

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง

ศึกษา : การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย¹

ธัชชนันท์ เสริมสกุลวัฒน์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง ศึกษากรณี : การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง ศึกษากรณี : การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ความหมายของคำจำกัดความของคำว่าแม่น้ำระหว่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ประเทศไทยใช้บังคับ รวมถึงหน่วยงานมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ.1995 และระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้งการปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง (PNPCA) เป็นเอกสารหนึ่งในห้าของระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อทรัพยากรน้ำของแม่น้ำโขง ในเรื่องคุณภาพน้ำ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การติดตามตรวจสอบการใช้น้ำ การรักษาปริมาณการไหลของน้ำ และความร่วมมือในการใช้น้ำ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ซึ่งความตกลงฯ ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อให้ทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ไทย ลาว และเวียดนามต้องเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขงด้วยความสร้างสรรค์ คือต้องเน้นถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นภายใต้สิ่งแวดล้อมของแม่น้ำโขงหรือแม่น้ำระหว่างประเทศ เนื่องจากแม่น้ำโขงมีลักษณะทิศทางการไหลของแม่น้ำผ่านหลายประเทศหรือตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป แต่ในความเป็นจริงมีประเทศที่เข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขงรวมทั้งสิ้น 6 ประเทศ คือ ประเทศจีน พม่า กัมพูชา ไทย ลาว และเวียดนาม และทุกประเทศดังกล่าวต่างมุ่งเข้าใช้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมากขึ้นไปจนเกิดภาวะน้ำท่วม น้ำแล้ง หรือขาดแคลนน้ำ จึงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาที่มีอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมดังกล่าวขาดความสมดุลในระบบนิเวศ ได้แก่ ทรัพยากรประมง ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร การท่องเที่ยว รวมถึงการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ เป็นต้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ยังไม่มีประสิทธิภาพ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง ศึกษากรณี : การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รถทอง และ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เพียงพอกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของประเทศภาคีสมาชิกที่จะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขงได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับคำจำกัดความของคำว่าแม่น้ำระหว่างประเทศ จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ไม่ได้ให้ความหมายของคำจำกัดความไว้ให้ชัดเจนและแน่นอน ทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีแม่น้ำโขงได้ไหลผ่าน โดยเฉพาะประเทศจีนและพม่าที่เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ทางตอนบนของแม่น้ำโขง มีการจัดทำโครงการเพื่อนำเอาน้ำไปใช้ภายในประเทศ เช่น ประเทศจีนมีการสร้างเขื่อนแบบขั้นบันไดในการเก็บกักน้ำไว้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆที่ตั้งอยู่ทางแม่น้ำโขงตอนล่างอันได้แก่ ประเทศกัมพูชา ไทย ลาว และเวียดนาม ในที่นี้ยังกระทบต่อทรัพยากรประมง คืออาจเป็นเหตุให้ปลาบึก ซึ่งเป็นปลาสายพันธุ์ที่มีเฉพาะแต่ในแม่น้ำโขงเท่านั้น ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ข้อ 4 กำหนดให้ ความสำคัญการเข้าใช้ทรัพยากรน้ำของลุ่มแม่น้ำโขงเป็นไปตามแนวความคิดในเรื่องความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน หรือเป็นการยึดหลักสิทธิในอำนาจอธิปไตยแห่งดินแดนของประเทศตนเอง ซึ่งประเทศจีนและประเทศพม่าได้ยึดหลักดังกล่าวนี้ในการเข้าใช้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง และทั้ง 2 ประเทศไม่ได้ลงนามตามความตกลงฯ ฉบับนี้ ตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศความตกลงฯ ค.ศ.1995 จึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมายกับประเทศจีนและพม่าได้ แต่ประเทศโซนยุโรป ได้แก่ แม่น้ำไรน์ และแม่น้ำดานูป จะตีความกฎหมายของคำจำกัดความของคำว่าแม่น้ำระหว่างประเทศโดยการยึดหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ คือ แม่น้ำระหว่างประเทศเป็นแม่น้ำที่ทุกประเทศมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบกับผลกระทบข้ามพรมแดนอันเกิดจากการเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำระหว่างประเทศของตนเอง ซึ่งเป็นความผิดฐานละเมิดต้องยื่นดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยประเทศที่มีสิทธิเข้าใช้ทรัพยากรน้ำไม่จำเป็นต้องมีการลงนามตามอนุสัญญาซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ซึ่งประเทศจีนและพม่าจะยึดหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน เพราะเป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนเอง มากกว่า แนวทางการแก้ปัญหากฎหมายตามความตกลงฯ ค.ศ.1995 จึงไม่มีประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเรื่องขอบเขตหลักเกณฑ์ความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศภาคีสมาชิกมีค่อนข้างกว้างขวางและความหลากหลายในทุกด้าน ได้แก่ การใช้ การจัดการ ละครอนุรักษ์น้ำ และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแม่น้ำโขง ในการการร่วมมือดังกล่าวยังรวมถึงการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ การชลประทาน การเดินเรือ การควบคุมน้ำท่วม การประมง การขนส่งไม้ การนันทนาการและการท่องเที่ยว จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่าตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ข้อ 1 ได้กำหนดขอบเขตหลักเกณฑ์การเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติไว้ คือต้องเป็นการใช้ในขณะที่เป็นประโยชน์มากที่สุดตามนัยของกฎหมายหมายความว่าในทางสร้างสรรค์ รวมทั้งเพื่อ

