùng một dòng sông như trường hợp tranh chấp nguồn nước giữa Công ty cổ phần Thủy điện Thuận Hòa - chủ đầu tư Nhà máy thủy điện Thuận Hòa và Công ty cổ phần Thủy điện Sông Miện 5 - chủ sở hữu Nhà máy thủy điện Sông Miện 5 liên quan đến xác định mực nước dâng bình thường của hồ chứa của Nhà máy thủy điện Thuận Hòa<sup>7</sup>.

Các tranh chấp này phát sinh có nguyên nhân là do pháp luật chưa coi tài nguyên nước là tài sản công cộng và do đó, hoạt động quản lý tài nguyên nước chỉ dựa vào cơ quan quản lý Nhà nước mà ít có sự tham gia của cộng đồng, với cách thức quản lý không bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và quản lý tổng hợp đối với tài nguyên nước. Từ đó, các lợi ích chính đáng và hợp pháp của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước không được xem xét một cách thấu đáo trong các quyết định phát triển.

### **3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật**

Để bảo đảm việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước bền vững và bảo đảm cân đối lợi ích của các bên, các chủ thể tham gia vào quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước, việc hoàn thiện các quy định về quyền sở hữu và quyền sử dụng nguồn nước cần tuân theo những định hướng và giải pháp hoàn thiện sau đây:

*Thứ nhất*, bên cạnh việc xác định tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân thì pháp luật cần coi tài nguyên nước là tài sản công cộng và từ đó xác định rõ, cụ thể hơn đối với quyền quản lý tài nguyên nước của Nhà nước và cộng đồng.

Theo đó, mọi hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước phải được kiểm soát và chịu sự quản lý của Nhà nước và cộng đồng.

---

<http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=Hoat-dong-cua-Cuc-Tin-lien-quan/Xu-ly-tranh-chap-nguon-nuoc-Co-the-kien-ra-toa-2730>, truy cập ngày 21/10/2020.

<sup>4</sup> Hoàng Việt, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, “*Cơ chế giải quyết tranh chấp nguồn nước còn thiếu toàn diện*”, Bản tin Chính sách số 18/2015, Trung tâm Con người và Thiên nhiên.

<sup>5</sup> Hương Thu, “*Người dân được đền bù sau xả lũ ầu ở Hà Giang*”, <https://baotintuc.vn/van-de-quan-tam/nguoi-dan-duoc-den-bu-sau-viec-xa-lu-au-o-bac-ha-20150707183348239.htm>

<sup>6</sup> Anh Khoa, “*Bảo vệ quyền lợi của nông dân bị thủy điện xả lũ*”, <http://cand.com.vn/doi-song/Bao-ve-quyen-loi-cua-nong-dan-bi-thuy-dien-xa-lu-346235/>, truy cập ngày 21/10/2020.

<sup>7</sup> Xem thêm, Bảo Yên, “*Thủy điện ở Hà Giang: Căng thẳng tranh chấp nguồn nước*”, <http://tamlongvang.laodong.com.vn/xa-hoi/thuy-dien-o-ha-giang-cang-thang-tranh-chap-nguon-nuoc-314544.bld>

Việc quản lý Nhà nước đối với tài nguyên nước đã được quy định là theo phương thức tổng hợp, thống nhất và việc quản lý, bảo vệ tài nguyên nước phải bảo đảm tính hệ thống của lưu vực sông và được triển khai đồng bộ ở các cấp, các ngành, các địa phương<sup>8</sup>. Tuy nhiên, hiệu quả áp dụng các quy định này chưa cao do các cơ quan quản lý Nhà nước bị chi phối bởi các lợi ích kinh tế thu được của một nhóm chủ thể mà chưa xem xét thỏa đáng tới lợi ích của những nhóm chủ thể khác khi quyết định cho phép thực hiện các hoạt động phát triển có hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

Bên cạnh đó, do pháp luật chưa coi tài nguyên nước là tài sản công cộng và từ đó chưa quy định về quyền quản lý của cộng đồng đối với tài nguyên nước. Các quy định về quyền của cộng đồng trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước còn tương đối mờ nhạt. Các quy định này chỉ dừng lại ở vấn đề lấy ý kiến của cộng đồng dân cư và tổ chức, cá nhân liên quan trên địa bàn trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Nội dung này được quy định tại Điều 6 Luật Tài nguyên nước năm 2012.

Việc coi tài nguyên nước là tài sản công cộng làm phát sinh nguyên tắc “mọi trường hợp khai thác, sử dụng nguồn nước tự nhiên phải phù hợp với lợi ích công cộng”. Theo đó, Nhà nước cần xây dựng và tuân thủ các quy định về lấy ý kiến một cách thực chất các chủ thể có liên quan trong việc quyết định cho phép tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng nguồn nước phải dựa trên quá trình xem xét cân trọng lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của các chủ thể khác.

Pháp luật tài nguyên nước phải làm rõ hơn “những người dân có thể bị ảnh hưởng lớn đến sản xuất, đời sống do hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước gây ra” bắt buộc phải lấy ý kiến theo quy định tại Điều 6 Luật Tài nguyên nước năm 2012. Những người dân phải lấy ý kiến không chỉ là những người dân sinh sống trên địa bàn dự án khai thác, sử dụng nguồn nước hoạt động mà phải bao gồm cả những người dân chịu tác động của hành vi khai thác, sử dụng tài nguyên nước, đặc biệt là người dân sinh sống và trực tiếp sử dụng nguồn nước ở hạ lưu các con sông.

