

บทที่ 4

หลักการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ และการระงับข้อพิพาทตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995

ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ได้วางแนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้ การจัดการ การอนุรักษ์น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขงและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องควบคู่กันไปเพื่อที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้น้ำ ประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันเพื่อที่จะสามารถบรรลุถึงเจตารมณ์ของการร่วมมือในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1. วิวัฒนาการของความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995

ภายหลังจากประเทศอินโดจีนซึ่งประกอบด้วยประเทศเวียดนาม(เวียดนามใต้) ลาว และกัมพูชา ได้รับเอกราชจากประเทศฝรั่งเศสแล้ว ทำให้ประเทศเหล่านี้มองเห็นความสำคัญในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกัน ด้วยเหตุนี้เองทำให้ประเทศทั้ง 3 หันมาร่วมมือกับประเทศไทย ก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างขึ้น ในปี ค.ศ.1957 (Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin 1957) การจัดตั้งคณะกรรมการ 1957 นี้ จัดตั้งโดยสำนักงานควบคุมอุทกภัย ของคณะกรรมการธิการเศรษฐกิจสำหรับชาวเอเชียและภาคพื้นตะวันออกไกล (Economic Commission for Asia and the Far East = ECAFE)¹ และได้

¹ ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1947 ได้เปลี่ยนชื่อในการประชุมคณะกรรมการธิการสหประชาชาติ ระหว่างวันที่ 27 มีนาคม ถึง 8 เมษายน ค.ศ. 1974 โดยที่ประชุมมีมติให้เปลี่ยนชื่อเป็น "เอสแคป" (คณะกรรมการธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก) (ESCAP=Economic and Social Commission For Asia and the Pacific)

ศึกษาศักยภาพลำนํ้าระหว่างประเทศในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากนํ้าและชลประทาน² นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ต่อมาในปี ค.ศ.1975 ประเทศทั้ง 4 ได้ร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการใช้นํ้าในแม่นํ้าโขงของรัฐภาคี ในรูปของปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้นํ้าในลำนํ้าโขงตอนล่าง (Joint Declaration of Principles for Utilization of the Water of the Lower Mekong Basin 1975)³ จนกระทั่งถึงในปลายปี ค.ศ.1975 การดำเนินการต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากประเทศในกลุ่มอินโดจีน คือ ประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม ตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ประเทศกัมพูชาไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่นํ้าโขง ดังนั้นทั้ง 3 รัฐภาคีคือ ประเทศไทย ประเทศลาวและประเทศเวียดนามจึงได้ตกลงกันจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใหม่ โดยเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มแม่นํ้าโขงตอนล่างชั่วคราว” ในปี ค.ศ. 1978 (Interim Committee for Co-ordination of Investigation of the Lower Mekong Basin 1978)⁴ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆในการพัฒนาแม่นํ้าโขง สามารถเดินหน้าต่อไปได้ ในช่วงระหว่างรอกการกลับมาของประเทศกัมพูชาจนกระทั่งในปี ค.ศ.1990 เหตุการณ์สู้รบในประเทศกัมพูชายุติลง

² สัตยชัย สุติพันธ์วิหาร, “สถาบันการจัดการนํ้าระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาลุ่มนํ้าโขง” ใน ปัญหาการจัดการนํ้าและความขัดแย้งเรื่องนํ้า การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้. พิมพ์ครั้งที่2 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2538) น. 244-245

³ Joint Declaration of Principles for Utilization of the Water of the Lower Mekong Basin 1975 signed by the representatives of the governments of Cambodia, Laos, Thailand and Vietnam to the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin , signed at Vietnam on 31 January 1975

⁴ Declaration Concerning the Interim Committee for Co-ordination of Investigation of the Lower Mekong Basin signed by the representatives of the governments of Cambodia, Laos, Thailand and Vietnam to the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong basin , signed at Vietnam on 5 January 1978

ด้วยเหตุนี้เองรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐภาคีคือ ประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามจึงได้จัดทำข้อตกลงใหม่ขึ้นมา คือ “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995” (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995) ในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2538

2. สถานะของความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995

ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 มีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่มีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีที่เข้าร่วมลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ซึ่งมีรัฐภาคีที่เข้าร่วมลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 มี 4 รัฐภาคีได้แก่ ประเทศไทย ลาว กัมพูชา และประเทศเวียดนาม ทั้ง 4 รัฐภาคีได้เข้าร่วมลงนามกัน (consent to be bound) เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2538 จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย และเมื่อพิจารณาจากมาตรา 36 ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ทำให้ทราบว่า ความตกลงแม่น้ำโขงมีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐในวันที่มีการลงนามโดยผู้มีอำนาจเต็มที่ได้รับการแต่งตั้ง ทำให้การใช้น้ำในแม่น้ำโขงของรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดอยู่ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995

ในส่วนของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 นี้ ทำให้ประเทศไทยจะใช้น้ำในแม่น้ำโขงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 181 วรรค 2 ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้ทราบว่าหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของแห่งรัฐ และ (3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา⁵

⁵ นพนิติ สุริยะ. “ก่อนที่จะมาเป็นมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปัญหาหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543” วารสารนิติศาสตร์. (มิถุนายน 2545) น.295-296

การลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ของประเทศไทยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพราะไม่ใช่เป็นหนังสือที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตและเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐและไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามความตกลง ดังนั้นการลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ประเทศไทยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534⁶

3. หลักการใช้น้ำตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 1995 (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995)

ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ประกอบด้วยใจความสำคัญจำนวน 42 มาตรา จัดทำขึ้นเพื่อให้รัฐภาคีได้ร่วมมือกันในทุกสาขาของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ การจัดการ การอนุรักษ์น้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขง ไม่จำกัดเฉพาะการชลประทาน พลังงานน้ำ การเดินเรือ การควบคุมน้ำท่วม การประมง การล่องซุง และการท่องเที่ยว ในลักษณะที่จะก่อประโยชน์สูงสุดจากการใช้น้ำและผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐภาคี ตลอดจนลดผลกระทบที่เป็นอันตรายอันเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์⁷ ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้น้ำเพื่อให้รัฐภาคีใช้น้ำตามที่ได้ตกลงกันเพื่อให้เกิดประโยชน์และมีการพัฒนาแม่น้ำโขง ตามวัตถุประสงค์ที่รัฐภาคีได้ตกลงกัน สิทธิและหน้าที่ในการใช้น้ำในแม่น้ำโขงของรัฐภาคีมีดังนี้

3.1 สิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

สิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมถูกบัญญัติในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 มาตรา 5 ความว่า “รัฐภาคีมีสิทธิใช้น้ำในระบบของแม่น้ำโขงภายในอาณาเขตของตนอย่าง

⁶ ในขณะนั้นการลงนามของประเทศไทยในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เพียงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้น (สอบถามเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศ)

⁷ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article 1

สมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามปัจจัยและสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ตามกฎระเบียบในการใช้น้ำและการผันน้ำข้ามลุ่มที่กำหนดในมาตรา 26 และข้อ A และข้อ B....”

หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เป็นหลักเกณฑ์การใช้น้ำที่มีความยืดหยุ่นสูงเพื่อให้รัฐภาคีได้รับประโยชน์ในการใช้น้ำแต่การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนว่าใช้น้ำอย่างไรจึงถือเป็นการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมหลักเกณฑ์นี้จึงเป็นเพียงนามธรรมในการใช้น้ำและต้องอาศัยปัจจัยและกฎเกณฑ์อื่นเพื่อช่วยในการพิจารณา

เมื่อได้ทำการศึกษาการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมในมาตรา 5 ตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ทำให้ทราบว่าควรจะใช้ตัวอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต้องใช้น้ำตาม 3 กรณีนี้คือ

กรณีที่ 1 การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต้องพิจารณาจากปัจจัยและสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวงแต่ในความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาไว้ ทั้งที่ในปฏิญญาการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงปี 1975 ได้กำหนดปัจจัยไว้ในมาตราที่ 6 แต่ถูกยกเลิกในมาตรา 36 ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 และเนื่องจากปัจจัยที่บัญญัติในปฏิญญาปี 1975 ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริงเพราะต้องนำเอาปัจจัยต่างๆที่กำหนดไว้มาใช้ในการพิจารณา รวมกันทุกปัจจัยจึงทำให้ไม่สามารถนำปัจจัยที่กำหนดไว้มาใช้ได้⁸ กล่าวคือเจ้าหน้าที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงเห็นว่าปัจจัยที่กำหนดไว้ในปฏิญญาปี 1975 ต้องนำเอาปัจจัยทั้งหมดมาพิจารณารวมกันซึ่งทำให้เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ในส่วนของความเห็นผู้เขียนมีความคิดว่า ปัจจัยต่างๆที่กำหนดไว้นั้นเป็นเพียงแนวทางในการพิจารณาการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมเท่านั้น ส่วนจะนำปัจจัยนั้นมาใช้พิจารณาอย่างไรนั้นเป็นเรื่องของคู่กรณีที่ต้องตกลงกันเอง บางกรณีคู่พิพาทอาจไม่ได้ใช้ปัจจัยที่กำหนดไว้นั้นก็ได้ เช่น อาจมีเหตุผลทางการเมืองของรัฐคู่พิพาทเข้ามาเกี่ยวข้องได้ และเนื่องจากความตกลงแม่น้ำโขง 1995 นั้นไม่ต้องการให้เกิดความเสียเปรียบหรือได้เปรียบกับระหว่างรัฐต้นน้ำกับรัฐปลายน้ำ เพราะต้องการให้มาเจรจาหาความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมกันเพื่อให้เกิดความพอใจทั้งรัฐต้นน้ำและรัฐปลายน้ำ

⁸ สัมภาษณ์ คุณนิรัช ภูริพันธุ์ภิญโญ. เจ้าหน้าที่คณะกรรมการแม่น้ำโขง. วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550.

ดังนั้นความตกลงแม่น้ำโขงปี 1995 จึงไม่มีปัจจัยที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม จึงต้องนำปัจจัยที่ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม (ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป)

กรณีที่ 2 การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต้องใช้ตามกฎระเบียบในการใช้น้ำและการผันน้ำข้ามลุ่มที่กำหนดในมาตรา 26 ซึ่งในมาตรา 26 เป็นเพียงแต่บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการร่วมไปทำความตกลงกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้น้ำที่จำเป็นเท่านั้น

กรณีที่ 3 การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต้องใช้น้ำตามข้อ A และข้อ B ซึ่งบัญญัติอยู่ในความตกลงมาตรา 5 เช่นถ้าใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงในฤดูน้ำหลากรัฐภาคีที่ใช้น้ำต้องบอกกล่าวต่อคณะกรรมการร่วมหรือถ้าใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงในฤดูแล้งรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องปรึกษากับคณะกรรมการร่วม เป็นต้น แต่เนื่องจากการใช้น้ำตามข้อ A และข้อ B ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายกรณี ทำให้คณะมนตรีได้ออกระเบียบปฏิบัติเรื่องต่างๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น (ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป)

การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความยืดหยุ่นสูงปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีและเป็นการพิสูจน์ยากกว่ารัฐไหนจะใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมและความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมนี้ต้องสมเหตุสมผลและเป็นธรรมกับใคร เช่นถ้ารัฐริมฝั่งหนึ่งมีความต้องการใช้น้ำโดยบอกกล่าวว่าการใช้น้ำของรัฐตนเป็นสิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมแต่การใช้น้ำนี้อาจไม่เป็นธรรมกับรัฐภาคีอื่นได้หรือไม่ ซึ่งในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดให้รัฐภาคีมีสิทธิในการใช้น้ำในอาณาเขตของตนอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมและต้องให้น้ำโดยไม่ไปละเมิดสิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมของรัฐภาคีอื่น (จะได้ศึกษาในบทต่อไป)

3.2 หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น

หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995

มาตรา 7 ความว่า “จะมีการดำเนินความพยายามทุกวิถีทางเพื่อหลีกเลี่ยง ลดและบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำ ระบบนิเวศและความสมดุลด้านนิเวศวิทยาของระบบแม่น้ำที่เป็นผลมาจากการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำของแม่น้ำโขงหรือการปล่อยน้ำเสียและปล่อยน้ำกลับคืน เมื่อรัฐ

ภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐได้รับการบอกกล่าว โดยมีหลักฐานที่เหมาะสมที่แน่ชัดและเป็นจริง ว่ารัฐนั้นกำลังก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงแก่รัฐริมฝั่งหนึ่งริมฝั่งใดหรือหลายรัฐจากการใช้หรือปล่อยน้ำเสียลงในลุ่มแม่น้ำโขง รัฐหนึ่งรัฐใดหรือหลายรัฐนั้นจะต้องหยุดเหตุของอันตรายที่ถูกกล่าวถึงนั้นในทันทีจนกว่าสาเหตุของอันตรายนั้นจะได้รับการพิสูจน์ที่กำหนดตามมาตรา 8⁹

