

CÁC KHÍA CẠNH PHÁP LÝ CỦA HIỆP ƯỚC BỔ SUNG HIỆP ƯỚC HOẠCH ĐỊNH BIÊN GIỚI VIỆT NAM-CAMPUCHIA NĂM 1985

*Nguyễn Hồng Thao **

Chính sách nhất quán của Việt Nam trong giải quyết các vấn đề biên giới lãnh thổ là thông qua thương lượng hòa bình. Chính sách này một lần nữa được thể hiện rõ ràng và sinh động qua sự kiện ngày 06/12/2005, tại Phnôm Pênh, được sự ủy quyền của hai Nhà nước Việt Nam và Campuchia, Bộ trưởng Ngoại giao Nguyễn Dy Niên và Phó Thủ tướng kiêm Bộ trưởng Ngoại giao Hor Namhong đã tiến hành trao đổi văn kiện phê chuẩn “Hiệp ước giữa nước CHXHCN Việt Nam và Vương quốc Campuchia bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia năm 1985”. Hiệp ước được Thủ tướng Phan Văn Khải và Thủ tướng Hun Sen ký ngày 10/10/2005 tại Hà Nội, được Quốc vương Campuchia Xi-hamô-ni ký Sắc lệnh ban hành ngày 30/11/2005 và Chủ tịch nước CHXHCN Việt Nam Trần Đức Lương ký Lệnh công bố ngày 05/12/2005 sau khi Quốc hội hai nước phê chuẩn. Hiệp ước có hiệu lực là một trong 10 sự kiện nổi bật của Ngoại giao Việt Nam trong năm 2005.

Lịch sử vấn đề

Là hai quốc gia láng giềng có lịch sử quan hệ từ lâu đời, Việt Nam và Campuchia có chung đường biên giới trên đất liền dài 1.137 Km đi qua 10 tỉnh biên giới của Việt Nam và 9 tỉnh biên giới của Campuchia. Trải qua các triều đại phong kiến, giữa Việt Nam và Campuchia đã hình thành biên giới lịch sử nhưng chỉ là những ranh giới vùng – miền. Trong thời kỳ thực dân, biên giới giữa hai nước chủ yếu là đường ranh giới hành chính, bao gồm 2 phần: Đoạn biên giới giữa Nam

Kỳ và Campuchia được hoạch định bởi Thoả ước Pháp – Campuchia năm 1870 và Công ước Pháp – Campuchia năm 1873, đã được phân giới cắm mốc nhưng đến nay còn rất ít dấu tích trên thực địa. Đoạn biên giới giữa Trung Kỳ và Campuchia không có văn bản xác định đường biên giới, chỉ có nghị định xác định ranh giới các tỉnh Trung Kỳ, chưa được phân giới cắm mốc. Hai phần biên giới trên đã được chính quyền Pháp thể hiện trên 26 mảnh bản đồ Bonne tỷ lệ 1/100.000 do Sở Địa dư Đông Dương xuất bản trong nhiều năm khác nhau.

Trong giai đoạn từ 1954 đến 1975, tranh chấp biên giới cả trên biển và trên bộ thường xuyên diễn ra giữa chính quyền Sài Gòn và Campuchia. Trong các năm từ 1964 đến 1967, khi Campuchia công bố trung lập, Mặt trận Dân tộc giải phóng miền Nam Việt Nam và Chính phủ Việt Nam Dân chủ cộng hoà đã ra tuyên bố công nhận chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của Campuchia trong đường biên giới hiện tại. Trong các năm 1964, 1966, 1975 và 1976, hai bên đã xúc tiến một số cuộc đàm phán, thương lượng về biên giới nhưng không đạt được thoả thuận.

