

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง เป็นโครงการที่สืบเนื่องมาจากประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน เมียนมาร์ ประเทศไทย สปป.ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ได้ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion - GMS) ในปี พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ ความร่วมมือดังกล่าวครอบคลุม 9 สาขา รวมถึงด้านการคมนาคม จากแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจดังกล่าว ประเทศจีน เมียนมาร์ สปป.ลาว และประเทศไทย ได้ลงนามความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างประเทศในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขงในระหว่างภาคีสัญญา ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกทางการค้าและการท่องเที่ยว และกระชับความร่วมมือในการเดินเรือพาณิชย์ จึงได้เกิดโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง

การดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องทำการปรับปรุงเกาะแก่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือซึ่งจะทำการระเบิดแก่งทั้งหมด 11 แก่ง โดย 10 แก่งแรก ได้ดำเนินการลดขนาดและปรับปรุงแก่งไปแล้วระหว่าง ปี พ.ศ. 2545 – 2546 ต่อมาเมื่อโครงการดำเนินมาถึงจุดระเบิดแห่งสุดท้ายคือบริเวณแก่งคอนผีหลง ซึ่งอยู่ใกล้อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ ปรากฏว่าเกิดเสียงคัดค้านจากประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างมากว่าในการดำเนินโครงการดังกล่าว นั้นรัฐมิได้แจ้งประชาชนทราบและไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมในการตัดสินใจ ก่อนที่จะดำเนินโครงการ เพราะการระเบิดแก่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และให้ชะลอการระเบิดแก่งคอนผีหลงไว้ก่อน

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน 2547 ตามรายงานสรุปได้ว่าการระเบิด

แก่งคอนผีหลงไม่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม แต่การสำรวจนั้นมีข้อจำกัดคือสามารถสำรวจได้จำกัดอยู่ในจุดที่จะทำการระเบิดบริเวณแก่งคอนผีหลงเนื่องจากสามารถสำรวจได้เฉพาะภายในเขตแดนฝั่งประเทศไทยเท่านั้นเพราะจุดระเบิดอยู่ในเขตฝั่งของสปป.ลาว ทั้งหมดรายงานดังกล่าวจึงไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเนื่องจากข้อกังวลของประชาชนคือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำโขงทั้งสาย ทั้งระบบนิเวศน์

จากข้อเรียกร้องของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งตามข้อเรียกร้อง ดังนี้

1. การไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของโครงการ
2. การไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจก่อนการดำเนินโครงการ
3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยประชาชนเห็นว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวนั้นประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายและรัฐต้องปฏิบัติตาม

เมื่อศึกษาถึงข้อเท็จจริงของโครงการและประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวแล้วพบว่าสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมาจากรัฐบาลไม่เคยแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ประชาชนมารู้ต่อเมื่อจะมีการระเบิดแก่งคอนผีหลงซึ่งเป็นแก่งสุดท้ายแล้ว อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากเห็นว่ารัฐไม่ได้เปิดเผยข้อมูลและไม่ชี้แจงเกี่ยวกับโครงการให้กับประชาชนที่อยู่บริเวณริมฝั่งโขงซึ่งได้รับผลกระทบแทบทั้งก่อนที่จะเกิดโครงการและหลังจากที่โครงการได้เริ่มไปแล้ว ทั้งประชาชนยังไม่ได้รับทราบข้อมูลเพียงด้านเดียวที่ค่อนข้างจะเป็นข้อมูลด้านลบว่าการระเบิดแก่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

ตามหลักกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสิทธิดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายหลายฉบับได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

กฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในโครงการของรัฐ และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ที่สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาออร์ฮุส