ประโยชน์แก่รัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงทั้งหมด และเพื่อลดความเสียหายอันอาจเกิดจากการทำกิจกรรมต่างๆ และความเสียหายที่เกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ แนวทางการพิจารณาแก้ไขเรื่องต่างๆ ที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้ และการพัฒนาทรัพยากรน้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องของกลุ่มแม่น้ำโขงต้องยึดหลักการหรือทฤษฎีการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกันอย่างฉันท์มิตร หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ข้อ 5 ซึ่งเป็นพันธกรณีที่กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องดำเนินการก่อนใช้น้ำ ไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง รวมทั้งในทะเลสาบ Tonle ประเทศกัมพูชา การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ และการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำกำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้คณะกรรมการร่วมทราบก่อน ส่วนในกรณีการผันน้ำส่วนเกินในช่วงฤดูแล้งตามข้อเท็จจริงต้องได้รับการยินยอมอย่างเป็นเอกฉันท์โดยคณะกรรมการร่วม จำกระทำได้ต้องมีการปรึกษาหารือล่วงหน้าก่อนเท่านั้น ถือว่าเป็นการกำหนดกระบวนการบังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องดำเนินการก่อนการใช้น้ำ จากข้อกำหนดก่อนใช้ทรัพยากรน้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องของกลุ่มแม่น้ำโขงมีขอบเขตหลักเกณฑ์ความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศภาคีสมาชิกมีค่อนข้างกว้างขวางและความหลากหลายในทุกด้าน จึงส่งผลต่อการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศของทุกประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเรื่องประเทศภาคีสมาชิกที่ได้ลงนามเข้าร่วมตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 นั้นมีเพียง 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ไทย ลาว และเวียดนาม ซึ่งในความเป็นจริงประเทศที่มีสิทธิเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขงหรือแม่น้ำระหว่างประเทศมีทั้งหมด 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน พม่า กัมพูชา ไทย ลาว และเวียดนาม จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่า ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ข้อ 38 กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติ และบริหารจัดการแผนงาน และโครงการต่างๆ ต้องเป็นไปตามความตกลงฯ นี้ และจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือพันธกรณีแก่รัฐภาคีที่ไม่ได้ลงนามความตกลงฯ เว้นแต่จะเป็นไปตามที่ตกลงนี้ได้ให้สิทธิไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะใช้บังคับได้เฉพาะแต่ประเทศที่ลงนามเป็นภาคีสมาชิกเท่านั้น โดยประเทศที่สำคัญคือประเทศจีนและพม่าถือว่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญมากต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง โดยเฉพาะการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากทั้งสองประเทศดังกล่าวได้ตั้งอยู่ทางตอนบนของแม่น้ำโขง หากมีการสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำโดยการควบคุมการไหลของน้ำลงสู่แม่น้ำอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นได้ โดยเฉพาะทรัพยากรประมง คือ ปลาที่ต้องการน้ำเพื่อวางไข่ขยายพันธุ์ เมื่อน้ำถูกควบคุมการไหลจากประเทศที่อยู่ทางตอนบนย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำเป็นอย่างมาก ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 จึงใช้บังคับกับประเทศจีน และพม่าไม่ได้ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขงโดยเฉพาะกรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และข้อยกเว้นของกฎหมายดังกล่าวก็ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามาไม่ได้