Sau khi Nhà nước Cộng hoà nhân dân Campuchia ra đời, ngày 18/02/1979, Chính phủ CHXHCN Việt Nam và Chính phủ Cộng hoà nhân dân Campuchia đã ký Hiệp ước hoà bình, hữu nghị và hợp tác giữa hai nước, tại Điều 4 đã thoả thuận “*tiến hành đàm phán để đi đến ký kết một hiệp định hoạch định biên giới giữa hai nước trên cơ sở đường biên giới hiện tại và kiên quyết sẽ cùng nhau xây dựng đường biên giới đó thành đường biên giới hoà bình, hữu nghị lâu dài*”. Ngày 20/7/1983, hai bên ký Hiệp ước

* TS Luật học, Ban Biên giới, Bộ Ngoại giao

về nguyên tắc giải quyết vấn đề biên giới Việt Nam – Campuchia, trong đó đã thống nhất áp dụng 02 nguyên tắc: (1) Trên đất liền, hai bên coi đường biên giới hiện tại giữa hai nước được thể hiện trên bản đồ tỷ lệ 1/100.000 của Sở Địa dư Đông Dương thông dụng trước năm 1954 hoặc gần năm 1954 nhất (kèm theo 26 mảnh bản đồ đã được hai bên xác nhận) là đường biên giới quốc gia giữa hai nước; (2) Ở nơi nào đường biên giới chưa được vẽ trên bản đồ hoặc hai bên đều thấy chưa hợp lý thì hai bên sẽ cùng nhau bàn bạc giải quyết trên tinh thần bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau vì lợi ích của mối quan hệ đặc biệt Việt Nam – Campuchia, phù hợp với luật pháp và thực tiễn quốc tế.

Để có cơ sở duy trì quản lý, tạo sự ổn định trên biên giới trong khi giữa hai nước chưa có một đường biên giới chính thức, rõ ràng trên thực địa, cùng ngày 20/7/1983, hai bên ký Hiệp định về Quy chế biên giới Việt Nam - Campuchia. Điều 1 ghi: *“Cho đến khi được hoạch định chính thức, biên giới quốc gia giữa nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hoà nhân dân Campuchia là đường biên giới hiện tại, được thể hiện trên bản đồ tỷ lệ 1/100.000 của Sở Địa dư Đông Dương thông dụng trước năm 1954 hoặc gần năm 1954 nhất như quy định ở Điều 1 Hiệp ước nguyên tắc năm 1983”*. Về sông suối, Điều 8 quy định: *“ở những nơi sông, suối, kênh, rạch thuộc một bên do đường biên giới đi về một phía bờ, những người dân khu vực biên giới bên kia vẫn được dùng nước các sông, suối, kênh, rạch đó vào sinh hoạt hằng ngày, tàu thuyền được đi lại bình thường, nhưng không được đánh bắt cá, tôm ... việc xây dựng công trình thuỷ lợi vừa và lớn trên sông, suối, kênh, rạch biên giới phải do chính quyền cấp tỉnh hai bên bàn bạc và báo cáo lên Chính phủ hai bên quyết định”*.

Theo nguyên tắc đã thoả thuận trong Hiệp ước năm 1983, hai bên tiến hành đàm phán và ký Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia giữa nước CHXHCN Việt Nam và

nước Cộng hoà nhân dân Campuchia ngày 27/12/1985. Hiệp ước này đã được Hội đồng Nhà nước nước CHXHCN Việt Nam phê chuẩn ngày 30/01/1986 và Quốc hội nước Cộng hoà nhân dân Campuchia phê chuẩn ngày 07/02/1986. Ngày 22/02/1986, tại Hà Nội, hai bên đã trao đổi văn kiện phê chuẩn và Hiệp ước có hiệu lực kể từ ngày đó.

