

เขื่อนไซยะบุรี : ผลของการจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูปแบบ 'Soft Law' Xayaburi Dam : A Consequence of Designing Mekong Governance as 'Soft Law'*

สาธิต มนต์สุรกุล**
ผศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์***

บทคัดย่อ

ประเทศลาวได้ดำเนินโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี แม้ว่าจะยังคงมีความคลุมเครือเกี่ยวกับพันธะของลาวที่จะต้องปฏิบัติในฐานะผู้เสนอขอใช้ประโยชน์น้ำ และสิทธิของประเทศภาคีที่จะร่วมพิจารณาโครงการในฐานะรัฐริมฝั่งตามความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ลาวได้นำโครงการเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าในคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง และต่อมาได้เริ่มต้นงานก่อสร้าง หนึ่งที่กลไกร่วมของการจัดการแม่น้ำระหว่างประเทศดังกล่าวเรียกร้องให้มีการศึกษาผลกระทบเพิ่มเติม และประเทศสมาชิกไม่ได้แสดงความเห็นป้องกันโดยแจ้งชัดว่าลาวสามารถเริ่มต้นโครงการได้ นักสิ่งแวดล้อมโจมตีลาวว่า ละเมิดความตกลงแม่น้ำโขง แต่บทความนี้ชี้ว่า พฤติกรรมการใช้น้ำของลาวเป็นผลจากแบบลักษณะของการอภิบาล ที่ถูกจัดวางให้มีลักษณะเป็น “กฎหมายที่อ่อนปรน” แทนที่จะเป็น “กฎหมายที่เข้มงวด”

คำสำคัญ: ความตกลงแม่น้ำโขง เขื่อนไซยะบุรี การจัดการอภิบาล

Abstract

Laos PDR has started building Xayaburi hydropower dam despite some ambiguities about its obligations as a country that proposes to utilize water and about other riparians' rights under 1995 Mekong Agreement. Laos submitted the proposed mainstream dam to the Mekong River Commission (MRC) for joint review under Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement which is a requirement

* บทความนี้ ปรับปรุงจาก สาธิต มนต์สุรกุล, "การจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศในรูปแบบ Soft Law : ศึกษากรณีประเทศไทยกับการเจรจาความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

** นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

of the 1995 Mekong Agreement and then began construction in spite of MRC's call for additional studies. At the same time, member countries did not reach a consensus explicitly on whether or not it should proceed, and if so, under what conditions. Environmentalists condemned Laos as a violator to the Mekong Agreement. This paper argues that Laos' behavior was as a consequence of legalization in which rules had been designed as 'soft law' rather than 'hard law'.

Keywords: Mekong Agreement, Xayaburi Dam, international governance, soft law

บทนำ

โครงการไซยะบุรี ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้เริ่มเดินหน้าก่อสร้างแล้วนับแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ทั้ง ๆ ที่คณะมนตรีของคณะกรรมการแม่น้ำโขงมีมติเมื่อเดือนธันวาคม 2011 ว่า ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบจากการพัฒนาบนแม่น้ำสายประธานของแม่น้ำโขง และในการประชุมของคณะมนตรีเมื่อเดือนมกราคม 2013 ผู้แทนของประเทศปลายน้ำ คือ กัมพูชา กับ เวียดนาม ก็ยังคงแสดงความกังวลถึงผลกระทบจากโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำดังกล่าว ประเทศลาว ยืนยันว่า ตนได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ครบถ้วนแล้ว ทั้งยังได้ปรับเปลี่ยนแบบแปลนของเขื่อนเพื่อลดผลกระทบ จึงเป็นอำนาจอธิปไตยของลาวที่จะทำโครงการพัฒนาภายในเขตดินแดนของตน

เขื่อนไซยะบุรีนับเป็นแห่งแรกในกลุ่มน้ำโขงตอนล่างที่สร้างปิดกั้นแม่น้ำสายประธาน การเดินหน้าโครงการไซยะบุรีของลาวก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิผลกรอบการอภิบาลภายใต้ "ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995" อันเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า ปรากฏการณ์ที่ลาวเดินหน้าก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีเพื่อขายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ประเทศปลายน้ำยังคงต้องการให้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบนั้น เป็นเพราะกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงถูกจัดวางให้มีลักษณะเป็น "กฎหมายที่ผ่อนปรน" (Soft Law) และไม่ได้มีลักษณะอย่าง "กฎหมายที่เข้มงวด" (Hard Law) และในทางปฏิบัตินั้น บรรดาระัฐภาคของความตกลงนี้ยังคงยึดมั่นในเรื่องอำนาจอธิปไตย การจัดการกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศในลักษณะดังกล่าว และการให้คุณค่ากับบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เน้นความสำคัญของความเป็นรัฐอธิปไตย ส่งผลให้กรอบความร่วมมือนี้หย่อนประสิทธิผลในการกำกับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์น้ำของประเทศภาคี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก ศึกษาการนำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 มาใช้ปฏิบัติ โดยเฉพาะกระบวนการทบทวนข้อเสนอขอใช้น้ำของรัฐภาคี และประการที่สอง

ประเมินผลของการจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูปแบบ “กฎหมายที่อ่อนปรน” ที่มีต่อประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎกติกาของการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง โดยเลือกศึกษากรณีโครงการเขื่อนไซยะบุรี

วิธีการวิจัย

บทความนี้ทำการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น และบทความวิชาการ โดยเลือกโครงการไซยะบุรีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกรณีศึกษาของการจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูปแบบ Soft Law

กรอบแนวคิด

ในการสร้างกรอบกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ (international regime) รัฐที่ตกลงจะประสานนโยบายกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มักเจรจาจัดทำกฎกติกาขึ้นเพื่อกำกับการปฏิบัติของประเทศภาคี และสร้างสถาบันของความร่วมมือขึ้น กฎกติกาอาจมีแบบลักษณะของการออกแบบสถาบัน (institutional design) ได้อย่างหลากหลาย ในเรื่องนี้ Goldstein, Kahler, Keohane, และ Slaughter (2000) เสนอแนวคิดว่าการจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ (legalization of international governance) เป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีลักษณะเชิงสถาบันอย่างเต็มที่จะมีมิติของพันธกรณี (obligation), ความชัดเจน (precision), และการมอบอำนาจ (delegation) ในระดับสูง ซึ่งเป็นรูปแบบตามอุดมคติของ Hard Law

Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter และ Snidal (2000) ให้นิยามของการจัดกรอบการอภิบาล ว่า เป็นชุดของลักษณะของสถาบัน ซึ่งมี (หรือไม่มี) ลักษณะต่าง ๆ ใน 3 มิติ ดังต่อไปนี้ **พันธกรณี** หมายความว่า รัฐมีพันธผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องทำตามกฎข้อใดข้อหนึ่ง หรือชุดใดชุดหนึ่ง พฤติกรรมของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบภายใต้กฎ ระเบียบปฏิบัติ บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ **ความชัดเจน** หมายความว่า กฎกติกาได้ระบุโดยปราศจากความคลุมเครือเกี่ยวกับพฤติกรรมที่รัฐจะต้องกระทำ ได้รับอนุญาตให้กระทำ หรือถูกห้ามมิให้กระทำ กฎกติกาที่มีความชัดเจนจะลดโอกาสที่จะมีการตีความ โดยระบุอย่างละเอียดถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ของการใช้ปฏิบัติ และพฤติกรรมที่ทำได้หรือทำไม่ได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความชัดเจนต่ำ ความตกลงนั้นจะกำหนดให้รัฐต้อง “เจรจา” หรือ “ปรึกษาหารือกัน” โดยไม่มีการระบุถึงกระบวนการอย่างจำเพาะเจาะจง เปิดทางให้มีการใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง **การมอบอำนาจ** หมายความว่า การที่รัฐมอบอำนาจให้ฝ่ายที่สามเป็นผู้ปฏิบัติ ตีความ และนำมาใช้ซึ่งกฎกติกาที่ได้บัญญัติไว้ เพื่อแก้ไขข้อพิพาท และอาจรวมถึงการออกกฎกติกาเพิ่มเติมด้วยความหลากหลายของการจัดกรอบการอภิบาล อาจมีได้ตั้งแต่รูปแบบที่เป็น “กฎหมายที่เข้มงวด” (Hard Law) ไปจนถึงรูปแบบที่เป็น “กฎหมายที่อ่อนปรน” (Soft Law) ทั้งนี้ “กฎหมายที่เข้มงวด” หมายถึง กฎกติกาที่มีผลผูกพันให้รัฐภาคีมีพันธต้องปฏิบัติตาม โดยกฎนั้นจะอิงกับกฎหรือหลักการต่าง ๆ ใน

กฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับ และกฎนั้นจะมีความชัดเจน หรืออาจทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นได้โดยการตีความวินิจฉัยของสถาบันที่ได้รับมอบอำนาจ ขณะเดียวกัน สถาบันนั้นจะมอบอำนาจให้ฝ่ายที่สามเป็นผู้ตีความหรือประยุกต์ใช้กฎนั้น (Abbot และคนอื่นๆ 2000)

บทความนี้จะนำเสนอแนวคิดการจัดกรอบการอภิบาล ในมิติของความชัดเจน มาใช้วิเคราะห์การปฏิบัติตามกฎกติกาในความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 โดยถือนิยามของคำว่า “กฎหมายที่ผ่อนปรน” ตามแนวคิดของ Abbott และ Snidal (2000) ที่ว่า หมายถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งแม้ว่ามีผลผูกพันตามกฎหมาย หากแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและพันธะของรัฐภาคีที่ไม่ชัดเจน หรือมีความคลุมเครือ

ผลการศึกษา

กฎกติกาของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงสายประธาน

ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ความตกลงแม่น้ำโขง (Mekong Agreement) ซึ่งประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ลงนามเมื่อวันที่ 5 เมษายน 1995 กำหนดหลักการ กฎกติกา และกระบวนการ ที่ประเทศสมาชิกมีพันธะต้องยึดถือและปฏิบัติเมื่อประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศเสนอขอใช้ประโยชน์น้ำในแม่น้ำโขงสายประธานหรือลำน้ำสาขา ภายในเขตแดนของประเทศสมาชิกในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างทั้งสิ้น ความร่วมมือนี้ประกอบด้วยส่วนที่เป็นกลไกการจัดการน้ำ กับส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์การใช้น้ำ

ความตกลงแม่น้ำโขงได้จัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง หรือเอ็มอาร์ซี (Mekong River Commission-MRC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดการน้ำ ประกอบด้วยกลไกย่อย 3 ส่วน คือ คณะมนตรี, คณะกรรมการร่วม, และสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง เอ็มอาร์ซีจัดเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล (inter-governmental organization) ทำหน้าที่ภายใต้การเห็นพ้องต้องกันของรัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยเป็นกลไกประสานให้สมาชิกปฏิบัติตามความตกลง และออกระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือตามที่ตกลงกันไว้ในความตกลงแม่น้ำโขง

ในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์การใช้น้ำนั้น ข้อตกลงของประเทศสมาชิกริมฝั่ง (member riparians) ฉบับนี้ กำหนดหลักการของความร่วมมือไว้หลายประการ หลักการหนึ่งที่สำคัญปรากฏในความตกลงข้อ 4 ว่าด้วยความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน โดยระบุว่า ประเทศสมาชิกริมฝั่งจะดำเนินความร่วมมือบนพื้นฐานของความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ในการใช้ และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำของลุ่มแม่น้ำโขง

กฎกติกาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์น้ำภายใต้ความตกลงฉบับนี้ กำหนดพันธะของรัฐที่ต้องการใช้น้ำที่มีต่อคณะกรรมการร่วม จำแนกเป็น 3 แบบ คือ การแจ้ง (notification), การปรึกษาหารือล่วงหน้า (prior consultation), และการทำข้อตกลงเฉพาะ (specific agreement) ทั้งนี้ รัฐที่ยื่นข้อเสนอการใช้น้ำ (proposed use) จะมีพันธะต่อคณะกรรมการร่วมในแบบใดนั้น ขึ้นกับตัวแปร 3 ประการ คือ (ก) **แหล่งน้ำที่ใช้** : โครงการที่เสนอนั้นจะใช้น้ำในลำน้ำสาขา (tributaries) หรือในแม่น้ำ

สายประธาน (mainstream) (ข) **ฤดูกาล** : โครงการนั้นจะใช้น้ำในฤดูน้ำมาก (wet season) หรือในฤดูแล้ง (dry season) และ (ค) **ลักษณะการใช้น้ำ** : โครงการนั้นเป็นการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ (intra-basin use) หรือเป็นการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ (inter-basin diversion)