เมื่อได้ศึกษาข้อเท็จจริงของโครงการแล้วปรากฏว่าจุดระเบิดบริเวณแก่งคอนผีหลงที่เป็นปัญหาปรากฏว่าจุดที่จะทำการระเบิดทั้งหมดนั้นอยู่ในเขตแดนของ สปป.ลาว เนื่องจากตามสนธิสัญญาระหว่างสยามและฝรั่งเศส ได้ทำความตกลงกันเพื่อกำหนดเกี่ยวกับแนวเขตแดนระหว่างไทยกับสปป.ลาว เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2469 โดยตามแผนที่กำหนดเขตแดนในแม่น้ำโขงระหว่างฝรั่งเศส – ไทย ตามสนธิสัญญา (Trace' de la frontiere Franco – Siamoise du Mekong) บริเวณที่จะปรับปรุงร่องน้ำที่แก่งคอนผีหลง นั้นอยู่ในเขตแดนของสปป.ลาว ทั้งหมด ไม่มีจุดระเบิดส่วนใดที่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทย ดังนั้น ตามหลักดินแดนและหลักอธิปไตย จึงไม่อาจนำกฎหมายไปใช้บังคับนอกราชอาณาจักรได้ ในการดำเนินโครงการดังกล่าวรัฐจึงไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อนการดำเนินโครงการ

โครงการดังกล่าวเป็นโครงการระหว่างประเทศจึงได้ศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศ และข้อตกลงว่าด้วยการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ.1995 ก็ไม่พบหลักการให้ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อรัฐชายฝั่งอื่น รัฐที่ดำเนินโครงการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้รัฐชายฝั่งอื่นทราบล่วงหน้าถึงโครงการที่ตนจะทำพร้อมทั้งให้ข้อมูลที่จำเป็นทั้งนี้เพื่อให้รัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการมีโอกาสประเมินผลกระทบจากโครงการและคัดค้านโครงการได้ก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง และมีหน้าที่ปรึกษาหารือและเจรจากับรัฐอื่นเท่านั้น

ในส่วนของข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนก็มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน โดยกำหนดหน้าที่ก่อนดำเนินโครงการที่ให้รัฐภาคีที่ประสงค์จะดำเนินโครงการให้นำในลักษณะใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่ออัตราการไหลของน้ำในลำน้ำโขงมีหน้าที่ต้องทำความตกลงเป็นพิเศษหรือมีหน้าที่ปรึกษาหารือหรือมีหน้าที่แจ้งกับคณะกรรมการร่วมก่อนจึงจะดำเนินโครงการได้ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 5 เพื่อให้รัฐสมาชิกอื่นได้มีโอกาสถกเถียงและประเมินผลกระทบของโครงการดังกล่าว โดยให้รัฐที่เสนอโครงการควรให้ข้อมูลที่จำเป็นและเพียงพอแก่การประเมินผลกระทบของโครงการ จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ให้รัฐที่จะดำเนินโครงการแจ้งข้อมูลให้รัฐชายฝั่งทราบเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนของประเทศที่

เป็นผู้ดำเนินโครงการหรือประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการระหว่างประเทศด้วย

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายสำคัญประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ ได้แก่ จีน เวียดนาม ไทย สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต่างใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขง มีกิจกรรมและโครงการมากมายที่กระทำลงในแม่น้ำโขงและย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในแม่น้ำโขง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำ จากข้อจำกัดในด้านข้อกฎหมายดังกล่าว ทำให้หลายโครงการได้รับเสียงคัดค้านจากประชาชนซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแล อนุรักษ์แม่น้ำโขงซึ่งเปรียบเสมือนเป็นสายน้ำที่หล่อเลี้ยงชีวิตผู้คน จากอุปสรรคในความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในกลุ่มแม่น้ำโขง และด้วยความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศควรจะเจรจากันเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในการให้สิทธิแก่ประชาชนของแต่ละประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินโครงการระหว่างประเทศในแม่น้ำโขง แนวทางหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการทำข้อตกลงคือ แนวทางตามอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างจะเป็นไปได้ยากที่จะดึงอีก 5 ประเทศเข้ามาเจรจาเพื่อร่วมกันทำข้อตกลง เพราะการทำข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ ที่แต่ละรัฐก็ต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้ให้มากที่สุด โดยเฉพาะประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศต้นน้ำที่ได้เปรียบประเทศอื่น ๆ การจะดึงจีนให้มาร่วมทำข้อตกลงที่รองรับสิทธิของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงย่อมเป็นไปได้ยากดังจะเห็นได้จากประเทศจีนไม่เคยลงนามในความตกลงที่เป็นการจำกัดสิทธิของตนเลยรวมทั้งเวียดนามที่เป็นประเทศต้นน้ำเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในแง่ของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน การยอมรับสิทธิของประชาชนยังน้อยอยู่มาก ดังนั้น การที่จะให้ทั้ง 6 ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงมาเจรจาทำข้อตกลงร่วมกันจึงเป็นไปได้ยากมาก แต่ผู้เขียนยังหวังว่าในอนาคตข้างหน้าหากสามารถทำได้ก็จะเป็นก้าวสำคัญในการร่วมมือกันเพื่อพิทักษ์รักษาแม่น้ำโขงให้ยั่งยืนตลอดไป