เมื่อได้ทำการศึกษาทำให้ทราบว่า การใช้น้ำโดยที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐภาคีอื่นนั้นต้องใช้น้ำโดยคำนึงถึงปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำด้วย กล่าวคือถ้าใช้น้ำแล้วทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงอยู่ในระดับต่ำกว่าที่กำหนดหรือใช้น้ำในการอุตสาหกรรมแล้วปล่อยน้ำทิ้งลงมาแม้เพียงเล็กน้อยก็ถือว่าเป็นการใช้ที่สร้างความเสียหายให้กับรัฐภาคีอื่นด้วยเพราะปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำถือเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่รัฐภาคีจะนำมาพิจารณาความเสียหาย

มาตรา 8 ความว่า “ในกรณีที่มีผลกระทบที่เป็นอันตรายโดยก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงแก่รัฐภาคีรัฐหนึ่งรัฐใดหรือหลายรัฐอันเนื่องมาจากการใช้หรือการปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำโขงโดยรัฐหนึ่งรัฐใด รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะพิจารณากำหนดปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง สาเหตุขอบเขตของความเสียหายและความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยรัฐนั้น โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐและให้มีการพิจารณาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาททั้งปวงอย่างฉันท์มิตร ภายในเวลาอันควรโดยสันติวิธีตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 34 และ มาตรา 35 ของความตกลงแม่น้ำโขงนี้โดยสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 7 กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ คือ

1. รัฐภาคีต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้น้ำเพื่อที่จะไม่ให้เกิดการใช้ในรัฐของตนก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม

2. เมื่อการใช้น้ำของรัฐใดรัฐหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่แม่น้ำโขงโดยมีหลักฐานที่แน่ชัดว่าเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่รัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐที่ก่อความเสียหายต้องหยุดการใช้น้ำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นทันทีและปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 8

การนำมาตรา 7 มาใช้เพื่อที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างรัฐภาคีที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งรัฐภาคีทั้งปวงต้องให้ความสนใจกับผลกระทบด้านปริมาณน้ำและ

⁹ ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน 2538 แปลโดย คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง.

คุณภาพน้ำในแม่น้ำโขงที่มีความเกี่ยวข้องมากที่สุด รัฐภาคีทั้งปวงต้องพยายามที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐภาคีอื่นไม่ว่าจะกระทำโดยลำพังหรือร่วมกระทำกับรัฐอื่น

ในมาตรา 8 ได้กำหนดถึงเรื่องความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้น้ำหรือการปล่อยน้ำลงในแม่น้ำโขง รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะพิจารณากำหนดปัจจัยทั้งปวงที่เกี่ยวข้องสาเหตุ ขอบเขตของความเสียหายและความรับผิดชอบต่อความเสียหายให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายและรัฐที่ได้รับ ความเสียหายต้องแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและข้อพิพาทอย่างฉันท์มิตรภายในเวลาอันควรตามที่กำหนดไว้ในความตกลงแม่น้ำโขงและกฎบัตรสหประชาชาติ

หลักการใช้น้ำที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น รัฐภาคีทั้ง 4 รัฐยังไม่เคยมีการนำเรื่องนี้เสนอเข้าที่ประชุม มีเพียงแต่ทำหนังสือมาสอบถามกล่าวคือ ตอนที่เขื่อนปากมูลของประเทศไทยได้เปิดดำเนินการช่วงแรก ประเทศลาวทำหนังสือมาสอบถามโดยอ้างว่าเวลาเขื่อนปากมูลเปิดน้ำทำให้ตลิ่งในแม่น้ำโขงที่อยู่ในฝั่งประเทศลาวเกิดการกัดเซาะมากขึ้น ในส่วนนี้ประเทศไทยได้ทำหนังสือชี้แจงไปยังประเทศลาวว่าการที่ตลิ่งในแม่น้ำโขงฝั่งประเทศลาวถูกกัดเซาะไม่ได้มาจากสาเหตุของการเปิดปิดน้ำในเขื่อนปากมูลน่าจะมาจากสาเหตุอื่นมากกว่า ซึ่งทางประเทศลาวเมื่อได้รับหนังสือชี้แจงก็ไม่ได้นำเรื่องนี้ให้คณะกรรมการร่วมนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม¹⁰

3.3 หน้าที่ในการรักษาปริมาณการไหลในแม่น้ำโขง

หน้าที่ในการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงเป็นหน้าที่ที่กำหนดขึ้นมาใช้บังคับโดยเฉพาะในแม่น้ำโขงซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ของความตกลงแม่น้ำโขง ความว่า “รัฐภาคีต้องดำเนินการร่วมมือในการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงโดยการผันน้ำ การปล่อยน้ำ จาก การกักเก็บหรือการกระทำอื่นๆทั้งนี้ยกเว้นกรณีที่เกิดภาวะแล้งจัด และน้ำท่วมมากเป็นประวัตการณ ดังนี้

(a) การใช้น้ำต้องไม่ให้ต่ำกว่าปริมาณการไหลต่ำสุดของน้ำตามธรรมชาติรายเดือนที่เป็นที่ยอมรับได้ในแต่ละเดือนช่วงฤดูแล้ง

(b) เพื่อให้มีปริมาณการไหลย้อนกลับของน้ำตามธรรมชาติไปยังตอนเลสาบเป็นที่ยอมรับได้ในช่วงฤดูน้ำหลาก

¹⁰ สัมภาษณ์ คุณนิรัช ภูริพันธุ์ปัญญา.อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8.

(c) เพื่อป้องกันไม่ให้อัตราเฉลี่ยในการไหลของน้ำสูงสุดรายวันเกินอัตราเฉลี่ยการไหลตามธรรมชาติในช่วงน้ำท่วม

คณะกรรมการร่วมจะกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ตั้งและปริมาณการไหลของน้ำ รวมทั้งการตรวจวัดและการดำเนินการตามความจำเป็นในการรักษาปริมาณการไหลของน้ำตามที่กำหนดในมาตรา 26"

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 6 แล้วก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐภาคี 3 ประการ คือ

1. การใช้น้ำช่วงฤดูแล้งต้องไม่เป็นผลทำให้ระดับน้ำต่ำกว่าอัตราการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้
2. การใช้น้ำในฤดูฝนต้องไม่ทำให้อัตราการไหลย้อนกลับของน้ำในต้นเลสาปลดลงจากระดับที่ยอมรับได้
3. ต้องไม่ระบายน้ำจากโครงการใดๆ ลงสู่แม่น้ำโขง เกินอัตราการไหลที่ต้องระบายลงในแม่น้ำโขงช่วงน้ำท่วม

ความหมายของระดับน้ำขั้นต่ำตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ (acceptable minimum monthly natural flow) และระดับน้ำไหลย้อนกลับตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ (acceptable natural reverse flow) คณะมนตรีได้เจรจาและออกมาในรูปของระเบียบปฏิบัติเรื่องการรักษการไหลของน้ำในแม่น้ำโขง¹¹ แต่เมื่อได้ทำการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่าระเบียบปฏิบัติที่ออกมานี้ ไม่ได้กำหนดให้ความหมายของระดับน้ำขั้นต่ำตามธรรมชาติที่ยอมรับได้และระดับน้ำไหลย้อนกลับตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ ให้มีความชัดเจนขึ้นเลยเพราะว่าในระหว่างการเจรจาแต่ละรัฐภาคีมีความเห็นที่ไม่ลงตัวกัน มีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นนี้จึงยังไม่สามารถกำหนดได้¹²

หากในกรณีที่เกิดภาวะแห้งแล้งเป็นประวัติการณ์ (historically severe droughts) หรือน้ำท่วมเป็นประวัติการณ์ (historically severe floods) รัฐภาคีมีความจำเป็นต้องใช้น้ำในกรณีที่เกิดความแห้งแล้งอย่างมากหรือกรณีที่รัฐภาคีมีความจำเป็นต้องระบายน้ำออกในกรณีที่เกิดน้ำท่วมเป็นประวัติการณ์ รัฐภาคีก็ไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในมาตรา 6 ส่วนภาวะแห้งแล้งเป็นประวัติการณ์หรือน้ำท่วมเป็นประวัติการณ์ ในความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการเจรจาและยังหาข้อยุติไม่ได้

¹¹ เห็นชอบโดยคณะมนตรีในวันที่ 22 มิถุนายน 2549 ที่เมืองโฮจิมินห์ ประเทศเวียดนาม

¹² สัมภาษณ์ คุณนิรัช ภูริพันธุ์ภิญโญ. เจ้าหน้าที่คณะกรรมการแม่น้ำโขง. เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550

ถึงแม้ว่าในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 นี้จะให้ความหมายของปริมาณการไหลต่ำสุดของน้ำตามธรรมชาติรายเดือนที่เป็นที่ยอมรับได้และปริมาณการไหลย้อนกลับของน้ำตามธรรมชาติไว้ แต่ไม่ได้กำหนดให้ว่าจะอยู่ในระดับใด

3.4 หน้าที่ก่อนการใช้น้ำ

ในมาตรา 5 ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดให้รัฐภาคีที่จะใช้น้ำต้องมีหน้าที่ในการบอกกล่าว การปรึกษาหารือกันก่อนและการจัดทำข้อตกลงเฉพาะต่อคณะกรรมการร่วม เพื่อที่จะก่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมแก่ทุกรัฐภาคี

(ก) หน้าที่ในการบอกกล่าว (notification)

หน้าที่ในการบอกกล่าวที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดให้รัฐภาคีที่จะใช้น้ำในแม่น้ำโขงมีหน้าที่ในการบอกกล่าว 2 กรณี คือ

- กรณีที่ 1 มีโครงการในการใช้น้ำในแม่น้ำโขงในฤดูน้ำหลาก ตามข้อ B (1) (a) หรือ
- กรณีที่ 2 มีโครงการใช้น้ำจากสาขาของแม่น้ำโขง 9 ตามข้อ A

รัฐภาคีไม่ต้องบอกกล่าวในการใช้น้ำให้รัฐภาคีอื่นทราบทุกกรณี ซึ่งในกรณีดังต่อไปนี้รัฐภาคีมีสิทธิในการใช้น้ำได้ทันทีโดยไม่ต้องมีหน้าที่บอกกล่าวให้รัฐภาคีอื่นทราบ คือ

- การใช้น้ำเล็กน้อย (minor uses) รัฐภาคีมีสิทธิในการใช้น้ำได้หากการใช้น้ำนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อปริมาณใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลัก
- การใช้น้ำในครัวเรือน

เมื่อได้ทำการศึกษาทำให้ทราบว่าในความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้ให้คำนิยามของการใช้น้ำเล็กน้อยและการใช้น้ำในครัวเรือนไว้ว่าการใช้น้ำในปริมาณเท่าไรจึงถือเป็นการการใช้น้ำเล็กน้อยและใช้น้ำอย่างไรจึงถือเป็นการใช้น้ำในครัวเรือน

ในประเด็นนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาโดยดูจากสนธิสัญญาแม่น้ำสินธุ (Indus Water Treaty 1960) ทำให้ทราบว่าได้มีการให้ความหมายของการใช้น้ำในครัวเรือนไว้ว่า “การใช้น้ำในครัวเรือน” คือการใช้น้ำเพื่อ

(1) การดื่ม การซักล้าง การอาบน้ำ การสันถนาการ การสุขาภิบาล (รวมทั้งการนำไปเจือจางน้ำโสโครก และน้ำจากการอุตสาหกรรมและน้ำเสียอื่นๆ) การปศุสัตว์ และวัตถุประสงค์อื่นที่คล้ายกัน

(2) วัตถุประสงค์ในครอบครัวและเทศบาล (รวมทั้งการใช้ในสวนของครอบครัวและสวนสาธารณะ) และ

(3) วัตถุประสงค์ในการอุตสาหกรรม (รวมทั้งวัตถุประสงค์เพื่อการทำเหมือง โรงสี และ วัตถุประสงค์อื่นที่คล้ายกัน) แต่ไม่ได้รวมการใช้น้ำในการเกษตรและการใช้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า¹³

เมื่อได้ศึกษาทำให้ทราบว่าไม่สามารถนำความหมายการใช้น้ำในครัวเรือนของ สนธิสัญญาแม่น้ำสินธุมาใช้เทียบเคียงกับการใช้น้ำในแม่น้ำโขงได้เพราะว่าการใช้น้ำในครัวเรือน ตามสนธิสัญญาแม่น้ำสินธุมีความหมายที่กว้างมาก เนื่องจากรวมถึงการใช้น้ำในการอุตสาหกรรม ด้วย ซึ่งถ้าจะนำความหมายนี้มาใช้กันในแม่น้ำโขงคงมีหลายรัฐภาคีไม่เห็นชอบด้วย

ส่วนการใช้น้ำเล็กๆน้อยๆผู้เขียนคิดว่าน่าจะเป็นการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีวิตของ ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำโขง

หน้าที่การบอกกล่าวก่อนการใช้น้ำนี้ไม่ใช่การขออนุญาตดังนั้นเมื่อรัฐภาคีบอกกล่าว การใช้น้ำไปยังคณะกรรมการร่วมแล้วก็สามารถดำเนินโครงการได้ทันที และไม่ต้องบอกกล่าวให้ คณะกรรมการร่วมทราบทุกกรณี เพราะในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดให้มีหน้าที่ในการ บอกกล่าวเฉพาะโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงต่อการไหลในแม่น้ำโขงเท่านั้น ถ้า หากเป็นการใช้น้ำภายในครัวเรือนและใช้น้ำเล็กๆน้อยๆที่ไม่สร้างความเสียหายต่อการไหลใน แม่น้ำโขงรัฐนั้นไม่มีหน้าที่ในการบอกกล่าว

