



ระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อทรัพยากรน้ำของแม่น้ำโขง



ระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง

www.mrcmekong.org





คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงคืออะไร

แม่น้ำโขงเป็นหนึ่งในแม่น้ำสายใหญ่ของโลกไหลผ่านหกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ประเทศจีนมาจนถึงเวียดนาม การบริหารจัดการลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมเป็นความท้าทายที่ประเทศลุ่มน้ำโขงต้องเผชิญเสมอมา แต่ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสสำหรับการร่วมมือกันของประเศสมาชิก

คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง หรือ MRC เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่ดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการเจรจาและความร่วมมือภายในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ก่อตั้งขึ้นด้วยความตกลงปี พ.ศ.2538 ระหว่างประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ไทยและเวียดนาม คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและมีบทบาทเป็นเวทีสำหรับการทูตเพื่อน้ำเพื่อสนับสนุนการเจรจาเรื่องน้ำระหว่างประเทศทั้งสิ้น

ภายใต้กรอบทางกฎหมายที่เห็นชอบร่วมกัน ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงเหล่านี้ ซึ่งมีผลประโยชน์แห่งชาติและจุดมุ่งหมายที่ให้ความสำคัญแตกต่างกัน มาร่วมหารือความต้องการและความท้าทายในการพัฒนา และเจรจาต่อรองการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกันให้ดียิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของภูมิภาคนี้และประชากรทั้ง 65 ล้านคน



กัมพูชา



สปป.ลาว



ไทย



เวียดนาม

ระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การรักษาหรือล่องหน และข้อตกลง (PNPCA) คืออะไร

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้พัฒนาระเบียบวิธีปฏิบัติ ขึ้นห้าชุดในเรื่องคุณภาพน้ำ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การติดตามตรวจสอบ การใช้น้ำ การรักษาปริมาณการไหลของน้ำ และความร่วมมือในการใช้น้ำ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. 2538 หนึ่งในชุดเอกสารดังกล่าว คือ **ระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การรักษาหรือล่องหน และข้อตกลง** หรือที่เรียกกันว่า PNPCA ซึ่งได้รับความเห็นชอบและนำมาใช้ในเดือนพฤศจิกายนปี พ.ศ. 2546

PNPCA เป็นระเบียบปฏิบัติการของกระบวนการ 3 กระบวนการที่แตกต่างกันซึ่งประเทศสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องดำเนินการสำหรับโครงการที่ใช้น้ำจากลุ่มแม่น้ำที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระแสการไหลของน้ำหรือคุณภาพน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก โครงการเหล่านี้อาจรวมถึงการชลประทานขนาดใหญ่ เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ และการผลิตน้ำประปา

PNPCA ออกแบบมาเพื่อให้บรรลุการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกับบรรเทาผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขงทั้งทางต้นน้ำและท้ายน้ำ



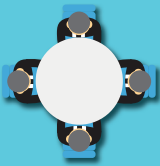


ระเบียบปฏิบัติ PNPCA นำมาใช้ได้อย่างไร

ภายใต้ระเบียบปฏิบัติ PNPCA โครงการใช้น้ำใดๆ ต้องผ่านกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า หรือข้อตกลง กระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง ซึ่ง กระบวนการทั้งหมดนี้ **ไม่มีผล**ต่อการอนุมัติหรือ ไม่อนุมัติโครงการที่เสนอ หากแต่ ระเบียบปฏิบัติ PNPCA เป็นกลไกสนับสนุนความร่วมมือระดับภูมิภาคด้านการใช้น้ำ



การแจ้ง กำหนดให้ประเทศที่เสนอโครงการ ต้องแจ้งรายละเอียดของ โครงการกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ก่อนจะเริ่มการใช้น้ำที่เสนอ











การปรึกษาหารือล่วงหน้า เป็นกระบวนการประเมินทางเทคนิคและการ หารืออย่างเป็นทางการที่มีระยะเวลาหกเดือน ซึ่งประเทศสมาชิกที่ได้รับแจ้ง จะมีโอกาสประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศน์และ ความเป็นอยู่ของผู้คน และเพื่อเสนอแนะมาตรการเพื่อตอบโต้ภัยประเดิน เหล่านั้นก่อนจะใช้น้ำ



ข้อตกลงเฉพาะเจาะจง กำหนดให้ต้องมีการเจรจาต่อรองอย่างทั่วถึงเพื่อ ให้ความบรรลุความเห็นชอบร่วมกันโดยประเทศสมาชิกทั้งหมดถึงเงื่อนไขและ ข้อกำหนดต่อข้อเสนอโครงการ ก่อนจะใช้น้ำจากน้ำตามทีเสนอ