พันธะต่าง ๆ ดังกล่าวของรัฐที่เสนอขอใช้น้ำต่อคณะกรรมการร่วม ถูกบัญญัติไว้ในข้อ 5 ของความตกลง ซึ่งเป็นข้อที่ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม (Reasonable and Equitable Utilization) การนำความตกลงในข้อนี้ไปใช้ปฏิบัตินั้น ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ใน "ระเบียบปฏิบัติ เรื่อง การแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง" หรือพีเอ็นพีซีเอ (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement-PNPCA) ตามระเบียบปฏิบัติฉบับนี้ เมื่อคณะกรรมการร่วมตัดสินใจอย่างไรต่อข้อเสนอการใช้น้ำ ต้องรายงานให้คณะมนตรีทราบ¹

โครงการไซยะบุรีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เสนอที่จะสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งในฤดูน้ำมากและฤดูแล้ง ลาวจึงมีพันธะตามกฎหมายกติกากำหนดในข้อ 5 (B) (2) (a) ซึ่งมีใจความว่า ประเทศสมาชิกที่ต้องการใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง โดยเป็นการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ จะต้องนำโครงการเข้าสู่คณะกรรมการร่วม เพื่อ "ปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงโดยคณะกรรมการร่วม"

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ตามนิยามในหมวดที่ 2 (Chapter 2) ของความตกลงแม่น้ำโขง หมายถึง การแจ้ง โดยจัดส่งรายละเอียดเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการร่วมในเวลาอันควร "เพื่อให้ประเทศริมฝั่งอื่น ๆ ได้อภิปราย และประเมินผลกระทบของข้อเสนอการใช้น้ำต่อการใช้น้ำของตน และผลกระทบอื่น ๆ อันจะเป็นพื้นฐานในการบรรลุข้อตกลง" ทั้งนี้ ความตกลงบัญญัติไว้ด้วยว่า "การปรึกษาหารือล่วงหน้า มิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้งการใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศริมฝั่งใด ๆ ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศริมฝั่งอื่น ๆ"

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ถูกกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อ 5 ของระเบียบปฏิบัติพีเอ็นพีซีเอ โดยข้อ 5.4.3 ระบุถึงกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ว่า "คณะกรรมการร่วมจะมุ่งที่จะบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับข้อเสนอการใช้น้ำ และออกข้อตัดสินใจที่กำหนดเงื่อนไขที่เห็นชอบ ข้อตัดสินใจนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกหลักฐานของข้อเสนอการใช้น้ำ และเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกหลักฐานของการใช้น้ำเมื่อเริ่มต้นดำเนินการ" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในการผ่านความเห็นชอบให้แก่โครงการใช้น้ำของประเทศริมฝั่งนั้น คณะกรรมการร่วมจะระบุไว้ด้วยว่า โครงการนั้นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขประการใดบ้างในการดำเนินโครงการ และตามข้อกำหนดนี้ หมายความว่า รัฐผู้แจ้งโครงการใช้น้ำมีความรับผิดชอบที่จะต้องไม่ดำเนินโครงการ จนกว่าประเทศริมฝั่งอื่น ๆ จะมีโอกาสได้พิจารณาโครงการนั้น ๆ ตามกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และได้แสดงข้อวิตกกังวลหรือข้อสงวนให้ปรากฏเป็นบันทึกหลักฐานแล้ว (Mekong River Commission Secretariat 2011, 2)

ข้อ 5.5.1 ระบุถึงกรอบเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้าว่า คณะกรรมการร่วมมีเวลา 6 เดือนนับจากวันที่ได้รับเอกสาร เรื่อง การปรึกษาหารือล่วงหน้า จากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำ

¹ ผู้สนใจเอกสารภาษาไทยของระเบียบปฏิบัติฉบับนี้ ดูที่เว็บไซต์ ศูนย์ความรู้ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทย (www.tnmckc.org/upload/document/wup/2/2.2/PNPCA)

โขง ซึ่งได้รับเอกสารมาจากประเทศสมาชิกที่เสนอขอใช้น้ำ และข้อ 5.5.2 ระบุว่า หากจำเป็น คณะกรรมการร่วมจะตัดสินใจขยายระยะเวลาในการปรึกษาหารือล่วงหน้า

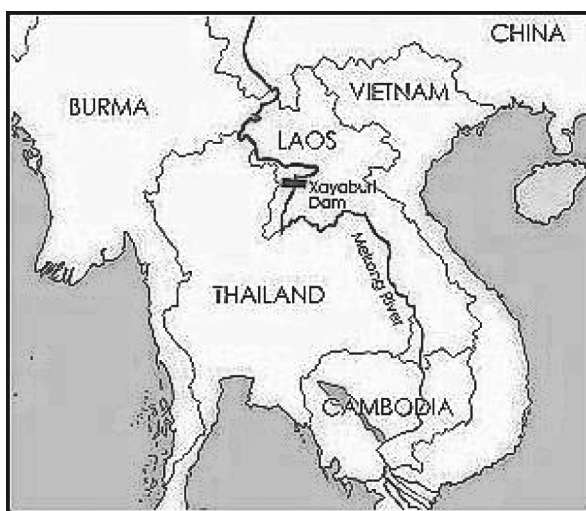
กล่าวโดยสรุป กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าจะเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้ประเมินถึงความสมเหตุสมผลและความเป็นธรรม รวมถึงผลจากโครงการใช้น้ำที่อาจกระทบถึงสิทธิ ผลประโยชน์ และพันธะต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก (Mekong River Commission Secretariat 2011, 2)

ความร่วมมือของประเทศสมาชิกในโครงการไซยะบุรี

เขื่อนไซยะบุรี เป็นหนึ่งใน 11 โครงการ ที่จะใช้ประโยชน์น้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานหรือลำน้ำสาขา และนับเป็นโครงการแรกในจำนวนทั้งหมด 7 โครงการที่ลาวมีแผนจะสร้างบนแม่น้ำโขงสายประธานภายในเขตแดนของประเทศ

โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีตั้งอยู่ห่างจากเมืองหลวงพระบางลงไปทางใต้ประมาณ 150 กิโลเมตร มีกำลังผลิตติดตั้ง 1,280 เมกะวัตต์ ตัวเขื่อนเป็นแบบเขื่อนฝาย ซึ่งน้ำสามารถไหลผ่านตัวเขื่อนได้ (run-of-river dam) มีความยาว 810 เมตร สูง 32 เมตร มีพื้นที่อ่างเก็บน้ำ 49 ตร.กม. เก็บกักน้ำได้ 225 ล้านลูกบาศก์เมตร มีมูลค่าการก่อสร้างราว 3,800 ล้านดอลลาร์ (115,250 ล้านบาท) โครงการนี้จะขายไฟฟ้า ให้แก่ประเทศไทยจำนวน 1,220 เมกะวัตต์ผ่านการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแห่งนี้ มีบริษัทก่อสร้างของไทย คือ ช.การช่าง เป็นผู้ได้รับสิทธิจากรัฐบาลลาวในการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาและก่อสร้าง โดยได้รับสัมปทานผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นเวลา 30 ปี ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกันเมื่อ 4 พฤษภาคม 2007 โดยบริษัท ช.การช่าง ได้จัดตั้งบริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ ขึ้นในประเทศลาวเพื่อทำโครงการ โดยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เมื่อเดือนมิถุนายน 2010



ภาพที่ 1 ที่ตั้งของโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ไซยะบุรี

ที่มา : Radio Free Asia

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ตามพันธะที่ลาวมีต่อคณะกรรมการร่วมภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 5 (B.) (2.) (a.) เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 22 ตุลาคม 2010 เมื่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ คือ ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ได้รับเอกสารโครงการเขื่อนไซยะบุรีของลาวจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง

อย่างไรก็ดี หน่วยงานรัฐบาลกับเอกชนของไทยได้ดำเนินโครงการนี้ตั้งแต่ลาวยังไม่ได้นำโครงการเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าในคณะกรรมการร่วม ทางของไทยโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธานการประชุม ได้มีมติในวันที่ 12 มีนาคม 2010 เห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจในการรับซื้อไฟฟ้า 1,220 เมกะวัตต์จากโครงการไซยะบุรี และมอบหมายให้กฟผ. ลงนามข้อตกลงรับซื้อเบื้องต้นกับบริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) (คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2553) ต่อมาในวันที่ 5 กรกฎาคม กฟผ. ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการรับซื้อไฟฟ้า (Tariff MoU) กับช.การช่าง (Piyaporn Wongruang, 2011)

ก่อนหน้ากระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าจะเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเพียงไม่กี่วัน ในวันที่ 15 ตุลาคม สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เผยแพร่รายงาน "การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก" (SEA-Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream) รายงานซึ่งจัดทำโดย ICEM (International Center for Environmental Management) ในประเทศออสเตรเลีย ฉบับนี้ เสนอข้อเสนอแนะให้ชะลอโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธานทั้งหมดไว้ 10 ปี เพื่อให้มีเวลาศึกษาผลกระทบอย่างละเอียดรอบด้าน (ICEM 2010)

ต่อมา ก่อนที่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าจะครบกำหนดเวลา 6 เดือนในวันที่ 22 เมษายน 2011 นั้น ในวันที่ 24 มีนาคม 2011 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เผยแพร่รายงานการศึกษาทางเทคนิคที่จัดทำโดยอิสระภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า เรื่อง "Prior Consultation Project Review Report" ซึ่งระบุว่า เอกสารโครงการไซยะบุรีที่ลาวแจ้งต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้น ยังประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนไม่เพียงพอ (Mekong River Commission Secretariat 2011)

รายงานทั้งสองฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดความวิตกกังวลถึงผลกระทบของโครงการไซยะบุรีที่จะมีต่อประเทศปลายน้ำอย่างกัมพูชาและเวียดนาม เมื่อถึงวันประชุมคณะกรรมการร่วมในวันที่ 19 เมษายน 2011 ปรากฏว่า ที่ประชุมของเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกในระดับอธิบดี ซึ่งมีขึ้นเป็นวาระพิเศษที่กรุงเวียงจันทน์ ไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยกัมพูชากับไทยเสนอให้ขยายระยะเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้า ขณะที่ลาวเสนอให้ยุติกระบวนการนี้ตามกำหนดเวลาเดิม และเวียดนามเสนอให้เลื่อนโครงการนี้ออกไปอย่างน้อย 10 ปี ซึ่งดูจะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ ICEM ดังนั้น คณะกรรมการร่วมจึงตัดสินใจนำกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการไซยะบุรีขึ้นสู่การพิจารณาในระดับรัฐมนตรีภายใต้กลไกของคณะมนตรี

แม้ว่าคณะกรรมการร่วมได้มีมติดังกล่าว ซึ่งบ่งบอกว่า ประเทศสมาชิกยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงตามเจตนาของกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และคณะกรรมการแม่น้ำโขงก็ยังไม่ได้ประกาศ

อย่างเป็นทางการว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว แต่ลาวยังคงเดินหน้าโครงการต่อไป

รัฐบาลลาวกับช.การช่างเริ่มสร้างถนนทางเข้าสู่โครงการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2010 และเตรียมการโยกย้ายชาวบ้านในพื้นที่ก่อสร้าง (Hunt, 2011) ต่อมาในวันที่ 8 มิถุนายน รัฐบาลลาวมีหนังสือแจ้งบริษัทไซยะบุรี พาวเวอร์ ผู้ก่อสร้างโครงการ ว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้ลุล่วงแล้ว รัฐบาลลาวได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 แล้ว (International Rivers, 2011) โดยผู้ว่าการการไฟฟ้าลาว Viraponh Viravong ยืนยันกับ Piyaporn Wongruang ผู้สื่อข่าว Bangkok Post (2011, September 18) ว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้ยุติในวันที่ 22 เมษายน ความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการทำข้อตกลงเฉพาะในกรณีนี้

ต่อมา รัฐบาลลาวส่งหนังสือ ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2011 ถึงกระทรวงพลังงานของไทย แจ้งว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้เสร็จสิ้นแล้ว เพื่อให้รัฐบาลไทยดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับข้อตกลงการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการนี้ และให้การสนับสนุนทางการเงิน หลังจากได้รับแจ้งดังกล่าว ในวันที่ 29 ตุลาคม กฟผ.ได้ลงนามข้อตกลงรับซื้อไฟฟ้ากับบริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด (International Rivers, 2013) จากนั้น ในวันที่ 15 พฤศจิกายน คณะรัฐมนตรีของไทยมีมติเห็นชอบให้ธนาคารกรุงไทย ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นเจ้าของ ร่วมปล่อยสินเชื่อให้แก่โครงการนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554)