(ข) หน้าที่ในการปรึกษาหารือล่วงหน้า (prior consultation)

หน้าที่ในการปรึกษาหารือล่วงหน้า ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ในการปรึกษาหารือล่วงหน้ากับคณะกรรมการร่วมหากมีการใช้น้ำ ใน 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การใช้น้ำของรัฐภาคีถ้าผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ¹⁴ในฤดูน้ำหลาก ตามข้อ (B) (1)

(b) และ

กรณีที่ 2 มีโครงการใช้น้ำในแม่น้ำโขง ในฤดูน้ำแล้ง ตามข้อ (B) (2) (a)

¹³ Indus Water Treaty 1960. Article I. Definitions. (10)

¹⁴ ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ คือการผันน้ำจากลำน้ำสายประธานหรือแม่น้ำสาขา ของระบบแม่น้ำ โขงไปยังลุ่มน้ำอื่น เช่น โครงการ กก อิง น่าน หรือ การผันน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้ในแม่น้ำแม่กลอง

สาระสำคัญของหน้าที่ในการปรึกษาหารือก่อนการดำเนินโครงการนี้คือการเปิดโอกาสให้รัฐมีน้ำทุกฝ่ายได้เข้ามาปรึกษาหารือกันเพื่อที่จะลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการการใช้น้ำของอีกรัฐหนึ่งที่จะเกิดขึ้นกับรัฐอื่นให้มากที่สุดและเป็นการร่วมมือกันเพื่อแสวงหาขอบเขตของสิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมของแต่ละรัฐนั่นเอง¹⁵ กล่าวคือหน้าที่ในการปรึกษาหารือนี้ถือเป็นหน้าที่ที่อาจทำให้ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้น้ำของอีกรัฐภาคีหนึ่งบรรเทาให้ผลที่เกิดขึ้นน้อยลงได้และเมื่อได้มีการปรึกษาหารือกันหลายครั้งอาจมีการกำหนดขอบเขตสิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมให้เป็นที่ยอมรับของทุกรัฐภาคี

โดยที่หน้าที่ในการปรึกษาหารือล่วงหน้านี้ไม่มีผลบังคับกับรัฐภาคี แม้รัฐที่เสนอโครงการไม่สามารถตกลงกันได้กับรัฐอื่นก็ไม่ได้ทำให้โครงการของตนต้องหยุดดำเนินการแต่การดำเนินโครงการของรัฐตนจะต้องสอดคล้องกับหลักการใช้น้ำในส่วนอื่นที่บัญญัติไว้ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995

นอกจากนี้หน้าที่ในการปรึกษาหารือล่วงหน้าตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ยังกำหนดให้มีการปรึกษาหารือล่วงหน้าเมื่อเกิดสภาวะการฉกฉวยเงินด้วยคือ ถ้ารัฐภาคีตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับปริมาณน้ำหรือคุณภาพน้ำเป็นกรณีพิเศษที่ก่อให้เกิดสภาวะการฉกฉวยเงินที่ต้องมีการแก้ไขโดยฉับพลัน รัฐภาคีนั้นจะบอกกล่าวและหารือโดยตรงกับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการร่วมโดยไม่ชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขที่เหมาะสม¹⁶

บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ปรึกษาหารือล่วงหน้าเมื่อเกิดสภาวะการฉกฉวยเงิน มีขึ้นเพื่อเมื่อรัฐภาคีเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพน้ำและปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงที่จะทำให้เกิดสภาวะการฉกฉวยเงิน มีสิทธิในการบอกกล่าวและปรึกษาหารือกับรัฐภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องโดยเร็วเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาอันโดยเร็วและเหมาะสม

(ค) หน้าที่ในการทำข้อตกลงเฉพาะ (specific agreement)

¹⁵ จตุภูมิ ภูมิบุญชู. “ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ.1995” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) น. 220

¹⁶ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article10

เมื่อรัฐภาคีต้องการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในแม่น้ำโขงในฤดูแล้ง ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดให้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วม โดยจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการก่อนที่จะมีการผันน้ำ

การทำข้อตกลงเฉพาะ คือ เมื่อมีโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในระหว่างฤดูแล้งจากลำน้ำสายประธานต้องมีการทำข้อตกลงเฉพาะโดยคณะกรรมการร่วม สำหรับโครงการแต่ละโครงการล่วงหน้าก่อนการผันน้ำ ข้อตกลงเฉพาะเช่นว่านี้ต้องมีการลงนามและเห็นชอบโดยรัฐภาคีทั้งหมด คณะกรรมการร่วมจะมีการกำหนดเงื่อนไขที่ตกลงกัน เช่น ระยะเวลา ปริมาณการผันน้ำ ฯลฯ ในระหว่างที่รูปแบบและเนื้อหาของข้อตกลงเฉพาะอยู่ในระหว่างการพิจารณาจัดทำโดยคณะกรรมการร่วมเป็นกรณีไป โดยแบบฟอร์มในการจัดทำข้อตกลงเฉพาะนี้ให้ใช้รูปแบบตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนด ในการบอกกล่าวและการปรึกษาหารือล่วงหน้าไปพลางก่อน¹⁷

อย่างไรก็ตามในการทำข้อตกลงเฉพาะยังมีข้อยกเว้น ถ้าในฤดูแล้งหากมีปริมาณน้ำส่วนเกินจากข้อเสนอการใช้น้ำของรัฐภาคีทุกฝ่ายและได้มีการตรวจสอบยืนยันเป็นเอกฉันท์โดยคณะกรรมการร่วมแล้ว การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำสำหรับปริมาณน้ำส่วนเกินนั้นเพียงแต่มีหน้าที่ในการปรึกษาหารือกันก่อนได้¹⁸ เป็นที่น่าสังเกตว่าการตรวจสอบปริมาณน้ำส่วนเกินนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมอย่างเป็นเอกฉันท์ ซึ่งการที่จะได้รับคะแนนเสียงอย่างเป็นเอกฉันท์นั้นเป็นไปได้ยากมากเนื่องจากต้องให้ทุกรัฐภาคีเห็นชอบด้วยทุกรัฐ เพราะว่าการที่รัฐภาคีลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 นั้นไม่ได้มีแต่เพียงเรื่องการใช้น้ำหรือการพัฒนาในแม่น้ำโขงแต่การให้ความร่วมมือนี้ยังมีอีกหลายสาเหตุ เช่น เหตุผลทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น

¹⁷ Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement.

“any inter-basin diversion project during the dry season from the mainstream shall be agreed upon by the MRC JC through a specific agreement for each project prior to any proposed diversion. Such a specific agreement, signed/approved by all members of the MRC JC, sets out agreed terms and conditions such as timing, quantity of diversion, etc. The format and content of the specific agreement shall be established by the MRC JC on a case-by-case basis, the format and content for Notification and Prior Consultation shall apply.”

