

บทที่ 1

บทนำ

ในโลกของเราประกอบไปด้วยน้ำถึง 2 ใน 3 ส่วน ดังนั้นน้ำจึงมีความสำคัญและประโยชน์อย่างมหาศาลต่อชีวิตของพืชและสัตว์บนโลก รวมทั้งมนุษย์เราด้วย เพราะในโลกนี้เราจะใช้ชีวิตโดยที่ไม่มีน้ำไม่ได้เลย ทุกวันการดำรงชีวิตล้วนเกี่ยวข้องกับน้ำแทบทั้งสิ้นไม่ว่าจะใช้น้ำในการอุปโภคบริโภคและเกษตรกรรม ฯลฯ ทำให้น้ำมีความจำเป็นต่อทุกชีวิตในโลกนี้ ปัจจุบันปัญหาเรื่องเกี่ยวกับน้ำมีค่อนข้างมากไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหา น้ำท่วม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดล้วนแล้วแต่เกิดจากฝีมือของมนุษย์ที่ไม่เห็นคุณค่าของทรัพยากรน้ำ

ปัญหาการขาดแคลนน้ำในประเทศไทยโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประสบกับปัญหานี้เป็นประจำทุกปีและเนื่องมาจากประชาชนในแถบภาคอีสานใช้น้ำจากแม่น้ำโขงเป็นหลัก แม่น้ำโขงจึงมีความสำคัญกับประเทศไทยโดยเฉพาะในภาคอีสานอย่างมาก

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายหลักที่มีความสำคัญซึ่งทำหน้าที่หล่อเลี้ยงประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน เมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงแล้วส่งผลให้ปัญหาความขัดแย้งภายในทางด้านการเมืองของแต่ละประเทศคลี่คลายลงและประเทศต่างๆที่แม่น้ำโขงไหลผ่านได้มองเห็นประโยชน์อันมหาศาลของทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง ทำให้เกิดความคิดที่จะใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังจึงนำมาสู่ความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขง

1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 10 ของโลกและเป็นหนึ่งในแม่น้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่สุดของโลก จากต้นกำเนิดในที่ราบสูงทิเบตแล้วไหลลงสู่ทะเลที่ประเทศเวียดนาม รวมความยาวทั้งหมดกว่า 4,909 กิโลเมตร¹ ทำหน้าที่หล่อเลี้ยงประชาชนซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่บนสอง

¹ ชาญวิทย์, เกษตรศิริ, อัครพล คำคุณ. แม่น้ำโขง : จากต้าจู-ล้านช้าง-ตนเลฆมถึงก๊วล่อง = The Mekong : from Dza Chu-Lancang-Tonle Thom to Cuu Long . (มูลนิธิโดยต้าประเทศไทย, 2549.), น.13

ปากฝั่งที่แม่น้ำโขงไหลผ่านได้ตลอดปี² ต้นกำเนิดของแม่น้ำโขงไหลคู่ขนานกับแม่น้ำแยงซีก่อนที่จะไหลลงทางใต้ผ่าน 6 ประเทศ คือประเทศจีน พม่า ไทย ลาว กัมพูชา และ เวียดนาม

แม่น้ำโขงมีความสำคัญต่อทุกประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านเนื่องจากแม่น้ำโขงมีความอุดมสมบูรณ์มีทรัพยากรน้ำจำนวนมากมายและเมื่อแม่น้ำโขงมีทรัพยากรน้ำมากมายมหาศาล ทำให้ประเทศทั้ง 6 ประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านหันมาให้ความสนใจกับทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำ จึงทำให้มีความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้นในทุกประเทศ เมื่อแต่ละประเทศมีความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงการใช้ในระยะเวลาซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนน้ำ น้ำเน่าเสีย เป็นต้น ทำให้ประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านเห็นความสำคัญของการร่วมมือกันในการใช้น้ำในแม่น้ำโขง

เมื่อแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือระหว่างกันในประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน ซึ่งในปัจจุบันประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างได้ร่วมกันลงนามใน “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 2538”³ (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995) หลังจากปัญหาความขัดแย้งในอุดมการณ์ สงครามกลางเมืองในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ตลอดจนความไม่พร้อมของประเทศสมาชิกบางประเทศ ทำให้ความร่วมมือหยุดชะงักไปในบางขณะตลอดระยะเวลาเกือบ 40 ปี ที่ผ่านมานับแต่การก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง⁴

ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2538 ที่จังหวัดเชียงราย โดยมีรัฐบาลอีก 3 ประเทศคือ ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้ลงนามในความตกลงที่จะร่วมมือกันพัฒนาแม่น้ำโขง โดยมีวิสัยทัศน์คือความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคมพร้อมป้องกัน

² พยงค์ ทิมเจริญ “ลักษณะทางกายภาพลุ่มแม่น้ำโขงกับความเหมาะสมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ไทย-ลาว การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำโขง” รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการระหว่างประเทศไทย-ลาว, ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 17-22 มีนาคม พ.ศ. 2540

³ ต่อไปจะเรียกว่า “ความตกลงแม่น้ำโขง 1995”

⁴ นุศรา, “แม่น้ำโขงกรอบใหม่ของการพัฒนา” สารคดี (พ.ศ.38) น. 56

สิ่งแวดล้อมและความสมบูรณ์ทางวัฒนธรรม โดยมีจุดมุ่งหมายให้รัฐภาคีทั้ง 4 รัฐสามารถพึ่งพาซึ่งกันและกันอันนำไปสู่รากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁵

ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในระดับพหุภาคีซึ่งวัตถุประสงค์ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 จะแสดงถึงความตั้งใจของรัฐริมฝั่งที่จะร่วมมือกันในทุกสาขาทั้งการใช้ การจัดการและการอนุรักษ์น้ำและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับลุ่มแม่น้ำโขงทั้งการชลประทาน พลังงานน้ำ การเดินเรือ การประมง ตลอดจนการท่องเที่ยว⁶

ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ฉบับนี้กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐมีสิทธิใช้น้ำจากแม่น้ำโขงอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมสอดคล้องกับปัจจัยและข้อเท็จจริงต่างๆ แต่การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความยืดหยุ่นสูงทำให้รัฐภาคีคำนึงถึงการใช้น้ำที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรมมากกว่าที่จะให้ความร่วมมือในด้านอื่นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง

ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างทั้ง 4 ประเทศมีความต้องการใช้น้ำที่มีใช้เพื่อการเดินเรือเพิ่มมากขึ้น เช่น ใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อการอุตสาหกรรม เพื่อการชลประทาน และเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น โดยส่วนใหญ่มุ่งใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างทั้ง 4 ประเทศล้วนเป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีความจำเป็นที่จะใช้น้ำมาก เมื่อทุกประเทศมีความต้องการใช้น้ำในปริมาณมากแต่ปริมาณน้ำอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการของทุกประเทศ และเนื่องจากความตกลงแม่น้ำโขงนี้บัญญัติในเรื่องการใช้น้ำที่ไม่ชัดเจนในหลายประเด็น จึงอาจนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้น้ำเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ปัญหาการตีความในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เพราะว่ารัฐภาคีจะตีความเข้าข้างผลประโยชน์ให้กับรัฐตนเอง

เมื่อรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐ มีความต้องการที่จะดำเนินโครงการต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศและสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ อาทิเช่นมีการสร้างเขื่อนเพื่อผลิต

⁵ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงฝ่ายไทย.เอกสารความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 2538. (ฉบับภาษาไทย) 22 สิงหาคม พ.ศ.2545 น. 1.

⁶ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article1

กระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในประเทศและขายให้ประเทศเพื่อนบ้าน มีการผันน้ำไว้ใช้ในประเทศเพื่อป้องกันปัญหาน้ำขาดแคลนหรือเพื่อนำไปใช้ในการเกษตรกรรม ความต้องการของรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐนี้ได้ดำเนินการตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 หรือไม่

ดังนั้นในการศึกษารั้งนี้ต้องการศึกษาความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ว่าสามารถแก้ไขปัญหาการใช้น้ำที่มีมากขึ้นได้หรือไม่และในแม่น้ำโขงมีวิธีการจัดสรรน้ำอย่างไร ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคของรัฐภาคีในการให้ความร่วมมือเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ ประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านไม่ได้มีเพียง 4 ประเทศที่ร่วมลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เท่านั้น แต่ยังมีประเทศจีนและประเทศพม่า ซึ่งอยู่ตอนบนในแม่น้ำโขงนี้ ดังนั้นในการดำเนินโครงการใดๆ ของประเทศจีนย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างด้วย ดังนั้นในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตอนบนและรัฐตอนล่างของแม่น้ำโขง มีความสำคัญในการพัฒนาในแม่น้ำโขงอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา อันอาจนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในแม่น้ำโขงและเป็นประโยชน์กับแม่น้ำโขงให้มากที่สุด แต่ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะไม่มีการกล่าวถึงคุณภาพน้ำซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในแม่น้ำโขง

2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ ของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้น้ำจากลำน้ำระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอื่นนอกจากการเดินเรือ
2. เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงที่ปรากฏในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน
3. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาในการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน
4. เพื่อทราบถึงหลักการจัดสรรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง

3 สมมติฐานการศึกษา

ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้น้ำของรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐที่มีมากขึ้นได้และควรมีการปรับปรุงความตกลงแม่น้ำโขง 1995

4 ขอบเขตของการศึกษา

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะการจัดสรรน้ำในพื้นที่แม่น้ำโขงตอนล่างเท่านั้น
2. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาปัญหาการใช้น้ำในแม่น้ำโขง
3. นำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995 มาวิเคราะห์
4. นำระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้งการปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลงรวมทั้งระเบียบปฏิบัติ อื่นๆที่ได้ตกลงกันซึ่งออกมาภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 มาศึกษาและพิจารณา

5 วิธีการดำเนินการศึกษา

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึง สภาพปัญหาในการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยศึกษาความหมาย ปัญหา และข้อพิจารณาต่างๆ ที่ใช้ในแม่น้ำระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจาก หลักกฎหมายระหว่างประเทศ บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญา สนธิสัญญา ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คำตัดสินของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ความเห็นของนักกฎหมายและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายระหว่างประเทศ
2. ศึกษาจากหนังสือและบทความที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
3. การศึกษาจะใช้วิธีการพูดคุยถามข้อคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและมีความรู้ความชำนาญในด้านนี้ เพื่อให้รู้ถึงสภาพปัญหาและหาแนวทางแก้ไข
4. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นการศึกษาโดยใช้เอกสารเป็นหลัก

6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจะทำให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่างๆ ในการใช้น้ำ สภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจริงจากหลักการใช้น้ำตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995

ทำให้เมื่อทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง

