



ระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง



คณะกรรมการแม่น้ำโขงคืออะไร

แม่น้ำโขงเป็นหนึ่งในแม่น้ำสายใหญ่ของโลกไหลผ่านหกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ประเทศจีนมาจนถึงเวียดนาม การบริหารจัดการลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมเป็นความท้าทายที่ประเทศลุ่มน้ำโขงต้องเผชิญเสมอมา แต่ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสสำหรับการร่วมมือกันของประเศสมาชิก

คณะกรรมการแม่น้ำโขง หรือ MRC เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่ดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการเจรจาและความร่วมมือภายในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ก่อตั้งขึ้นด้วยความตกลงปี พ.ศ.2538 ระหว่างประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ไทยและเวียดนาม คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และมีบทบาทเป็นเวทีสำหรับการทูตเพื่อน้ำเพื่อสนับสนุนการเจรจาเรื่องน้ำระหว่างประเทศทั้งสิ้น

ภายใต้กรอบทางกฎหมายที่เห็นชอบร่วมกัน ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงเหล่านี้ ซึ่งมีผลประโยชน์แห่งชาติและจุดมุ่งหมายที่ให้ความสำคัญแตกต่างกัน มาร่วมหารือความต้องการและความท้าทายในการพัฒนา และเจรจาต่อรองการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกันให้ดียิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของภูมิภาคนี้และประชากรทั้ง 65 ล้านคน



กัมพูชา



สปป.ลาว



ไทย



เวียดนาม

ระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง (PNPCA) คืออะไร

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

PNPCA เป็นระเบียบปฏิบัติการของกระบวนการ 3 กระบวนการที่แตกต่างกันซึ่งประเทศสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องดำเนินการสำหรับโครงการที่ใช้น้ำจากลุ่มแม่น้ำที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระแสการไหลของน้ำหรือคุณภาพน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก โครงการเหล่านี้อาจรวมถึงการชลประทานขนาดใหญ่ เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ และการผลิตน้ำประปา

PNPCA ออกแบบมาเพื่อให้บรรลุการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกับบรรเทาผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขงทั้งทางต้นน้ำและท้ายน้ำ



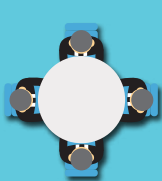


ระเบียบปฏิบัติ PNPCA นำมาใช้อย่างไร

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



การแจ้ง กำหนดให้ประเทศที่เสนอโครงการ ต้องแจ้งรายละเอียดของ โครงการกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ก่อนจะเริ่มการใช้ประโยชน์น้ำที่เสนอ



การปรึกษาหารือล่วงหน้า เป็นกระบวนการประเมินทางเทคนิคและการ หารืออย่างเป็นทางการที่มีระยะเวลาหกเดือน ซึ่งประเทศสมาชิกที่ได้รับแจ้ง จะมีโอกาสประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศน์และ ความเป็นอยู่ของผู้คน และเพื่อเสนอแนะมาตรการเพื่อตอบโต้ภัยประเด็น เหล่านั้นก่อนจะใช้น้ำ



ข้อตกลงเฉพาะเจาะจง กำหนดให้ต้องมีการเจรจาต่อรองอย่างทั่วถึงเพื่อ ให้ความบรรลุความเห็นชอบร่วมกันโดยประเทศสมาชิกทั้งหมดถึงเงื่อนไขและ ข้อกำหนดต่อข้อเสนอโครงการ ก่อนจะใช้ประโยชน์จากน้ำตามที่เสนอ

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)	 การปรึกษาหารือล่วงหน้า
 ลำน้ำสาขา	 ทั้งสองฤดู	ข้ามลุ่มน้ำ (จากลุ่มน้ำโขงไปยังลุ่มน้ำอื่น)	 การปรึกษาหารือล่วงหน้า
	 ทั้งสองฤดู	ภายในลุ่มน้ำ (ภายในลุ่มแม่น้ำโขง)	 การแจ้ง
		ทั้งข้ามลุ่มน้ำและภายในลุ่มน้ำ	 การแจ้ง

การปรึกษาหารือล่วงหน้าทำงานอย่างไร

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าประกอบด้วยหลายขั้นตอน โดยเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ PNPCA และความตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. 2538