¹⁸ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article 5

ลักษณะของแม่น้ำโขงคือไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำถ้ารัฐภาคีที่อยู่ตอนบนดึงน้ำไปใช้ก่อนที่จะไหลลงข้างล่างหรือรัฐภาคีข้างล่างดึงน้ำไปใช้ก่อนหรือรัฐภาคีดึงน้ำในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงไปใช้ก่อนไหลลงสู่แม่น้ำโขงเพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการบอกกล่าวก่อนการใช้น้ำสามารถทำได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าสามารถทำได้เพราะว่ามันเป็นสิทธิของรัฐเราที่สามารถดึงน้ำไปใช้กล่าวคือในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่ได้มีการห้ามไว้ถ้ารัฐภาคีจะดึงน้ำไปใช้ก่อน ซึ่งในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ได้กำหนดว่าถ้าใช้น้ำในครัวเรือนหรือใช้น้ำเล็กๆน้อยๆ รัฐภาคีมีสิทธิใช้น้ำโดยไม่ต้องบอกกล่าวรัฐภาคีอื่นแต่เนื่องจากคำว่า “ใช้น้ำในครัวเรือนหรือใช้น้ำเล็กๆน้อยๆ” ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้โดยชัดเจน ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นช่องว่างของกฎหมายที่รัฐภาคีมีสิทธิดึงน้ำไปใช้ก่อนโดยไม่ต้องมีหน้าที่ก่อนการใช้น้ำ

3.5 หน้าที่ป้องกันสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยา

หน้าที่ป้องกันสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยาถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 3 ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995

รัฐภาคีต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อหลีกเลี่ยง ลด และบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการใช้น้ำ แผนการพัฒนา หรือโครงการต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะปริมาณและคุณภาพน้ำ สภาพและความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาของระบบแม่น้ำจากการพัฒนาหรือปล่อยน้ำเสีย

รัฐภาคีมีสิทธิในการใช้น้ำโดยไม่ต้องไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐภาคีอื่น นอกจากนี้รัฐภาคียังมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยาในกลุ่มแม่น้ำโขงด้วย

ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาหน้าที่ป้องกันสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยาแล้วทำให้ทราบว่าหน้าที่นี้เชื่อมโยงกับระเบียบปฏิบัติเรื่องการตรวจสอบคุณภาพน้ำ (Procedures for Water Quality) กล่าวคือถ้าคุณภาพน้ำดีระบบนิเวศน์ก็ดีด้วย ซึ่งระเบียบปฏิบัติเรื่องการตรวจสอบคุณภาพน้ำมีร่างออกมาแล้วแต่ยังไม่ได้มีการลงนามเนื่องจากกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของประเทศไทยคือคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) เห็นชอบแล้วและนำเข้าคณะ

มนตรี (Council) เมื่อปลายปี 2549 ซึ่งฝ่ายไทยขอหารือกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงฝ่ายไทยก่อน แล้วจึงนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและลงนาม¹⁹

3.6 หน้าที่ในการให้ความร่วมมือ

หน้าที่ในการให้ความร่วมมือ บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 ของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 มาตรา 4 บัญญัติว่า “กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือบนพื้นฐานของความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน ในการใช้และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง”²⁰

รัฐภาคีในความตกลงแม่น้ำโขงได้มีการให้ความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรน้ำในหลายรูปแบบ เช่นความร่วมมือในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำเช่นกรณีเขื่อนน้ำงึมในประเทศลาว ความร่วมมือในการแจ้งเตือนล่วงหน้าถึงภาวะน้ำท่วม แต่ความร่วมมือที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำในแต่ละรัฐภาคี²¹

¹⁹ ปัญหาของระเบียบปฏิบัตินี้อยู่ในขั้นตอนของการตรวจสอบคุณภาพน้ำซึ่งเป็นข้อมูลทางด้านเทคนิคที่ยังจัดเตรียมไม่ได้เพราะประเทศไทยต้องการให้มีการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานเท่านั้นส่วนแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขงเป็นเรื่องภายในของรัฐนั้นที่จะตรวจสอบดูแล แต่ประเทศลาวเห็นว่าควรมีการตรวจสอบทั้งแม่น้ำสาขาและแม่น้ำสายประธาน และปัญหาอีกประการคือประเทศไทยเสนอว่าควรตรวจสอบคุณภาพน้ำโดยน่าจะเริ่มจาก 2 เรื่องนี้ ก่อนคือการใช้น้ำในครัวเรือนและการใช้ประโยชน์ของมนุษย์โดยให้เริ่มต้นจากน้อยๆที่เราสามารถทำได้ก่อนแต่ประเทศเวียดนามและกัมพูชาต้องการให้ตรวจสอบหลายๆเรื่อง ทำให้ข้อมูลทางด้านเทคนิคในปัจจุบันนี้ยังตกลงกันไม่ได้เพราะมุมมองของแต่ละรัฐภาคีมีความแตกต่างกัน

²⁰ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article 4: “to cooperate on the basis of sovereign equality and territorial integrity in the utilization and protection of the water resources of the Mekong river basin.”

²¹ จตุภูมิ ภูมิบุญชู. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12. น. 202

4. การจัดสรรน้ำในแม่น้ำโขง

ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมีปริมาณมากและแต่ละรัฐภาคีก็มีความต้องการใช้น้ำในปริมาณมากเพื่อไปขยายตัวทางเศรษฐกิจในรัฐของตน เมื่อแต่ละรัฐภาคีมีความต้องการที่จะใช้น้ำเหมือนกันทุกรัฐภาคี การจัดสรรน้ำในแม่น้ำโขงเพื่อให้แต่ละรัฐใช้น้ำได้อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมจะเป็นอย่างไร

4.1 วิธีการในการจัดสรรน้ำในแม่น้ำโขง

เมื่อได้ทำการศึกษาความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ทำให้ทราบว่าในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการจัดสรรน้ำไว้ว่าแต่ละรัฐภาคีควรจะใช้น้ำได้ในปริมาณเท่าไรจะแบ่งกันใช้น้ำรัฐละกี่เปอร์เซ็นต์ เพราะความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่ได้เน้นเรื่องการจัดสรรน้ำให้รัฐภาคีแต่เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐภาคีมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างเท่าเทียมกัน

ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่ได้มีการจัดสรรน้ำเหมือนแม่น้ำระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น สนธิสัญญาแม่น้ำสินธุ (Indus Water Treaty 1960) ที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศปากีสถานและประเทศอินเดียกล่าวคือในสนธิสัญญาแม่น้ำสินธุมีการจัดสรรน้ำให้แต่ละรัฐภาคีใช้ว่าแต่ละรัฐภาคีจะได้รับการจัดสรรน้ำไว้ใช้รัฐละกี่เปอร์เซ็นต์ และในแม่น้ำโคโรลาโดระหว่างประเทศเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดสรรน้ำว่าในช่วงนี้ให้สหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกจะใช้ ประเทศละกี่คิวบิตเมตร²²

ในแม่น้ำโขงไม่มีวิธีในการจัดสรรน้ำให้แต่ละรัฐภาคี²³ เมื่อแต่ละรัฐภาคีมีความต้องการใช้น้ำรัฐภาคีนั้นต้องยื่นข้อเสนอในการใช้น้ำ (proposed uses) ให้คณะกรรมการร่วมทราบ แล้วรัฐ

²² ข้อมูลมาจาก The National rivers website, river Law in Colorado.