ปัญหาประการที่สี่ คือ ปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงเพื่อประโยชน์ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นเกินไป จากการศึกษาทำให้ทราบว่าตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ข้อ 3 ได้กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกมีหน้าที่คุ้มครองสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยา ได้แก่ ทรัพยากรประมงหรือสัตว์น้ำ รวมถึงกรณีการคุ้มครองสภาพแวดล้อมจากมลพิษ หรือผลกระทบที่เป็นอันตรายอื่นๆ ที่เกิดจากแผนพัฒนาใดๆ อันเกิดจากการใช้น้ำ และข้อ 7 ตามความตกลงฯ นี้ ได้ให้ความสำคัญกับหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น โดยการกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกมีหน้าที่ใช้น้ำอย่างระมัดระวังหลีกเลี่ยง ลด และบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ภายใต้แม่น้ำโขง รวมถึงให้หยุดการใช้น้ำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยทันที ตามหลักแนวความคิดไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้โดยทั่วไป แต่ข้อกฎหมายดังกล่าวนี้ยังขาดประสิทธิภาพไม่สามารถบังคับใช้กับทุกประเทศที่มีสิทธิเข้าใช้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงได้ คือ ประเทศจีน พม่า กัมพูชา ไทย ลาว และเวียดนาม เป็นต้น

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย พบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับคำจำกัดความของคำว่าแม่น้ำระหว่างประเทศไม่มีข้อกฎหมายกำหนดความหมายไว้ให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ของการตีความข้อกฎหมาย ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

ควรแก้ไขเป็นเพิ่มเติมข้อกฎหมายตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 ข้อ 4 ดังนี้

ควรแก้ไขเป็นเพิ่มเติมข้อกฎหมาย ดังนี้

“ข้อ 4 การดำเนินการร่วมมือในเรื่องการใช้ และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำของลุ่มแม่น้ำโขง ตามหลักความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและหลักการบูรณาภาพแห่งดินแดนบนพื้นฐานของความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณาภาพแห่งดินแดน ในกรณีประเทศที่ไม่เป็นภาคีสมาชิกเข้าใช้น้ำในแม่น้ำโขง กำหนดให้ทุกประเทศยึดหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแทนที่หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน”

2. ปัญหาหลักเกณฑ์ขอบเขตความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศภาคีสมาชิก ตามความตกลงฯ ข้อ 1 และข้อ 5

ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มเติมข้อกฎหมายในตามความตกลงฯ ข้อ 1 โดยการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมาย ดังนี้

“ข้อ 1 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ตามความตกลงฯ ทำขึ้นเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกได้ร่วมมือกันในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน โดยให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้น้ำในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น

การใช้ การจัดการ และการอนุรักษ์น้ำ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขง ไม่จำกัดเฉพาะ การชลประทาน พลังงานน้ำ การเดินเรือ การควบคุมน้ำท่วม การประมงและการท่องเที่ยว ทั้งนี้ให้คำนึงถึง ผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศภาคีสมาชิก ตลอดจนผลกระทบที่เป็นอันตราย ทั้งที่เป็นปรากฏการณ์ ธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การ ระหว่างประเทศเห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำอาจจะเกิดความเสียหายมีอำนาจสั่งยุติได้ทันที สามารถใช้ ดุลพินิจในลักษณะทางการทูตพิจารณาข้อเท็จจริงได้ภายหลัง”

