

เขื่อนไซยะบุรี: ลาวละเมิดความตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. 2538 อย่างไร

Kirk Herbertson

ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555 ลาวได้เริ่มก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีอย่างเป็นทางการ ซึ่งนับเป็นเขื่อนแห่งแรกในตอนใต้ของแม่น้ำโขงสายหลัก กระบวนการที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว อันที่จริงการก่อสร้างได้เริ่มขึ้นเกือบสองปีก่อนจะมีการประกาศอย่างเป็นทางการ ซึ่งทั้งเวียดนามและกัมพูชาต่างเรียกร้องให้ชะลอการก่อสร้างออกไปก่อน เพราะกังวลต่อปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาลาวไม่ได้จัดทำการศึกษาหรือการรอบด้านเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดน และได้ยืนยันว่าเขื่อนแห่งนี้ได้รับการออกแบบด้านวิศวกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission's Secretariat) ไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างของประเศลาวหลายประการ แต่รัฐบาลลาวไม่ได้ใส่ใจต่อคำเตือน และยังคงเดินหน้าก่อสร้างเขื่อนต่อไป ทั้งนี้ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นยังไม่เป็นที่รับรู้มากนัก

เขื่อนไซยะบุรีเป็นบททดสอบสำคัญบทแรกสำหรับความตกลงแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ลงนามเมื่อปี 2538 โดยประเทศกัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์และการจัดการลุ่มน้ำร่วมกัน แต่แทนที่จะมีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในประเทศใกล้เคียงกัน ลาวกลับเริ่มดำเนินการสร้างเขื่อนไซยะบุรี ในขณะที่ทั้งกัมพูชาและเวียดนามแสดงข้อกังวลต่อผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการนี้ ส่วนไทยยังคงนิ่งเฉยไม่แสดงท่าทีแต่อย่างใดท่ามกลางข้อพิพาท แต่ที่ผ่านมาก็แอบสนับสนุนให้เงินกู้กับโครงการนี้ และยังคงนามในข้อตกลงรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนแห่งนี้เรื่อยๆ จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2555 การดำเนินโครงการทั้งของลาวและไทยคืบหน้าไปมาก เป็นเหตุให้ทั้งกัมพูชาและเวียดนามแทบไม่มีโอกาสที่จะแสดงข้อกังวลต่อไป

ลาวยืนยันว่าโครงการเขื่อนไซยะบุรีสอดคล้องกับความตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. 2538 แต่ก็มีหลายฝ่ายตั้งคำถามกับข้ออ้างดังกล่าว

ในรายงานใหม่ฉบับนี้ เราได้วิเคราะห์ข้อกำหนดตามความตกลงแม่น้ำโขงอย่างละเอียด เมื่อดูอย่างผิวเผิน เนื้อหาของความตกลงมักมีลักษณะคลุมเครือ เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัด เราได้ตรวจสอบข้อกำหนดทั้งหมดที่มีอยู่ในความตกลงแม่น้ำโขง นอกจากนั้น เรายังได้ตรวจสอบ (i) บันทึกการเจรจาครั้งที่ผ่านมาซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่ร่วมจัดทำร่างความตกลงฉบับนี้ และ (ii) กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้เพื่อตีความตัวบทเหล่านี้ซึ่งปรากฏอยู่ในความตกลงฉบับนี้ เป็นเหตุให้เราได้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้นของความตกลงแม่น้ำโขง และเราได้ข้อสรุปว่าลาวได้ตีความความตกลงแม่น้ำโขงอย่างผิด ๆ และยังไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่สำคัญหลายประการ

ข้อค้นพบที่สำคัญในรายงานฉบับนี้ ได้แก่

ลาวจะต้องทำความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านให้ได้ก่อนจะเริ่มโครงการ

เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของประเทศด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำ ความตกลงแม่น้ำโขงกำหนดให้รัฐบาลทั้งสี่ประเทศพยายาม “อย่างสุจริตใจ” ที่จะบรรลุข้อตกลงว่าจะดำเนินโครงการใด ๆ หรือไม่ แต่แทนที่จะพยายามหาข้อตกลงเกี่ยวกับโครงการเขื่อนไซยะบุรี ลาวกลับอ้างว่ามีหน้าที่เพียงพิจารณาความเห็นที่มาจากประเทศอื่นเท่านั้น ลาวยังไม่แสดงความจริงใจที่จะหาทางประนีประนอม หรือหาทางออกที่เห็นชอบร่วมกันได้