²³ เมื่อได้พิจารณาแล้วทำให้ทราบว่าในแม่น้ำโขงจะมีการแบ่งน้ำให้ชัดเจนเหมือนประเทศอื่นๆ เป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านประเทศถึง 6 ประเทศ ทำให้มีความเป็นไปได้ยากในการเจรจาตกลงแบ่งน้ำกันให้ชัดเจนและเนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่อยู่ตอนบนในแม่น้ำโขงและไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ทำให้การเจรจาตกลงจัดแบ่งการใช้น้ำนั้นเป็นไปได้อย่างยากและลำบากมาก ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้แม่น้ำโขงไม่สามารถตกลงแบ่งกันใช้น้ำได้อย่างชัดเจนแน่นอน ไม่เหมือนกับแม่น้ำสินธุและแม่น้ำโคโรลาโดที่เป็นแม่น้ำ

ภาคนั้นสามารถใช้น้ำได้ตามความต้องการของรัฐตนเองได้เลยในทันทีหรือถ้าเป็นการใช้น้ำในครัวเรือนหรือเล็กๆน้อยๆก็สามารถใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องยื่นข้อเสนอ

ตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 นี้ไม่มีการกำหนดการจัดสรรน้ำแต่เป็นความตกลงที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างเปิดกว้างกล่าวคือในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เปิดโอกาสให้รัฐภาคีทุกรัฐมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างเท่าเทียมกันทุกรัฐ ทุกรัฐภาคีมีสิทธิใช้น้ำในแม่น้ำโขงอย่างเท่าเทียมกันไม่มีรัฐไหนมีสิทธิดีกว่ากัน

4.2 กรณีตัวอย่างในการขอใช้น้ำ

ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการจัดสรรน้ำไว้ในความตกลง เมื่อรัฐภาคีมีความต้องการใช้น้ำต้องส่งข้อเสนอให้คณะกรรมการร่วม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะยกกรณีตัวอย่างให้ทราบกัน เช่น

ประเทศไทยมีความต้องการในการใช้น้ำในจังหวัดหนองคายก็จะต้องส่งข้อเสนอขอใช้น้ำที่จังหวัดหนองคายโดยขอสูบน้ำขึ้นมาใช้ 100 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีในหน้าแล้ง เมื่อขอใช้น้ำในหน้าแล้งก็ต้องมีการปรึกษารื้อกันก่อนว่าการขอใช้น้ำของประเทศไทยนี้กระทบรัฐท้ายน้ำหรือไม่ถ้าไม่กระทบก็ใช้ได้เลยแต่ถ้ากระทบประเทศไทยก็ต้องลดปริมาณการสูบน้ำขึ้นมาใช้ให้เหลือเพียง 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีและถ้าแต่ละรัฐภาคีมีความต้องการในการใช้น้ำเหมือนกัน ทุกรัฐภาคีแต่ปริมาณน้ำอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการ เช่นปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงมี 150,000 ล้านลูกบาศก์เมตรและต้องรักษาปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงไว้ 50,000 ล้านลูกบาศก์เมตร มีปริมาณน้ำที่รัฐภาคีนำมาใช้ได้ 100,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ประเทศไทยทำข้อเสนอในการใช้น้ำ 40,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ประเทศลาวทำข้อเสนอในการใช้น้ำ 20,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ประเทศกัมพูชาทำข้อเสนอในการใช้น้ำ 39,000 ล้านลูกบาศก์เมตร และประเทศเวียดนามทำข้อเสนอในการใช้น้ำ 88,000 ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อแต่ละประเทศมีความต้องการในการใช้น้ำในปริมาณ

ระหว่างรัฐริมฝั่ง 2 รัฐเท่านั้นจึงเป็นเรื่องง่ายในการเจรจา (คือถ้ารัฐริมฝั่งไหนมีความต้องการใช้น้ำในปริมาณมากกว่าอีกรัฐริมฝั่งหนึ่ง รัฐที่ต้องการใช้น้ำมากนั้นสามารถจ่ายเงินให้ประเทศที่ใช้น้ำน้อยได้) มีเพียง 2 รัฐริมฝั่งทำให้สามารถตกลงกันใช้น้ำได้

มากแต่ปริมาณน้ำมีไม่เพียงพอต่อทุกประเทศ ดังนั้นรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐต้องมาทำการตกลงเจรจากันในการขอใช้น้ำ

5. หลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาท

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศที่ไหลผ่านประเทศ 4 ประเทศ ดังนั้นการใช้น้ำของแต่ละประเทศอาจทำให้เกิดความไม่พอใจกับประเทศอื่นได้ เพราะความตกลงแม่น้ำโขงยังไม่มี ความชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้น้ำเพราะฉะนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาขึ้น ในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาทเพื่อให้รัฐสมาชิกสามารถหาทางตกลงกันได้โดยสันติวิธี

5.1 การระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง

ขั้นตอนกระบวนการระงับข้อพิพาทตามความตกลงแม่น้ำโขงมี 2 ระดับได้แก่ การระงับข้อพิพาทในระดับคณะกรรมการร่วม (Joint Committee)²⁴ และการระงับข้อพิพาทในระดับคณะมนตรี เมื่อเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีตามความตกลงแม่น้ำโขงสองประเทศหรือมากกว่า ที่เกี่ยวกับเรื่องใดๆภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง 1995 หรือการกระทำโดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติโดยผ่านองค์กรต่างๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการตีความตามความตกลงแม่น้ำโขง 1995 และสิทธิทางกฎหมายของรัฐภาคี คณะกรรมการแม่น้ำโขงจะดำเนินการความพยายามทั้งปวงที่จะแก้ไขปัญหาในขั้นต้นตามที่กำหนดคือการระงับข้อพิพาทในระดับคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) และการระงับข้อพิพาทในระดับคณะมนตรี (Council)²⁵

²⁴ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article 18.