การปฏิบัติตามกระบวนการทั้งสามนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยการใช้สามประการ ได้แก่ **ประเภทของแม่น้ำ** (สายหลักหรือลำน้ำสาขา) **ฤดูกาล** (ฤดูแล้งหรือฤดูน้ำมาก) และ **ขอบเขตการใช้** (ข้ามลุ่มน้ำหรือภายในลุ่มน้ำ) โดยปกติโครงการบนแม่น้ำสายหลักจะต้องมีกระบวนการที่ซับซ้อนกว่าโครงการบนลำน้ำสาขา การใช้ในฤดูแล้งต้องผ่านกระบวนการที่มีเงื่อนไขเรียกร้องมากกว่าโครงการใช้น้ำในฤดูน้ำหลาก เช่นเดียวกัน การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ซึ่งน้ำจะถูกผันจากลุ่มแม่น้ำโขงไปยังลุ่มน้ำอื่น ก็จำเป็นต้องมีกระบวนการที่ถี่ถ้วนกว่าการใช้ภายในลุ่มน้ำซึ่งน้ำยังคงอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขง ตารางด้านล่างแสดงถึงปัจจัยกำหนดและกระบวนการที่ต้องใช้

ประเภทของ	ฤดูกาล	ขอบเขตการใช้	กระบวนการที่ต้องดำเนินการ
 แม่น้ำสายหลัก	 ฤดูแล้ง	ข้ามลุ่มน้ำ (จากลุ่มน้ำโขงไปยังลุ่มน้ำอื่น)	 ข้อตกลงเฉพาะเจาะจง
	 ฤดูน้ำหลาก	ภายในลุ่มน้ำ (ภายในลุ่มแม่น้ำโขง)	 การรักษาหรือล่องหน้า
		ข้ามลุ่มน้ำ (จากลุ่มน้ำโขงไปยังลุ่มน้ำอื่น)	 การรักษาหรือล่องหน้า
 ลำน้ำสาขา	 ทั้งสองฤดู	ภายในลุ่มน้ำ (ภายในลุ่มแม่น้ำโขง)	 การแจ้ง
		ทั้งข้ามลุ่มน้ำและภายในลุ่มน้ำ	 การแจ้ง

การรักษารือล่องหน้าทำงานอย่างไร

กระบวนการรักษารือล่องหน้าประกอบด้วยหลายขั้นตอน โดยเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ PNPCA และความตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. 2538

ขั้นตอนที่ 1 ประเทศสมาชิกที่เสนอโครงการแจ้งแก่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงถึงความประสงค์จะดำเนินกระบวนการรักษารือล่องหน้า และยื่นเอกสารโครงการโดยละเอียด สำนักเลขาธิการฯ จะทบทวนเอกสารและตรวจสอบความครบถ้วนตามกฎระเบียบ ภายในเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน ก่อนจะส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการร่วม ซึ่งเป็นหน่วยบริหารของคณะกรรมการแม่น้ำโขงอันประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลประเทศสมาชิกทั้งสิ้น และการรักษารือล่องจะเกิดขึ้นในขั้นนี้

ขั้นตอนที่ 2 การรักษารือล่องหน้ามีระยะเวลาหกเดือนจะเริ่มขึ้นเมื่อสมาชิกทั้งหมดของคณะกรรมการร่วมได้รับการแจ้งพร้อมด้วยเอกสารโครงการ ในช่วงเวลานี้ คณะกรรมการร่วมจะพิจารณารายละเอียดเชิงเทคนิคของโครงการเพื่อดูว่าเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเรื่องระบบการไหลของน้ำ และ คุณภาพน้ำหรือไม่ รวมถึงประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของผู้คนและเสนอมาตรการเพื่อจัดการกับข้อกังวลเหล่านั้น ก่อนจะสรุปกระบวนการ

การประเมินผลทางเทคนิค: ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินทางเทคนิค คณะกรรมการร่วมจะมอบหมายให้ประเทศสมาชิกและสำนักงานเลขาธิการฯ ตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อทบทวนประเด็นต่างๆ เช่น ความปลอดภัย



ของเขื่อน การอพยพของปลา การไหลของตะกอน การเดินเรือ และผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เครื่องมือและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขง รวมถึง **แนวปฏิบัติการออกแบบเบื้องต้นสำหรับโครงการเขื่อนในแม่น้ำโขงสายหลัก** จะเป็นเครื่องช่วยในการประเมินทางเทคนิค การลงเอยพื้นที่โครงการจะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ด้วย

การรักษาหรือ/การเผยแพร่ข้อมูล: เพื่อรับฟังข้อกังวลและความคิดเห็นของ สาธารณชนและกลุ่มที่สนใจ การรักษาหรือจะจัดให้มีขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง และคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นหน่วยงาน รัฐบาลที่มีบทบาทประสานงาน ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในระดับชาติ

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรักษาหรือ คณะกรรมการร่วมตั้งเป้าหมายให้ได้ข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นเอกฉันท์ถึงเงื่อนไขสำหรับโครงการเพื่อจะเดินหน้าต่อไปได้ ข้อตกลงนี้ไม่ได้เป็นการอนุมัติ หรือปฏิเสธโครงการที่เสนอ แต่ออกแบบมาเพื่อให้ประเทศที่ได้รับแจ้งสามารถให้ข้อเสนอแนะ และให้ประเทศที่เสนอโครงการยอมรับมาตรการบางอย่าง เพื่อบรรเทาผลกระทบ ทางลบที่อาจเกิดขึ้น และแสวงหาหนทางที่ดีกว่าเดิมเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ หากคณะกรรมการร่วมต้องการเวลาเพิ่มเติมเพื่หารือกันก็อาจขยายระยะเวลาของการรักษาหรือล่องหน้าออกไปได้

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อการรักษาหรือสิ้นสุดลง ประเทศที่เสนอ โครงการสามารถเดินหน้าโครงการต่อไปได้ หากคณะกรรมการร่วม ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ คณะกรรมการร่วมสามารถส่งเรื่องต่อไปยังคณะมนตรีคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับตัดสินใจ สูงสุดขององค์กร อันประกอบด้วยตัวแทนระดับรัฐมนตรีจากรัฐบาลประเทศสมาชิกทั้งสิ้น เพื่อหาทางออกต่อไปได้

ขั้นตอนที่ 5 หากคณะมนตรีฯ ไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ เรื่องจะได้รับการส่งต่อไปยังรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางออกผ่านช่องทางการทูตตามปกติต่อไป



กรอบกระบวนการ ปรึกษาหารือล่วงหน้า



กัมพูชา



สปป.ลาว



ไทย



เวียดนาม

คณะกรรมการแม่น้ำโขง

คณะกรรมการ
หน่วยงานวางแผนระดับนโยบาย



คณะกรรมการร่วม
หน่วยงานระดับบริหาร



สำนักงานเลขาธิการ
หน่วยงานระดับปฏิบัติการ



ประเทศที่เสนอโครงการ

ระเบียบปฏิบัติ PNPCA นำไปใช้อย่างไรที่ผ่านมา

นับแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2559 คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้รับยื่นข้อเสนอโครงการใช้น้ำรวมทั้งสิ้น 53 ครั้ง ภายใต้ข้อตกลงแม่น้ำโขงและระเบียบปฏิบัติ PNPCA โดยในจำนวนนี้ 50 ครั้ง เป็นการยื่นเพื่อการแจ้ง และอีก 3 ครั้ง เพื่อการปรึกษาหารือล่วงหน้า โดยยังไม่มีการยื่นสำหรับข้อตกลงเฉพาะ

ในการยื่นเพื่อการแจ้งทั้ง 50 ครั้งนี้แบ่งออกเป็นโครงการบนลำน้ำสาขา 45 ครั้ง และโครงการบนแม่น้ำสายหลัก 5 ครั้ง โดยโครงการเหล่านี้ เป็นโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ 39 โครงการ ส่วนโครงการอื่น ๆ มีทั้งโครงการชลประทานการระบายน้ำและ การควบคุมน้ำท่วม สปป.ลาว และ เวียดนามเป็นประเทศที่ยื่นเรื่องเพื่อการแจ้งข้อมูลโครงการเป็นส่วนใหญ่

โครงการที่ยื่นเข้ามาเพื่อการแจ้งนั้น รวมถึงโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำของกัมพูชา บนแม่น้ำเซซานที่เป็นแม่น้ำสาขาในจังหวัดรัตนคีรีทางตะวันออกเฉียงเหนือในปี พ.ศ. 2553 ข้อเสนอของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2538 เพื่อศึกษาแผนการผันน้ำจากแม่น้ำสาขา คือ แม่น้ำกกและแม่น้ำอิงมายังลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ในจังหวัดเชียงใหม่ พะเยา และน่าน ทางภาคเหนือ และโครงการชลประทานขนาดใหญ่ของเวียดนาม ในจังหวัดดักลัก ทางตอนกลางของประเทศ ในปี พ.ศ. 2548

ส่วนการยื่นเรื่องเพื่อการปรึกษาหารือล่วงหน้าทั้งสามครั้งล้วนเกี่ยวข้องกับโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำ บนแม่น้ำโขงสายหลักใน สปป.ลาว ทั้งสิ้น ครั้งแรก คือ โครงการไซยะบุรี เป็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแบบน้ำไหลผ่าน ขนาดกำลังการผลิต 1,285 เมกะวัตต์ในแขวงไซยะบุรีทางตอนเหนือของ สปป. ลาว โครงการนี้ได้รับแจ้งเข้ามาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2553 และผ่านกระบวนการปรึกษาหารือเป็นเวลาหกเดือนตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554