เห็นได้ว่า ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทยกับลาว ดำเนินการคืบหน้าไปตามลำดับ แม้ว่ากระบวนการภายใต้กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงยังไม่ปรากฏผลลัพธ์ของการพิจารณาโครงการไซยะบุรีอย่างชัดเจน ในวันที่ 8 ธันวาคม 2011 คณะมนตรีของคณะกรรมการแม่น้ำโขงมีมติเกี่ยวกับ "การพัฒนาและการจัดการแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน" โดยเห็นชอบในหลักการที่จะติดต่อรัฐบาลญี่ปุ่น องค์การด้านการพัฒนา และรัฐบาลนานาประเทศ ขอความช่วยเหลือในการศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาบนแม่น้ำโขงสายประธาน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมคณะมนตรีครั้งนี้ มีขึ้นหลังจากคณะกรรมการร่วมได้มีมติเมื่อ 19 เมษายน 2011 ให้ "นำกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี เข้าสู่การพิจารณาในระดับรัฐมนตรี" แต่ทว่ามติของคณะมนตรีดังกล่าวกลับไม่ได้ระบุถึงโครงการไซยะบุรีอย่างจำเพาะเจาะจง นอกจากนี้ มตินี้ยังไม่มีกำหนดกรอบเวลาของการศึกษาผลกระทบ และไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า การศึกษาดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการสร้างเขื่อนใด ๆ หรือไม่

เมื่อถึงปี 2012 การก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีได้เริ่มต้นขึ้น ช.การช่างมีหนังสือแจ้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในวันที่ 17 เมษายน 2012 ว่า ทางบริษัทได้ลงนามสัญญาก่อสร้างมูลค่า 5,180 ล้านบาท กับบริษัทลูกของตน คือ บริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด ซึ่งจดทะเบียนในประเทศลาวแล้ว โดยเริ่มงานก่อสร้างเมื่อ 15 มีนาคม 2012 ("Ch. Karnchang", 2012)

หลังจากการณ้ปรากฏว่า บริษัทเอกชนเจ้าของโครงการเริ่มดำเนินการก่อสร้าง ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังไม่ได้สรุปข้อตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใด ประเทศปลายน้ำได้แสดงปฏิกิริยาหัดทานในทันที รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของกัมพูชา Sin Niny กล่าวว่า ถ้าลาว

อนุญาตให้ข. การช่างเดินหน้าก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรี โดยไม่ผ่านมติเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากคณะกรรมการแม่น้ำโขง กัมพูชาสามารถฟ้องร้องต่อศาลระหว่างประเทศได้ ("Cambodia warns Laos," 2012)

อีกห้าวันต่อมา รัฐมนตรีทรัพยากรน้ำ Lim Kean Hor ผู้แทนกัมพูชาในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ส่งหนังสือลงวันที่ 24 เมษายน แสดงการประท้วงอย่างเป็นทางการถึงรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของลาว Noulin Sinbandhit เรียกร้องให้ลาวยุติการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีโดยทันที และขอให้ลาวยึดมั่นในพันธะตามข้อมติของคณะมนตรีเมื่อเดือนธันวาคม 2011 ที่ว่าจำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบของการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน ("Cambodia lodges dam protest," 2012)

เวียดนามแสดงท่าทีคัดค้านโครงการนี้เช่นกัน วิทยุเอเชียเสรีรายงานว่ โฆษกกระทรวงการต่างประเทศ Loung Thanh Nghi เรียกร้องให้ลาวศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเขื่อนไซยะบุรีเพิ่มเติม พร้อมกับขอให้ลาวปรับปรุงแบบแปลนโครงการ เพื่อเปิดให้ดินตะกอนไหลผ่านเขื่อนได้มากขึ้น และปลาสามารถอพยพผ่านตัวเขื่อนได้ ("Neighbors seek dam scrutiny," 2012)

เมื่อลาวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting) ระหว่างวันที่ 5-6 พฤศจิกายน 2012 รัฐบาลเวียงจันทน์ประกาศที่จะนำพาคณะสื่อมวลชนและผู้แทนประเทศสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงลงพื้นที่โครงการในวันที่ 7 พฤศจิกายน เพื่อเข้าร่วมพิธีวางศิลาฤกษ์เขื่อนไซยะบุรี ร่มช.พลังงาน Viraponh Viravong ชี้แจงว่า ลาวได้แก้ไขแบบแปลนของเขื่อนแล้ว เพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านสบายใจ โดยมีการปรับปรุงในส่วนของบันไดปลาโจนกับประตูระบายตะกอน และว่า "เรารู้สึกว่าเวียดนามกับกัมพูชาเกิดความเข้าใจแล้วว่า เราได้แก้ไขข้อวิตกของประเทศทั้งสองแล้ว" ("Ground broken," 2012)

ประเด็นนี้กลายเป็นข่าวใหญ่ ลาวถูกมองว่าผืนกระแสดักค้านของประเทศเพื่อนบ้านและนักสิ่งแวดล้อม² เหตุผลส่วนหนึ่งที่ข่าวนี้ได้รับความสนใจอย่างมาก เนื่องจากก่อนหน้านี้ผู้นำคนสำคัญในรัฐบาลลาวเคยระบุว่าจะระงับโครงการนี้ไว้ก่อน³

² ในวันที่ 6 พฤศจิกายน สื่อต่างประเทศรายงานข่าวการประกาศวันวางศิลาฤกษ์นี้ว่า เป็นการเดินหน้าโครงการ ตัวอย่างเช่น BBC News ให้หัวข่าวว่า "Laos approves Xayaburi 'mega' dam on Mekong" พร้อมกับบรรยายว่า "Laos has given the go-ahead to build a massive dam on the lower Mekong river, despite opposition from neighbouring countries and environmentalists" ขณะที่ New York Times ให้หัวข่าวว่า "Laos presses ahead with Mekong dam project" พร้อมกับบรรยายว่า "Ignoring criticism that a huge hydroelectric dam could irreparably damage the ecology of the Mekong River, the government of Laos said on Tuesday that it was pushing ahead with the multibillion-dollar project, the first dam to be build on the lower portion of the iconic river"

³ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2011 ในการพบหารือนอกรอบระหว่างร่วมประชุมผู้นำอาเซียน ที่กรุงจาการ์ตา นายกรัฐมนตรีลาว Thongsing Thammavong ได้แจ้งกับนายกรัฐมนตรีเวียดนาม Nguyen Tan Dung ว่า ลาวจะยุติการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีไว้ก่อน ("Laos agrees," 2011) ซึ่งผู้นำเวียดนามได้กล่าวชื่นชมรัฐบาลลาวที่ได้ตัดสินใจดังกล่าว ("Vietnam hails Laos," 2011) และต่อมาในวันที่ 13 กรกฎาคม 2012 รัฐมนตรีต่างประเทศของลาว Thongloun Sisoulith กล่าวกับผู้สื่อข่าวที่กรุงพนมเปญว่า รัฐบาลลาวได้ตัดสินใจเลื่อนโครงการนี้แล้ว และจะทำการศึกษาเพิ่มเติม ("Laos confirms," 2012)

อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย สุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล กล่าวที่กรุงเวียงจันทน์ในวันที่ 6 พฤศจิกายน ว่า รัฐบาลไทยไม่คัดค้านโครงการนี้ รัฐบาลลาวได้ศึกษาแล้วว่า เขื่อนไซยะบุรีไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการทำประมง ขณะที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ Viraponh Viravong ซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว ชี้แจงว่า ลาวกับบริษัท ช.การช่าง เห็นพ้องกันที่จะใช้เงินอีก 100 ล้านดอลลาร์ เพื่อปรับเปลี่ยนแบบแปลนของบันไดปลาโจนและประตูระบายตะกอน พร้อมกับระบุว่า เวียดนาม กัมพูชา และไทย พอใจกับแบบแปลนใหม่นี้ และว่าโครงการนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง ("Thailand backs Xayaburi", 2012) รองอธิบดีกรมการไฟฟ้าของลาว Daovong Phonekeo ชี้แจงในทำนองเดียวกันว่า กฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขงกำหนดให้มีการปรึกษาหารือ พันธะของลาวคือ การหารือเท่านั้น "นี่ไม่ใช่ประเด็นระหว่างประเทศ แต่เป็นกิจการภายใน" ("Laos presses ahead", 2012)

ในเรื่องการปรับเปลี่ยนแบบแปลนเพื่อลดผลกระทบนี้ ในขณะที่ลาวกำลังจะเริ่มก่อสร้างอย่างเป็นทางการ แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง Hans Guttman เผยในวันที่ 6 พฤศจิกายน ว่า ลาวยังไม่ได้ส่งแบบการก่อสร้างฉบับใหม่ให้แก่ทางสำนักงานฯ ("Laos presses ahead", 2012) แม้กระนั้น เวียดนามได้แสดงท่าทียุติการคัดค้านโครงการ โฆษกกระทรวงต่างประเทศของเวียดนาม Loung Thanh Ngi กล่าวที่กรุงฮานอยในวันที่ 8 พฤศจิกายน ว่า ลาวได้ตัดสินใจสร้างเขื่อนแห่งนี้แล้ว "หลังจากได้ปรับเปลี่ยนแบบแปลนโครงการ เพื่อลดผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำ" ("Vietnam drops objections", 2012)

เห็นได้ว่า ลาวเดินทางก่อสร้างโครงการไซยะบุรีด้วยจุดยืน 2 ประการ คือ ลาวถือว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของความร่วมมือแม่น้ำโขงในเรื่องการปรึกษาหารือล่วงหน้าแล้ว และการสร้างเขื่อนภายในดินแดนของลาวถือเป็นสิทธิอธิปไตยของตน

ในวันที่ 7 พฤศจิกายน รองนายกรัฐมนตรีลาว Somsavat Lengsavad กล่าวในพิธีวางศิลาฤกษ์โครงการไซยะบุรีว่า "เรามีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นของประเทศต่าง ๆ ตลอดลำแม่น้ำแล้ว เราได้บรรลุความเห็นพ้องต้องกันแล้ว และเลือกวันนี้เป็นวันแรกในการเริ่มโครงการ" ("Ground broken", 2012) ข้ออ้างของลาวได้รับการขานรับในมติคณะรัฐมนตรีของไทยเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ซึ่งอนุมัติให้ กฟผ. ก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าจากเขื่อนไซยะบุรีช่วงชายแดนไทย-ลาวถึงสถานีไฟฟ้าเลย 2 โดยระบุว่า "โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไซยะบุรีได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำโขง ตามกระบวนการข้อตกลงของประเทศสมาชิกในลุ่มแม่น้ำโขงแล้ว" (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555)

การอ้างเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขงของลาวดังกล่าว ถูกวิจารณ์จากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนว่า เป็นการละเมิดความตกลงแม่น้ำโขง (International River, 2013b) อย่างไรก็ดี ทางลาวปฏิเสธข้อกล่าวหาว่า รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว Aloune Xayavong ตอบโต้ว่า "ลาวได้ปรึกษาหารือล่วงหน้ากับประเทศสมาชิกเอมอาร์ซีแล้ว กระบวนการนี้เสร็จสิ้นเมื่อเดือนเมษายน 2011" ("Laos has not violated," 2012)

หลังจากลาวเดินทางก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีในปลายปี 2012 ท่ามกลางความคลุมเครือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง เมื่อถึงต้นปี 2013 ทุกฝ่ายต่างรอยคยว่า กลไกระดับ

รัฐมนตรี คือ คณะมนตรีของคณะกรรมการแม่น้ำโขง จะมีข้อมติอย่างไรต่อการที่ลาวเดินหน้าก่อสร้าง หลังจากคณะมนตรีเคยมีมติเมื่อ 8 ธันวาคม 2011 ว่า ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบจากการพัฒนาแม่น้ำโขงสายประธาน โดยขอความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น

ปรากฏว่า เมื่อมีการประชุมคณะมนตรีระหว่างวันที่ 15-17 มกราคม ที่เมืองหลวงพระบาง เรื่องเขื่อนไซยะบุรีไม่ได้ถูกบรรจุในระเบียบวาระ ก่อนถึงวันประชุม เจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยผู้หนึ่งซึ่งเจ้าตัวขอสงวนนาม เปิดเผยว่า ในที่ประชุมที่จะมีขึ้นนั้น ไทย กัมพูชา และเวียดนาม จะไม่คัดค้านการตัดสินใจของลาวที่จะเดินหน้าโครงการไซยะบุรี และเรื่องนี้ก็ไม่อยู่ในวาระการประชุม เพราะรัฐบาลลาวถือว่าการสร้างเขื่อนนี้เป็นอำนาจอธิปไตยของลาว ("Xayaburi issue", 2013)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเรื่องเขื่อนไซยะบุรีไม่อยู่ในวาระการประชุม และแม้ว่าประเทศปลายน้ำไม่ได้แสดงการคัดค้านโครงการนี้อย่างจำเพาะเจาะจง แต่ผู้แทนของกัมพูชากับเวียดนามยังคงแสดงความกังวลถึงผลกระทบของโครงการนี้ และเน้นย้ำถึงความสำคัญของการศึกษาเพิ่มเติม ในขณะที่ Viravong Viravong รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว กล่าวว่า ในฐานะสมาชิกเอ็มอาร์ซี ลาว ยึดมั่นในสิทธิของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ด้วยการร่วมมือกับสมาชิกทุกประเทศบนหลักการของความเท่าเทียม, ผลประโยชน์ร่วมกัน, การเคารพเอกราชแห่งชาติ, อำนาจอธิปไตย และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน แนวทางนี้มีความสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ (Mekong River Commission, 2013) แต่ทว่ากลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมโจมตีลาวว่า ละเมิดความตกลงแม่น้ำโขง ("Anger at lack of talks", 2013)