Theo Điều 1 Hiệp ước 1985, đường biên giới quốc gia trên đất liền giữa hai nước được mô tả chi tiết theo bản đồ UTM tỷ lệ 1/50.000 (đường biên giới đã hoạch định được chuyển từ bản đồ Bonne tỷ lệ 1/100.000 sang). Hai bộ bản đồ đính kèm Hiệp ước (bản đồ Bonne và UTM) đều có giá trị như nhau. Hiệp ước cũng quy định các vấn đề liên quan đến sông, suối, kênh rạch biên giới: Các sông suối biên giới dù có đổi dòng, đường biên giới vẫn giữ nguyên; những cù lao, bãi bồi dọc sông, suối biên giới ở phía bên nào sẽ thuộc bên đó; đối với các cầu biên giới, đường biên giới đi chính giữa cầu.

Như vậy, Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985 đã thể hiện rõ lập trường của hai nước: tôn trọng đường biên giới hiện tại, căn cứ vào các bản đồ do chính quyền thực dân xuất bản và sử dụng bản đồ UTM của quân đội Mỹ để thuận tiện cho việc phân giới cắm mốc.

Sau khi Hiệp ước 1985 có hiệu lực, hai bên đã tiến hành phân giới được hơn 200 km trong tổng số 1.137 km đường biên và cắm được 72 mốc trong tổng số 322 mốc dự kiến. Năm 1989, do những lý do nội bộ Campuchia, công việc phân giới cắm mốc phải tạm dừng lại.

Sự cần thiết ký Hiệp ước bổ sung

Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985 đánh dấu một mốc quan trọng trong quan hệ hai nước. Đây là Hiệp ước được ký kết giữa hai quốc gia độc lập, có chủ quyền, trên cơ sở tôn trọng toàn vẹn lãnh thổ của nhau, phù hợp với luật pháp và thực tiễn quốc tế. Nội dung Hiệp ước phù hợp với lập trường hai nước từ sau năm 1954. Thủ tục ký kết và

thực hiện chặt chẽ từ Hiệp ước nguyên tắc đến Hiệp ước hoạch định.

Việc áp dụng nguyên tắc bản đồ là một quyết định đúng đắn của hai nước, song khi lựa chọn và áp dụng bản đồ, hai bên phải chấp nhận trên thực tế những hạn chế như sau: Bản đồ Bonne xuất bản rải rác trong nhiều năm khác nhau từ 1951 đến 1954; nội dung và chất lượng bản đồ chưa hoàn thiện (có nhiều mảnh xuất bản tạm thời, một số mảnh bỏ trống địa hình, đường biên giới giữa một số mảnh bị đứt đoạn); tỷ lệ của bản đồ quá nhỏ (1/100.000), được in ấn từ những năm 50 thế kỷ trước nên không còn phù hợp với thực địa thay đổi theo thời gian. Hơn nữa, việc ghi nhận 02 bộ bản đồ có giá trị như nhau trong phân giới cắm mốc dẫn đến những phức tạp trên thực địa khi có sự khác biệt giữa bản đồ với bản đồ, giữa bản đồ với thực địa, đặc biệt là ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long do hậu quả của lũ lụt thường xuyên. Về cơ bản, Hiệp ước năm 1985 đã hoạch định hầu hết đường biên giới giữa hai nước, song do những tồn tại trên nên vẫn còn một vài điểm hai bên mới thoả thuận tạm thời, sẽ giải quyết trong quá trình đi thực địa.

Về sông suối biên giới, theo luật pháp và thực tiễn nhiều nước trên thế giới, biên giới thường đi theo luồng rãnh sâu (thalweg) đối với sông suối tàu thuyền đi lại được và theo trung tuyến dòng chảy chính đối với sông suối tàu thuyền không đi lại được. Khi đàm phán Hiệp ước 1985, Việt Nam đã đề nghị áp dụng như trên, nhưng Campuchia đề nghị Pháp vẽ như thế nào cứ giữ nguyên. Điều này dẫn đến thực tế là có những khúc sông hoàn toàn do Việt Nam quản lý, có những khúc sông hoàn toàn do Campuchia quản lý, dẫn đến những tranh cãi cục bộ về sử dụng nguồn nước giữa nhân dân địa phương hai nước. Sau 20 năm quản lý sử dụng sông suối biên giới, phía Campuchia thấy việc quy định biên giới chạy trên một bờ sông là bất tiện trong quản lý và sử dụng nguồn nước của nhân dân hai bên. Ban thừa nhận đề nghị trước kia của Việt Nam là hợp lý và mong