7.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินโครงการระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่องิเลสในลุ่มแม่น้ำโขง มีรูปแบบ วิธีการที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพตามที่นำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เกิดผลสำเร็จและเป็นรูปธรรมขึ้นได้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ในส่วนของหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศและข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืน เห็นควรให้มีการนำเอาหลักการการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่องิเลสในลุ่มแม่น้ำโขง โดยเพิ่มเติมหน้าที่ก่อนการดำเนินโครงการระหว่างประเทศว่าจะต้องมีการแจ้งข้อมูลโดยนอกจากจะเป็นการแจ้งข้อมูลกับรัฐที่อาจได้รับผลกระทบแล้ว ต้องให้ประชาชนของรัฐที่ประสงค์จะดำเนินโครงการและประชาชนของรัฐที่อาจได้รับผลกระทบได้รับทราบข้อมูลดังกล่าวด้วย รวมทั้งจะต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและนำข้อความเห็นของประชาชนของแต่ละรัฐมาพิจารณาด้วย แต่การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นมิได้กระทำได้ง่ายเนื่องจากหลักการและหน้าที่ต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปและในข้อตกลงฯ นั้น ได้มีการพัฒนามาอย่างยาวนานและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศจนเป็นจารีตประเพณีแล้ว ดังนั้น การจะแก้ไขเพิ่มเติมหลักการใดๆ ลงไปอาจไม่สามารถกระทำได้ทันที

(2) เนื่องจากข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืน มีผลผูกพันเฉพาะรัฐภาคี ซึ่งอยู่ตอนล่างของแม่น้ำโขง คือ ไทย สปป.ลาว เวียดนาม และกัมพูชาเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันจีน และเมียนมาร์ ซึ่งอยู่ตอนต้นน้ำ จึงทำให้ไม่สามารถร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากรในลุ่มแม่น้ำโขงได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน ดังนั้น ภาคีของสนธิสัญญาควรจะมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ประเทศทั้งสองเข้ามาเป็นภาคีของข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนนี้เพื่อให้การจัดการทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในทางปฏิบัติอาจเป็นการยากที่จะดึงจีนซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจและอยู่ต้นน้ำที่จะเข้ามาร่วมทำข้อตกลงเพราะเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้น้ำของตนเองที่ได้เปรียบกว่าประเทศอื่นอยู่แล้ว

(3) การแก้ไขปัญหาอีกทางหนึ่ง คือ ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ ควรจะทำความตกลงร่วมกันเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มแม่น้ำโขง โดยในข้อตกลงดังกล่าวควรมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 มีหลักการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อกำหนด ดังนี้

3.1.1 ควรกำหนดความหมายขอคำว่าข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจน ดังเช่นความหมายตามคำนิยามในอนุสัญญาออร์ฮุส

3.1.2 วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรมีขั้นตอนที่ง่ายไม่ซับซ้อน รวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในการพิจารณาได้ทันเวลา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามคำร้องขอจะปฏิเสธได้ต่อเมื่อมีกรณีจำเป็นหรือกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

3.1.3 กำหนดให้รัฐทั้ง 6 นำข้อกำหนดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน

3.2 มีหลักการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยมีข้อกำหนด ดังนี้

3.2.1 มีข้อกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับพิจารณาโครงการและในระดับการวางนโยบายของรัฐ รวมถึงในระดับการออกร่างกฎหมายหรือตราสารที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อม

3.2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีรูปแบบที่ชัดเจน ต้องมีการแจ้งข้อมูลรายละเอียดของโครงการให้ทราบก่อน และบังคับให้รัฐจะต้องนำผลที่ได้จากการตัดสินใจของประชาชนไปพิจารณา

3.2.3 กำหนดให้รัฐทั้ง 6 นำข้อกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน

3.3 มีหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม โดยให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการทบทวนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่วางเอาไว้ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรม และในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อย รวดเร็ว