อภิปรายผล

ความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในกรณีโครงการไซยะบุรีนี้ มี 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักอำนาจอธิปไตยกับส่วนที่เป็นกฎกติกาของการใช้ลำน้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม จากการพิจารณากระบวนการของการเดินหน้าโครงการไซยะบุรีที่กล่าวมา เห็นได้ว่า ลาวอ้างความชอบธรรมของตนโดยการอิงบรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นด้านหลัก ขณะที่อ้างว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของการใช้น้ำแล้ว เหตุที่ลาวสามารถเดินหน้าโครงการนี้ได้ เพราะการออบการอภิบาลแม่น้ำโขงภายใต้ความตกลงฉบับนี้ถูกจัดวางในรูปของ “กฎหมายที่ผ่อนปรน” กล่าวคือ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก หากแต่บทบัญญัติของความตกลงและระเบียบปฏิบัติที่สืบเนื่องกันนั้น กำหนดพันธะของรัฐภาคีโดยมีความชัดเจนในระดับต่ำ และไม่มีกลไกบังคับให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้

จากการศึกษากฎกติกาของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงสายประธาน พบว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งถูกออกแบบไว้ในความตกลงแม่น้ำโขง โดยให้นิยามว่า “มิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้งการใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศภาคีใด ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศภาคีสมาชิก

อื่น” นั้น เปิดช่องให้ประเทศลาวสามารถตีความในแง่ที่เป็นประโยชน์แก่ตน โดยอ้างเนื้อหาความในส่วนแรกที่ว่า ประเทศอื่นไม่มีสิทธิยับยั้งการใช้น้ำของประเทศที่เสนอขอใช้น้ำ

ขณะเดียวกัน กฎกติกาในข้อ 5 (B).(2)(a.) ที่ระบุว่า ประเทศที่เสนอขอใช้น้ำมีพันธะต่อคณะกรรมการร่วมที่จะต้อง “ปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง” ก็มีความคลุมเครือ เนื่องจากการมุ่งให้บรรลุข้อตกลงในที่นี้ มีความหมายเป็นเพียงเจตนา (intent) ของการปรึกษาหารือล่วงหน้าเท่านั้น ไม่ใช่กฎ (rule) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความตกลงไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า โครงการใช้น้ำที่เสนอต่อคณะกรรมการร่วมในกรณีนี้ จะต้องผ่านฉันทามติของประเทศสมาชิก⁴

นอกจากนี้ ระเบียบปฏิบัติ เรื่อง การแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง ซึ่งออกตามความในข้อ 26 (กฎระเบียบการใช้น้ำและการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ) ของความตกลงแม่น้ำโขง ก็มีความชัดเจนในระดับต่ำเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ไม่มีข้อบัญญัติที่กำหนดว่า การปรึกษาหารือล่วงหน้าจะต้องได้ข้อยุติในคณะกรรมการร่วม หรือหากมีการส่งให้คณะมนตรีพิจารณาเนื่องจากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถบรรลุข้อตกลงใจได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีโครงการไซยะบุรีนี้ ก็จะต้องมีการบรรลุข้อยุติในคณะมนตรี

กรอบการอภิบาลที่ถูกจัดวางให้มีลักษณะเป็น “กฎหมายที่อ่อนปรน” ดังเช่นที่กล่าวมา จึงเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกตีความตามดุลยพินิจ และเกิดปรากฏการณ์ที่นักการทูตตะวันตกผู้หนึ่งกับนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ทำงานติดตามโครงการนี้ เรียกว่าเป็นการตกลงกันเองในหมู่วัฒนการของประเทศริมฝั่ง นอกกลไกของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ("Future of river agency", 2013)

บทสรุป

โครงการไซยะบุรีเดินหน้าก่อสร้างทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามมติของคณะมนตรี และทั้ง ๆ ที่ประเทศสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงยังไม่ได้พิจารณาแบบแปลนการก่อสร้างที่ประเทศผู้เสนอขอใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอ้างว่าได้แก้ไขใหม่เพื่อลดผลกระทบในเรื่องการทำประมงและการทำเกษตรของประเทศริมฝั่งแล้ว จึงทำให้เกิดข้อสงสัยถึงประสิทธิภาพของความร่วมมือแม่น้ำโขงที่ประเทศสมาชิกได้ประกาศที่จะร่วมมือกัน “เพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน”

จากการศึกษากรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง โดยพิจารณาความร่วมมือในหมู่วัฒนการในกรณีโครงการไซยะบุรี พบว่า ท้ายที่สุดแล้ว บรรทัดฐานระหว่างประเทศในเรื่อง “ความเท่าเทียมของอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน” ถูกให้คุณค่าความสำคัญเหนือกว่าหลักการในเรื่องการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ อันว่าด้วยการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยแนวคิดการจัดกรอบการอภิบาล อาจอธิบายได้ว่า นั่นเป็นเพราะกรอบกติกาของความร่วมมือนี้ถูกจัดวางให้มีลักษณะเป็น “กฎหมายที่อ่อนปรน” แทนที่จะเป็น “กฎหมายที่เข้มงวด” นั่นเอง

⁴ ความตกลงแม่น้ำโขงได้กำหนดให้การเสนอขอใช้น้ำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมเพียงกรณีเดียว คือ โครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง ซึ่งความตกลงในข้อ 5 (B).(2).(b.) กำหนดว่า ต้องมีการทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ (specific agreement) ก่อนที่จะมีการผันน้ำใดๆตามที่เสนอขอไว้