muốn điều chỉnh biên giới sông suối theo luật pháp và thực tiễn quốc tế. Việc điều chỉnh này cũng phù hợp với nguyên tắc khác của luật quốc tế là cùng chia sẻ nguồn nước, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, nhất là khi Việt Nam và Campuchia đều là thành viên của Uỷ ban sông Mê Công. Việt Nam cũng đã cùng với Lào và Trung Quốc giải quyết sông suối biên giới như vậy. Điều III Hiệp ước bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới Việt - Lào 1986 ghi: "*Đường biên giới trên tất cả các đoạn sông, suối biên giới từ Bắc đến Nam được hoạch định thống nhất theo nguyên tắc sau đây: a) Sông biên giới mà tàu thuyền đi lại được thì đường biên giới đi giữa lạch của sông hoặc đi giữa lạch chính của sông nếu sông có nhiều nhánh vào lúc mức nước thấp nhất; b) Sông biên giới mà tàu thuyền không đi lại được thì đường biên giới đi giữa sông, suối*". Điều V Hiệp ước hoạch định biên giới Việt - Trung 1999 ghi: "*Đối với những đoạn lấy sông suối làm biên giới thì ở những đoạn sông suối tàu thuyền không đi lại được, đường biên giới đi theo trung tuyến của dòng chảy hoặc của dòng chảy chính; ở những đoạn sông suối tàu thuyền đi lại được, đường biên giới đi theo trung tuyến của luồng chảy chính tàu thuyền đi lại...*".

Ngoài ra, từ năm 1989 đến nay, một số thế lực phản động liên tục dùng vấn đề biên giới lãnh thổ để chống Việt Nam, chia rẽ quan hệ Campuchia - Việt Nam, nhiều lần yêu sách đòi xóa bỏ các Hiệp ước, Hiệp định biên giới Việt Nam - Campuchia đã ký trong những năm 80 của thế kỷ trước. Song họ không thể phủ nhận được tính chất khách quan, công bằng, và giá trị của các Hiệp ước, Hiệp định trên. Hiến pháp Campuchia 1993 yêu cầu "*tôn trọng đường biên giới do Pháp vẽ vào giữa những năm 1933-1953*". Điều này hoàn toàn phù hợp với nội dung của Hiệp ước 1985. Năm 1998, trong Tuyên bố chung của Thủ tướng Chính phủ hai nước nhân dịp Thủ tướng Campuchia Ung Huôt thăm Việt Nam, hai bên khẳng định tiếp tục

tôn trọng các Hiệp ước, Hiệp định về biên giới đã ký, trong đó có Hiệp ước 1985. Hai bên đều có nhu cầu tiếp tục khẳng định giá trị của Hiệp ước 1985 trước những luận điệu chia rẽ đoàn kết giữa hai dân tộc của các thế lực thù địch. Hai bên cùng chia sẻ mục tiêu chung sớm hoàn thành công tác phân giới cắm mốc, xây dựng một đường biên giới hoà bình, hữu nghị, ổn định và hợp tác phát triển giữa hai nước.

Trong tình hình đó, việc sửa đổi, bổ sung một số điều khoản của Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985 là yêu cầu khách quan, phù hợp với luật pháp và tập quán quốc tế, phù hợp với mối quan hệ láng giềng hữu nghị Việt Nam - Campuchia, với nguyện vọng của chính quyền và nhân dân hai nước. Từ năm 1999, đàm phán đã được nối lại trong khuôn khổ Ủy ban liên hợp. Đàm phán thực sự đi vào thực chất sau chuyến thăm Campuchia của Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh tháng 3 năm 2005 và đạt được kết quả ký Hiệp ước bổ sung ngày 10 tháng 10 năm 2005 tại Hà Nội.