“(c) to entertain, address and resolve issues, differences and disputes referred to it by any Council member, the Joint Committee, or any member state on matters arising under this Agreement.”

²⁵ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995. Article 34: Resolution by Mekong River Commission

การระงับข้อพิพาทตามความตกลงแม่น้ำโขงเหมือนกับ การระงับข้อพิพาทในองค์การสหประชาชาติ ตามมาตรา 1 วรรค 1 ของกฎบัตร²⁶ การระงับข้อพิพาทถูกจัดอยู่ในวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ กล่าวคือเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นทั้งสมาชิกและคณะกรรมการมีความมั่นคงมีอำนาจที่จะพิจารณาข้อพิพาทและสถานการณ์ขัดแย้งที่เกิดขึ้น กฎบัตรได้กล่าวถึงการระงับข้อพิพาทแต่ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทไว้เช่นเดียวกับความตกลงแม่น้ำโขง 1995

เมื่อพิจารณาแล้วผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทไว้เพื่อให้สามารถแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามขั้นตอนและรัฐภาคีจะได้ยอมรับขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทเมื่อเห็นว่าถ้าเกิดข้อพิพาทขึ้นรัฐภาคีต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่ขั้นตอนนี้เหมือนกันทุกรัฐภาคีเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกรัฐภาคี

5.2 การระงับข้อพิพาทโดยรัฐบาลของรัฐภาคี

ในกรณีที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทภายในเวลาอันควรจะต้องนำประเด็นปัญหานั้นเสนอต่อรัฐบาลให้รับทราบเพื่อหาข้อยุติ โดยการ

“whenever any difference or dispute may arise between two or more parties to this Agreement regarding any matters covered by this Agreement and/or actions taken by the implementing organization through its various bodies, particularly as to the interpretations of the Agreement and the legal rights of the parties, the Commission shall first make every effort to resolve the issue as provided in Articles 18C and 24F.”

²⁶ Charter of the United Nations. Article 1 : “1. to maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace”

เจรจาผ่านทางวิธีการทูต²⁷ ภายในเวลาอันควรและอาจแจ้งมติของตนต่อคณะมนตรีเพื่อการดำเนินต่อไปตามที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการตามมตินั้น หากรัฐบาลของรัฐภาคีเห็นว่ามี ความจำเป็นหรือเป็นประโยชน์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่การแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลอาจตกลงกันร้องขอความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยผ่านองค์กรหรือฝ่ายที่เป็นที่ตกลงร่วมกันให้ดำเนินการต่อไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ในส่วนของ United Nation Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses 1997 ขึ้นตอนการระงับข้อพิพาทที่มีการบัญญัติโดยละเอียดกล่าวคือ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นรัฐที่พิพาทกันต้องมาเจรจากัน โดยให้รัฐสามารถจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อหาข้อเท็จจริงทำให้ทราบสาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและถ้ารัฐภาคีไม่สามารถหาข้อยุติกรณีพิพาทโดยขั้นตอนต่างๆที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้และมิได้มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่น คู่พิพาทที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับนี้ ยินยอมที่จะส่งข้อพิพาทของตนไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ²⁸

เมื่อพิจารณาจากความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ในการระงับข้อพิพาทโดยรัฐบาลภาคีแล้ว เห็นว่าคล้ายกับอนุสัญญาของสหประชาชาติ คือสามารถตั้งบุคคลที่สามเข้ามาดำเนินการเจรจา ยุติข้อพิพาทและสามารถดำเนินการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศได้กล่าวคือรัฐภาคีในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 สามารถนำข้อพิพาทขึ้นให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาได้

เมื่อได้ทำการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่าไม่เคยมีกรณีพิพาทที่เสนอไปยังที่ประชุมคณะมนตรีให้พิจารณา มีเพียงทำหนังสือมาสอบถามกล่าวคือ ตอนที่เขื่อนปากมูลเปิดทำการตอนแรกทางประเทศลาวมีหนังสือมาบอกกล่าวว่า การที่ประตูเขื่อนเปิดปิดน้ำทำให้ตลิ่งแม่น้ำโขงที่ฝั่งประเทศลาวเกิดการกัดเซาะเพิ่มมากขึ้นและทางประเทศไทยก็ได้ส่งหนังสือกลับไปชี้แจงว่าไม่น่าจะเกิดจากสาเหตุที่ประตูเขื่อนเปิดปิดน้ำแต่น่าจะมาจากสาเหตุอื่นและเมื่อทางลาวได้รับหนังสือชี้แจงนี้ก็ไม่ได้ส่งเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการร่วมให้พิจารณา²⁹

²⁷ การเจรจาทางการทูต คือการสนทนาที่นำไปสู่การยอมรับข้อยุติหรือยืนยันความล้มเหลวของความพยายามในการหาข้อยุติในกรณีพิพาท

²⁸ United Nations Convention the Law of the non-navigational uses of international watercourse. 1997, Article 33 (Settlement of disputes)

²⁹ สัมภาษณ์ คุณนิรัช ภูริพันธุ์ปัญญา. อ่างแล้ว เขื่อนครั้งที่ 8

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะมีการบัญญัติขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทโดยนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทและในส่วนการระงับข้อพิพาทของ United Nation Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses 1997 มาพิจารณาร่วมกัน เพื่อหาแนวทางที่รัฐภาคีทั้ง 4 ประเทศยอมรับกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่แม่น้ำโขง

เมื่อได้ทำการศึกษาในบทที่ 4 สรุปได้ว่า ประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างมีความร่วมมือกันมานานแล้วตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแม้บางช่วงจะมีการหยุดความร่วมมือกันบ้างแล้วแต่กรณี ในปัจจุบันประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างทั้ง 4 ประเทศได้มีความร่วมมือกันในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 โดยในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 นี้จะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีทั้ง 4 รัฐในการใช้น้ำซึ่งในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 กำหนดสิทธิและหน้าที่ในการใช้น้ำไว้ไม่ชัดเจนทำให้รัฐภาคีใช้ช่องว่างของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ที่ไม่ชัดเจนนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐตนเองเมื่อแต่ละประเทศตีความในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 เพื่อประโยชน์ของรัฐตนเองก็จะทำให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นมากมาย เมื่อแต่ละรัฐมีความต้องการใช้น้ำกันในปริมาณมากแต่ปริมาณน้ำอาจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของทุกรัฐ และในความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ไม่ได้กำหนดปริมาณในการจัดสรรน้ำไว้เพียงแค่เปิดโอกาสให้ทุกรัฐมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างเท่าเทียมกันและเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ต้องมีการระงับข้อพิพาทซึ่งในบทนี้ก็จะบอกถึงหลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาทให้ทราบกัน