“ข้อ 5 การใช้น้ำ ต้องเป็นการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ซึ่งมีข้อพิจารณาตามที่จะได้ ตกลงกันต่อไป โดยประเทศภาคีสมาชิกมีพันธกรณีที่สำคัญที่จะต้องปฏิบัติก่อนการใช้น้ำ ซึ่งจะมีผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อระดับการไหลของแม่น้ำโขงตลอดสาย นอกจากนี้ความตกลงฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ประเทศ ภาคีสมาชิกต้องร่วมมือกันรักษาระดับการไหลของน้ำไว้ในระดับซึ่งจะเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย และ ร่วมมือกันในการที่จะพยายามหลีกเลี่ยงและบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับปริมาณและคุณภาพ ของน้ำด้วย หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ประเทศภาคีสมาชิกต้องกระทำก่อนใช้น้ำ ดังต่อไปนี้ (a) หน้าที่ในการแจ้ง (notification) ในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกมีโครงการใช้น้ำ หรือผันน้ำข้าม ลุ่มน้ำในแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขงหรือทะเลโตนเล และกรณีที่มีโครงการใช้น้ำในแม่น้ำโขงสายประธานใน ฤดูน้ำมาก (b) หน้าที่ในการปรึกษาหารือล่วงหน้า (prior consultation) ในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกมี โครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูน้ำมากและกรณีที่มีการใช้น้ำในแม่น้ำโขงในฤดูน้ำแล้ง (c) หน้าที่ในการ จัดทำข้อตกลงเฉพาะ (specific agreement) ในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกมีโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำใน แม่น้ำโขงในฤดูน้ำแล้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมก่อน โดยจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะ รายโครงการก่อนมีการผันน้ำ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่าง ประเทศ มีอำนาจพิจารณาการใช้น้ำของประเทศที่เป็นภาคี และในกรณีไม่เป็นภาคีตามความตกลงฯ สามารถใช้การเจรจาทางการทูตได้โดยไม่ต้องให้ความเห็นชอบทั้งหมดของภาคี”

3. ปัญหาประเทศภาคีที่ได้ร่วมลงนามในความตกลงฯ กับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ตามความตกลงฯ ข้อ 38

ควรเพิ่มเติมข้อกำหนดในตามความตกลงฯ ข้อ 38 โดยการเพิ่มอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศ ดังนี้

ควรแก้ไขเป็นโดยควรเพิ่มเติมข้อกำหนด

“ข้อ 38 รัฐภาคีทั้ง 4 ประเทศ ความความตกลงฯ นี้ อาจจะทำความตกลงพิเศษ แบบทวิภาคีหรือ พหุภาคี หรือเตรียมการเพื่อการปฏิบัติ การบริหารจัดการแผนงาน และ โครงการใดๆ ที่จะดำเนินการภายใน กรอบของความตกลงฯ นี้ ได้ ซึ่งความตกลงต่างๆ จะต้องไม่ขัดแย้งกับความตกลงนี้ รวมถึงไม่ก่อให้เกิด สิทธิหรือพันธกรณีแก่รัฐภาคีที่ไม่ได้ลงนามตามความตกลงฯ เว้นแต่จะเป็นไปตามที่ความตกลงนี้ได้ให้ สิทธิไว้เป็นอย่างอื่น และคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศ มี

อำนาจเสนอความตกลงพิเศษ ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับความตกลงนี้ได้ ถ้าหากพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นสามารถแก้ปัญหการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น”

4. ปัญหาการมุ่งใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นในแม่น้ำโขง ความตกลงฯ ข้อ 3 และข้อ 7

ควรแก้ไขเป็นเพิ่มเติมข้อกำหนดในตามความตกลงฯ ข้อ 3 และข้อ 7 โดยให้ประเทศภาคีร่วมลงนามกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่สามารถจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

“ข้อ 3 การคุ้มครองสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยาจะดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ชีวิตและสถานะของพืช และสัตว์ และความสมดุลทางนิเวศวิทยาของกลุ่มแม่น้ำโขงจากมลพิษ หรือผลกระทบที่เป็นอันตรายอื่นๆ ที่เกิดจากแผนพัฒนาใดๆ และจากการใช้น้ำ และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องภายในลุ่มน้ำ เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยา คณะกรรมการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีอำนาจร่วมลงนามกับอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นได้ ในทางปฏิบัติสามารถใช้ร่วมกับความตกลงฯ ดังกล่าวนี้ได้”

“ข้อ 7 ตามความตกลงฯ นี้ ได้ให้ความสำคัญกับหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น โดยการกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกมีหน้าที่ใช้น้ำอย่างระมัดระวังหลีกเลี่ยง ลด และบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ภายใต้แม่น้ำโขง รวมถึงให้หยุดการใช้น้ำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยทันที ในกรณีไม่ยุติคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีอำนาจเรียกประชุมพิจารณาค่าเสียหายได้”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2559.

เอกสารทางราชการ

ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 และระเบียบปฏิบัติเรื่อง การแจ้งการปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง (PNPCA)