Nội dung Hiệp ước bổ sung

Hiệp ước bổ sung có phần mở đầu và 6 Điều, bổ sung Hiệp ước 1985 một số nội dung chính như sau:

1/ Khẳng định giá trị của Hiệp ước 1985, coi Hiệp ước này chỉ là Hiệp ước bổ sung của Hiệp ước 1985, Điều III mục 4 và điều IV mục 1 khẳng định quyết tâm của hai bên “sớm kết thúc tiến trình phân giới và cắm mốc” và quy định hai bên thông qua kế hoạch tổng thể về phân giới cắm mốc trước cuối năm 2005, phấn đấu hoàn thành phân giới cắm mốc trước tháng 12 năm 2008. Đây là một thắng lợi lớn của hai nước. Lần đầu tiên hai bên đã đặt ra mục tiêu cụ thể với một quyết tâm cao. Với thoả thuận này, hai bên sẽ sớm nối lại tiến trình phân giới cắm mốc đã bị đứt quãng 17 năm qua.

2/ Áp dụng các nguyên tắc và thực tiễn quốc tế về biên giới theo sông suối để hoạch

định đường biên giới sông suối trên toàn tuyến biên giới đất liền giữa hai nước:

- Đối với những đoạn sông suối biên giới tàu thuyền không đi lại được, đường biên giới đi theo trung tuyến của dòng chảy chính.

- Đối với những đoạn sông suối biên giới tàu thuyền đi lại được, đường biên giới đi theo trung tuyến của luồng chính tàu thuyền đi lại được.

Việc ghi nhận nguyên tắc nêu trên để giải quyết biên giới theo sông suối về lâu dài có lợi cho cả hai bên, tháo gỡ những bất hợp lý trong sử dụng nguồn nước. Tuy nhiên, để bảo vệ quyền lợi và sự ổn định của nhân dân hai bên sông, tránh các thay đổi lớn nhất là ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, hai bên đã thống nhất ghi vào Hiệp ước bổ sung “*Trong trường hợp nảy sinh khó khăn trong việc áp dụng các quy định nêu trên, hai Bên sẽ trao đổi hữu nghị nhằm tìm ra một giải pháp mà hai Bên có thể chấp nhận được*”.

3/ Hai bên đồng ý giải quyết 6 điểm mới thoả thuận tạm thời trong Hiệp ước 1985. Ba khu vực (khu vực 1 thuộc tỉnh Kon Tum giáp với tỉnh Ra-ta-na-ki-ri, khu vực 2 thuộc tỉnh Gia Lai giáp với tỉnh Ra-ta-na-ki-ri, khu vực 3 thuộc tỉnh Đắc Lắc giáp với tỉnh Môn-đun-ki-ri) đều có chung đặc điểm là những khu vực rừng rậm, núi cao, không thể hiện địa hình và tiếp biên không khớp trên bản đồ Bonne đính kèm Hiệp ước 1985; không có dân sinh sống ở 2 bên đường biên giới, đều là các khu vực bỏ trống. Sau khi khảo sát thực địa, hai bên đã thống nhất điều chỉnh biên giới trong các khu vực này căn cứ vào các yếu tố địa hình. Ba khu vực khác giữa tỉnh An Giang và tỉnh Kân-đan, lâu nay hoặc do Việt Nam hoặc do Campuchia quản lý, nhưng lại chưa được thể hiện trên bản đồ Hiệp ước 1985. Hai bên đồng ý điều chỉnh cho phù hợp với thực tế quản lý.