Theo đó, cần bổ sung đối tượng cần lấy ý kiến được quy định tại các Khoản 2 và khoản 3 Điều 6 Luật Tài nguyên nước là “Lấy ý kiến đại diện cộng đồng dân cư và tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng về những nội dung liên quan đến phương án khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước của dự án”

*Thứ hai*, cần xây dựng quy định rõ ràng nhằm xác định những trường hợp tổ chức, cá nhân có quyền sở hữu đối nguồn nước “nhân tạo”, có quyền sử dụng đối với nguồn nước tự nhiên.

Theo quan điểm của tác giả đã được trình bày ở mục 1 bài viết, phụ thuộc vào tính chất, hình thức khai thác, sử dụng tài nguyên nước, chủ thể tiến hành hành vi này sẽ là người chủ sở hữu hoặc người sử dụng hợp pháp đối với nguồn nước mới hình thành.

---

<sup>8</sup> Điều 3 Nguyên tắc quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra; Điều 54 Điều hòa, phân phối tài nguyên nước Luật Tài nguyên nước năm 2012.

Theo đó, cần bổ sung 01 quy định về quyền sở hữu của chủ thể khai thác tài nguyên nước mà tách nguồn nước này khỏi nguồn nước tự nhiên và tạo ra nguồn nước mới thì nguồn nước mới này thuộc sở hữu của chủ thể tiến hành hoạt động khai thác tài nguyên nước vào Luật Tài nguyên nước.

Bên cạnh đó, cần bổ sung quyền của tổ chức, cá nhân có quyền khai thác, sử dụng tài nguyên nước với nội dung: Có quyền cho phép tổ chức, cá nhân khác khai thác, sử dụng nguồn nước với cùng mục đích ghi trong giấy phép do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp.

Các nội dung cần bổ sung này có thể được quy định vào khoản 1 Điều 43 Luật Tài nguyên nước, quy định về quyền của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

### **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Minh Hùng, “*Tranh chấp nguồn nước mùa khô sẽ rất căng thẳng*”, <http://www.vietnamplus.vn/tranh-chap-nguon-nuoc-mua-kho-se-rat-cang-thang/252542.vnp>, truy cập ngày 21/10/2020.

2. Hồng Quyết, “*An ninh nguồn nước đang bị đe dọa nghiêm trọng*”, <http://thoibaotai chinhvietnam.vn/pages/xa-hoi/2015-10-19/an-ninh-nguon-nuoc-dang-bi-de-doa-nghiem-trong-25353.aspx#>, truy cập ngày 21/10/2020.

3. Anh Khoa, “*Bảo vệ quyền lợi của nông dân bị thủy điện xả lũ*”, <http://cand.com.vn/doi-song/Bao-ve-quyen-loi-cua-nong-dan-bi-thuy-dien-xa-lu-346235/>, truy cập ngày 21/10/2020.

4. Hương Thu, “*Người dân được đền bù sau xả lũ ầu ở Hà Giang*”, <https://baotintuc.vn/van-de-quan-tam/nguoi-dan-duoc-den-bu-sau-viec-xa-lu-au-o-bac-ha-20150707183348239.htm>, truy cập ngày 21/10/2020.

5. Nam Trân, “*Tranh chấp nguồn nước giữa Đà Nẵng và Quảng Nam: Cần có quyết sách*”, <http://quangda.de/tin-viet-nam/tin-quang-nam-da-nang/3617-tranh-chap-nguon-nuoc-giua-da-nang-va-quang-nam-can-co-quyet-sach.html>, truy cập ngày 21/10/2020.

6. Lê Anh Tuấn, “*Xung đột nguồn nước từ vận hành thủy điện: Do đâu và cần gì?*”; <http://tuoitre.vn/tin/tuoi-tre-cuoi-tuan/van-de-su-kien/20130410/xung-dot-nguon-nuoc-tu-van-hanh-thuy-dien-do-dau-va-can-gi/541517.html#>, truy cập ngày 21/10/2020.

7. Bảo Yên, “*Thủy điện ở Hà Giang: Căng thẳng tranh chấp nguồn nước*”, <http://tamlongvang.laodong.com.vn/xa-hoi/thuy-dien-o-ha-giang-cang-thang-tranh-chap-nguon-nuoc-314544.bld>, truy cập ngày 21/10/2020.

8. Hoàng Việt, “*Cơ chế giải quyết tranh chấp nguồn nước còn thiếu toàn diện*”, Bản tin Chính sách số 18/2015, Trung tâm Con người và Thiên nhiên.

9. “*Đánh giá các mâu thuẫn trong việc khai thác sử dụng nước ở Tây Nguyên*”, <http://ig-vast.ac.vn/vi/tin-tuc/danh-gia-cac-mau-thuan-trong-viec-khai-thac-su-dung-nuoc-o-tay-nguyen-218.html>, truy cập ngày 21/10/2020.

10. “*Xử lý tranh chấp nguồn nước: Có thể kiện ra tòa*”, <http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=Hoat-dong-cua-Cuc-Tin-lien-quan/Xu-ly-tranh-chap-nguon-nuoc-Co-the-kien-ra-toa-2730>, truy cập ngày 21/10/2020.