ครั้งที่สอง คือ โครงการตอนสะโฮง เขื่อนผลิตไฟฟ้าขนาด 240 เมกะวัตต์ ที่จะสร้างขึ้นบนหนึ่งในร่องน้ำที่มีการไหลระหว่างตอน (เกาะ) ในลำน้ำโขง บริเวณสี่พันดอน (4,000 เกาะ) ของแม่น้ำโขงใกล้ชายแดนลาว-กัมพูชา กรณีนี้ยื่นเรื่องเข้ามาครั้งแรกเพื่อทำกระบวนการแจ้งในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 และยื่นเข้ามาใหม่อีกครั้งเพื่อทำการปรึกษาหารือล่วงหน้าในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 จากนั้นผ่านกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าเป็นเวลาหกเดือน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 จนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2558

โครงการล่าสุดที่ยื่นเข้ามาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 คือ โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแบบน้ำไหลผ่านซึ่งจะสร้างขึ้นที่เมืองปากแบงในแขวงอุดมไซ ทางตอนเหนือของ สปป.ลาว การปรึกษาหารือล่วงหน้าเริ่มต้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 และจะดำเนินไปจนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560

การแจ้ง



50

ครั้ง

การปรึกษาหารือล่วงหน้า



3

ครั้ง

ข้อตกลงเฉพาะเจาะจง



0

ครั้ง



ระเบียบปฏิบัติ PNPCA มีผลอย่างไรบ้าง

กระบวนการ ปรึกษาหารือล่วงหน้า สองครั้งแรกสำหรับ โครงการไซยะบุรีและโครงการดอนสะโฮงถือเป็นกรณีทดสอบถึงการทูตเรื่องไฟฟ้าพลังน้ำของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในทั้งสองกระบวนการ ประเทศสมาชิกและสำนักเลขาธิการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแต่ก็ไม่สามารถบรรลุข้อสรุปร่วมกันได้ ไม่ว่าในระดับคณะกรรมการร่วมหรือคณะมนตรี

อย่างไรก็ดี ทั้งสองกรณีเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกร่วมกันทบทวนโครงการพัฒนาของประเทศอิตาลีเพื่อนบ้าน และดำเนินการกับข้อกังวลถึงดินแดนและประชาชนของตนได้ กระบวนการเหล่านี้ยังให้ความชอบธรรมแก่กลุ่มที่สนใจต่างๆ มีโอกาสได้ส่งเสนอความคิดเห็นของพวกเขาให้เป็นที่รับรู้ด้วย

กรณีของโครงการเขื่อนไซยะบุรี กระบวนการนี้ผลักดันให้รัฐบาลลาวและผู้พัฒนาเขื่อนจัดทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของตัวเอง และตัดสินใจลงทุนเพิ่มอีก 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อปรับการออกแบบเขื่อน เพื่อแก้ไขปัญหาการอพยพของปลาและการตกตะกอน ซึ่งเป็นสองข้อกังวลหลักที่ได้รับการหยิบยกขึ้นระหว่างการปรึกษาหารือล่วงหน้า

ตั้งแต่นั้นมา ทั้งประเทศสมาชิกและสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ทบทวนและหารือกันถึงแง่มุมต่างๆ ของระเบียบปฏิบัติ PNPCA เพื่อปรับปรุงการนำไปใช้ รวมถึงความเพียงพอของการจัดทำเอกสาร และระยะเวลาสำหรับแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูล ส่วนหนึ่งของบทเรียนเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นในกระบวนการปรึกษาหารือของกรณีในอนาคต

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ PNPCA:

เข้าไปที่เว็บไซต์ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง: www.mrcmekong.org

ข้อมูลเรื่องระเบียบปฏิบัติ: www.mrcmekong.org/publications/policies-procedures-and-guidelines/

ข้อมูลเรื่องระเบียบปฏิบัติ: www.mrcmekong.org/topics/pnpca-prior-consultation/

ข้อมูลติดต่อสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการแม่น้ำโขง:

ต.ป.ณ. 6101, เลขที่ 18 บ้านศรีฐานเหนือ เขตศรีโคตรบอง กรุงเทพมหานคร
01000, สปป.ลาว

โทรศัพท์: +856 21 263 263 โทรสาร: +856 21 263 264

อีเมล: mrcs@mrcmekong.org (ติดต่อทั่วไป);

mrcmedia@mrcmekong.org (สื่อมวลชน)





© Mekong River Commission

ตีพิมพ์ในเดือนธันวาคม 2559

เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณะ และไม่ใช่อเอกสาร
ระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ที่เป็นทางการ

www.mrcmekong.org