4/ Hai bên thống nhất giao cho Ủy ban liên hợp về biên giới những nhiệm vụ sau: (i) Xây dựng kế hoạch tổng thể nhằm thực hiện

lộ trình phân giới và cắm mốc đường biên giới chung trước cuối năm 2005; (ii) Phân giới, cắm mốc toàn bộ đường biên giới trên đất liền Việt Nam – Campuchia trên cơ sở Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985 và Hiệp ước Bổ sung; (iii) Xây dựng bản đồ đường biên giới quốc gia giữa nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Campuchia; (iv) Soạn thảo Nghị định thư về phân giới, cắm mốc đường biên giới trên đất liền giữa hai nước.

Ý nghĩa của Hiệp ước bổ sung

Biên giới lãnh thổ là thiêng liêng đối với mỗi quốc gia. Các điều chỉnh của Hiệp ước bổ sung là khách quan, là việc làm tất yếu, phù hợp với luật pháp và thực tiễn quốc tế, đáp ứng lợi ích và nguyện vọng của hai Nhà nước, hai dân tộc. Các điều chỉnh mà hai bên thỏa thuận lần này đều xuất phát từ các căn cứ kỹ thuật và quản lý thực tế, phù hợp với hai nguyên tắc hoạch định biên giới đất liền mà các bên đã thỏa thuận và ghi nhận trong Hiệp ước về nguyên tắc giải quyết vấn đề biên giới 1983. Chúng có tác dụng bổ sung, hoàn chỉnh thêm Hiệp ước 1985. Thủ tướng Hun Xen trong buổi tiếp Bộ trưởng Nguyễn Dy Niên đã phát biểu: Hiệp ước bổ sung về biên giới Việt Nam – Campuchia là một thắng lợi lớn của cả hai nước. Hiệp ước khẳng định giá trị hiệu lực của Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985, cho thấy sự thủy chung, vô tư của Việt Nam không ép buộc Campuchia ký kết các Hiệp ước bất bình đẳng. Việc làm của Việt Nam là đáng khâm phục. Việc ký Hiệp ước bổ sung đã làm thất bại âm mưu của các thế lực thù địch đòi xoá bỏ các Hiệp ước, Hiệp định biên giới

hai nước đã ký trong những năm 80 của thế kỷ trước.

Hiệp ước bổ sung có hiệu lực đã góp phần khai thông bế tắc, tạo điều kiện nối lại tiến trình phân giới cắm mốc, phấn đấu hoàn thành công việc này vào năm 2008, nhằm xây dựng đường biên giới hữu nghị, hoà bình, ổn định và hợp tác cùng phát triển giữa hai dân tộc.

Cùng với Hiệp ước năm 1985, Hiệp ước bổ sung một lần nữa thể hiện rõ quyết tâm của hai nhà nước Việt Nam và Campuchia trong việc giải quyết bằng thương lượng hoà bình các vấn đề tồn đọng về biên giới, lãnh thổ giữa hai nước.

Hiệp ước cũng góp phần nâng quan hệ Việt Nam – Campuchia lên một tầm cao mới, thể hiện phương châm “Láng giềng tốt đẹp, hữu nghị truyền thống, hợp tác toàn diện, bền vững lâu dài” mà Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh và Quốc vương Xi-ha-mo-ni đã thỏa thuận tháng 3 năm 2005.

Hiệp ước hoạch định biên giới đất liền Việt Nam - Trung Quốc 1999, Hiệp định phân định Vịnh Bắc Bộ năm 2000, Hiệp định phân định thêm lục địa với Indonexia năm 2003, và các Hiệp định, Hiệp ước giải quyết biên giới lãnh thổ và các vùng biển với Lào, Thái Lan và Malayxia trước đó, cùng Hiệp ước bổ sung ký với Campuchia năm 2005 chứng tỏ thiện chí của Việt Nam trong việc giải quyết hòa bình các tranh chấp biên giới lãnh thổ với các nước láng giềng, tạo môi trường ổn định, hòa bình, hợp tác cho phát triển và hội nhập đất nước vì một nước Việt Nam giàu mạnh, phồn vinh.