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับกรอบกติการ่วมมีระหว่างประเทศ (international regimes) ทั้งในแง่การก่อตั้ง (regime formation) และในแง่ประสิทธิผล (regime effectiveness) มักเน้นศึกษาพฤติกรรมของรัฐโดยใช้ปัจจัยเชิงอำนาจ หรือผลประโยชน์ หรือความคิด หรือผสมผสานแนวทางทั้งสามเข้าด้วยกัน⁵ บทความนี้เป็นความพยายามที่จะนำแนวคิดการออกแบบสถาบัน (institutional design) เข้ามาเป็นตัวแปรหลักในการอธิบาย โดยแสดงให้เห็นว่า แบบลักษณะของสถาบันของความร่วมมีระหว่างประเทศ ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เราเข้าใจถึงพฤติกรรมของรัฐในการประสานนโยบาย (coordination) ได้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะการวิจัยว่า การศึกษาความร่วมมีระหว่างรัฐโดยผสมผสานความรู้จากสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่ใช้นบทความนี้ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ควรค่าแก่การพิจารณา⁶.

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. 2553. **มติคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2553 (ครั้งที่ 130). 12 มีนาคม.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc-130.htm#3>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. **การใช้กระบวนการอนุญาตตุลาการในสัญญาการให้สินเชื่อโครงการก่อสร้างเขื่อนฝายบนแม่น้ำโขง (run-of-river) เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด (Xayaburi Power Company Limited).** 11 พฤศจิกายน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.cabinet.soc.go.th/>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2555. **โครงการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าบริเวณจังหวัดเลย หนองบัวลำภู และขอนแก่น เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการใน สปป.ลาว ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.** 13 พฤศจิกายน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.cabinet.soc.go.th/>.
- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A. and Snidal, S. 2000. "The concept of legalization." **International Organization**, 54 (3) : 401-419.
- Abbott, K. W. and Snidal, D. 2000. "Hard and soft law in international governance." **International Organization**, 54 (3) : 421-456.
- Anger at lack of talks on Xayaburi dam. 2013. **Nation**, January 17: 1A.
- Cambodia lodges dam protest with Laos. 2012. **Radio Free Asia**, May 1. (Online). Available : <http://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-05012012190456.html>. (Accessed 1 Oct.2013).

⁵ ผู้สนใจแนวทางการศึกษานี้ โปรดดู Hasenclever, Mayer และ Rittberger (1997)

⁶ ผู้สนใจแนวทางการศึกษานี้ โปรดดู Simmons และ Steinberg (2006)

- Cambodia warns Laos over Mekong dam. 2012. **Radio Free Asia**, April. (Online). Available : www.rfa.org/english/news/cambodia/dam-04192012143244.html. (Accessed 1 Oct.2013).
- Ch. Karnchang signs Xayaburi project deal. 2012. **Nation**, April 18 : 2A.
- Future of river agency under a cloud over Xayaburi dam 'split'. 2013. **Nation**, January 14 : 6A.
- Goldstein, J., Kahler, M., Keohane, R. O., Slaughter, A. 2000. "Introduction : Legalization and world politics." **International Organization**, 54 (3) : 385-399.
- Ground broken on Xayaburi. 2012. **Radio Free Asia**, November 7. (Online). Available : <http://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-11072012163416.html>. (Accessed 3 Oct. 2013).
- Hunt, Luke. 2011. "The dam disunited." **Bangkok Post**, April 24 : 8.
- ICEM. 2010. *Strategic environmental assessment of hydropower on the Mekong mainstream*. **Mekong River Commission**. (Online) Available : www.mrcmekong.org/ish/SEA.htm. (Accessed 3 Oct.2013).
- International Rivers. 2011. **Laos streamrolls neighbors in Xayaburi dam process**. (Online). Available : <http://www.internationalrivers.org/resources/laos-steamrolls-neighbors-in-xayaburi-dam-process-3708>. (Accessed 5 Oct.2013).
- International Rivers. 2013. **Xayaburi dam : Timeline of events**. (Online). Available : http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/xayaburi_dam_timeline_of_events_july_2013_1.pdf. (Accessed 7 Oct.2013).
- International Rivers. 2013b. **Xayaburi dam : How Laos violated the 1995 Mekong Agreement**. (Online). Available : <http://www.internationalrivers.org/blogs/267/xayaburi-dam-how-laos-violated-the-1995-mekong-agreement>. (Accessed 7 Oct. 2013).
- Laos has not violated Mekong pact : official. 2012. **Vientiane Times**, November 26. (Online). Available : www.asianewsnet.net/home/news.php?id=39389. (Accessed 10 Oct.2013).
- Laos presses ahead with Mekong dam project. 2012. **New York Times**, November 6. (Online). Available : http://www.nytimes.com/2012/11/07/world/asia/laos-presses-ahead-with-mekong-dam-project.html?_r=0. (Accessed 10 Oct.2013).
- Mekong River Commission. 2013. **The 19th Meeting of the Mekong River Commission Council**, January 15-17. (Online). Available : <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/events/the-19th-meeting-of-the-mekong-river-commission->

council/. (Accessed 10 Oct.2013).

Mekong River Commission Secretariat. 2011. **Proposed Xayaburi dam project : Prior Consultation project review**. (Online). Available : www.mrcmekong.org/assets/Publications/Reports/PC-Proj-Review-Report-Xayaburi-24-3-11.pdf. (Accessed 10 Oct.2013).

Neighbors seek dam scrutiny. 2012. **Radio Free Asia**, September 13. (Online). Available : <http://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-11082012190642.html>. (Accessed 10 Oct.2013).

Piyaporn Wongruang. 2011. "Damned if they do." **Bangkok Post**, March 13: 6-8.

Piyaporn Wongruang. 2011b. "Giving the dam its due." **Bangkok Post**, September 18: 10.

Simmons, B. A. and Steinberg, R. S. (Eds). 2006. *International law and international relations*. New York : Cambridge University Press.

Thailand backs Xayaburi dam, despite US concern. 2012. **Nation**, November 7 : 16A.

Vietnam drops objections to dam that Laos is building on the Mekong river. 2012. **Associated Press**, November 8. (Online). Available : <http://www.foxnews.com/world/2012/11/08/vietnam-drops-objections-to-laos-plan-to-dam-mekong-river/>. (Accessed 12 Oct.2013).

Xayaburi issue dogs talks. 2013. **Radio Free Asia**, January 15. (Online). Available : <http://www.rfa.org/english/news/laos/dam-01152013182342.html>. (Accessed 15 Oct.2013).