ลาวต้องให้อิถาสรัฐบาลประเทศอื่นประเมินผลกระทบของโครงการ

“การปรึกษาหารือล่วงหน้า” (“prior consultation”) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง เป็นกระบวนการที่รัฐบาลทั้งสี่ประเทศพยายามบรรลุข้อตกลง จุดประสงค์หลักของการปรึกษาหารือล่วงหน้าคือการเปิดโอกาสให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการ แต่ในกรณีโครงการเขื่อนไซยะบุรี ลาวกลับไม่เปิดโอกาสให้ประเทศเพื่อนบ้านประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลาวไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดน ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าเมื่อเดือนกันยายน 2553

ลาวไม่มีสิทธิจะดำเนินโครงการในขณะที่กระบวนการปรึกษาหารือยังไม่เสร็จสิ้น

กฎหมายระหว่างประเทศและความตกลงแม่น้ำโขงห้ามไม่ให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ดำเนินการตามโครงการในระหว่างที่กระบวนการเจรจาฯ ดำเนินอยู่ ทั้งนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีที่จะเจรจา “อย่างสุจริตใจ” ลาวและบริษัทฯ การช่างซึ่งเป็นผู้พัฒนาโครงการได้เริ่มการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีตั้งแต่ปลายปี 2553 ก่อนที่รัฐบาลประเทศในแม่น้ำโขงจะประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการ ในเวลาต่อมา ลาวยังได้อ้างอย่างผิด ๆ ว่า “การดำเนินงานขั้นเตรียมการ” เป็นสิ่งที่กระทำได้ภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขงและในระหว่างที่การปรึกษาหารือยังไม่เสร็จสิ้น

ลาวต้องศึกษาผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการก่อนจะเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องหาทางป้องกันไม่ให้เกิดภัยร้ายแรงต่อประเทศอื่น ๆ อย่างเช่น การกำหนดให้มีระยะเวลาที่พอเพียงในการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการ แม้ว่าอาจจะไม่ได้ประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการเขื่อนไซยะบุรีในปี 2553 แต่ลาวกลับปฏิเสธที่จะชะลอการดำเนินงานตามโครงการออกไป แม้ว่าทางกัมพูชาและเวียดนามจะเรียกร้องให้ทำการศึกษาก่อนที่จะมีการปรึกษาหารือล่วงหน้า แต่ลาวกลับอ้างว่าเทคโนโลยีที่ยังไม่มีการทดสอบมาก่อนและเป็นการเสนอจากบริษัท Pöyry ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษา มีความเหมาะสมมากเพียงพอที่จะบรรเทาผลกระทบร้ายแรงใด ๆ

กัมพูชา เวียดนาม และไทยมีสิทธิขอขยายกรอบเวลาการปรึกษาหารือ

ปกติแล้วกรอบเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้ามีระยะเวลาอยู่ที่หกเดือน แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศทำย่นำมีสิทธิขอขยายระยะเวลาได้ แต่ลาวอ้างว่ากระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับเขื่อนไซยะบุรียุติลงโดยอัตโนมัติหลังผ่านระยะเวลาหกเดือนแล้ว โดยในช่วงหกเดือนแรก ลาวไม่สามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นที่จะช่วยให้รัฐบาลประเทศอื่นประเมินผลกระทบของโครงการได้เลย ซึ่งขัดแย้งกับจุดประสงค์เบื้องต้นของกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และลาวยังเริ่มดำเนินการตามโครงการในช่วงเวลาดังกล่าวแล้วด้วย

กัมพูชา ไทยและเวียดนามมีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น

ลาวมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องยุติโครงการทันที ในกรณีที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐบาลของกัมพูชา ไทยและเวียดนามซึ่งเป็นประเทศทำย่นำสามารถเรียกร้องค่าชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเขื่อนได้ แต่กัมพูชา ไทยและเวียดนามอาจประสบปัญหาในการเรียกร้องค่าชดเชย เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีการเก็บข้อมูลขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ซึ่งสามารถนำมาใช้พิจารณาว่าเขื่อนไซยะบุรีทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใดต่อแม่น้ำโขง ในปัจจุบันประเทศทั้งสามต้องประสบกับปัญหาที่ยู่ยากในการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเขื่อนแห่งนี้

เขื่อนไซยะบุรีกลายเป็นตัวอย่างที่อันตราย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในอนาคต โดยในปี 2556 อาจมีการก่อสร้างเขื่อนอีกสองแห่งในแม่น้ำโขงสายหลัก ได้แก่ เขื่อนดอนสะหงและเขื่อนปากเบง หากไม่มีการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขื่อนในแม่น้ำโขงอาจลุกลามจนส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองอย่างรุนแรง