ขั้นตอนที่ 1 ประเทศสมาชิกที่เสนอโครงการแจ้งแก่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่โขงถึงความประสงค์จะดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และยื่นเอกสารโครงการโดยละเอียด สำนักเลขาธิการฯ จะทบทวนเอกสารและตรวจสอบความครบถ้วนตามกฎระเบียบ ภายในเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน ก่อนส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการร่วม ซึ่งเป็นหน่วยบริหารของคณะกรรมการแม่โขงอันประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลประเทศสมาชิกทั้งสิ้น และการปรึกษาหารือจะเกิดขึ้นในขั้นนี้

ขั้นตอนที่ 2 การปรึกษาหารือล่วงหน้ามีระยะเวลาหกเดือนจะเริ่มขึ้นเมื่อสมาชิกทั้งหมดของคณะกรรมการร่วมได้รับการแจ้งพร้อมด้วยเอกสารโครงการ ในช่วงเวลานี้ คณะกรรมการร่วมจะพิจารณารายละเอียดเชิงเทคนิคของโครงการเพื่อดูว่าเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการแม่โขงเรื่องระบบการไหลของน้ำ และ คุณภาพน้ำหรือไม่ รวมถึงประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของผู้คนและเสนอมาตรการเพื่อจัดการกับข้อกังวลเหล่านั้น ก่อนจะสรุปกระบวนการ

การประเมินผลทางเทคนิค: ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินทางเทคนิค คณะกรรมการร่วมจะมอบหมายให้ประเทศสมาชิกและสำนักงานเลขาธิการฯ ตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อทบทวนประเด็นต่างๆ เช่น ความปลอดภัย



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

การปรึกษาหารือ/การเผยแพร่ข้อมูล: เพื่อรับฟังข้อกังวลและความคิดเห็นของ สาธารณชนและกลุ่มที่สนใจ การปรึกษาหารือจะจัดให้มีขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง และคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นหน่วยงาน รัฐบาลที่มีบทบาทประสานงาน ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในระดับชาติ

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาปรึกษาหารือ คณะกรรมการร่วมตั้งเป้าหมายให้ได้ข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นเอกฉันท์ถึงเงื่อนไขสำหรับโครงการเพื่อจะเดินหน้าต่อไปได้ ข้อตกลงนี้ไม่ได้เป็นการอนุมัติ หรือปฏิเสธโครงการที่เสนอ แต่ออกแบบมาเพื่อให้ประเทศที่ได้รับแจ้งสามารถให้ข้อเสนอแนะ และให้ประเทศที่เสนอโครงการยอมรับมาตรการบางอย่าง เพื่อบรรเทาผลกระทบ ทางลบที่อาจเกิดขึ้น และแสวงหาหนทางที่ดีกว่าเดิมเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ หากคณะกรรมการร่วมต้องการเวลาเพิ่มเติมเพื่อหารือกันก็อาจขยายระยะเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้าออกไปได้

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

ขั้นตอนที่ 5 หากคณะมนตรีฯ ไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ เรื่องจะได้รับการส่งต่อไปยังรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางออกผ่านช่องทางการทูตตามปกติต่อไป



กรอบกระบวนการ ปรึกษาหารือล่วงหน้า



กัมพูชา



สปป.ลาว



ไทย



เวียดนาม

คณะกรรมการแม่น้ำโขง

คณะมนตรี
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 โดยยังไม่มีกรยื่นสำหรับข้อตกลงเฉพาะ

ในการยื่นเพื่อการแจ้งทั้ง 50 ครั้งนี้แบ่งออกเป็นโครงการบนลำน้ำสาขา 45 ครั้ง และโครงการบนแม่น้ำสายหลัก 5 ครั้ง โดยโครงการเหล่านี้ เป็นโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ 39 โครงการ ส่วนโครงการอื่นๆทั้งโครงการชลประทานการระบายน้ำและ 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 ครั้งแรกคือ โครงการไซยะบุรี เป็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแบบน้ำไหลผ่าน ขนาดกำลังการผลิต 1,285 เมกะวัตต์ในแขวงไซยะบุรีทางตอนเหนือของ สปป.ลาว โครงการนี้ได้รับแจ้งเข้ามาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2553 และผ่านกระบวนการปรึกษาหารือเป็นเวลาหกเดือนตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554

ครั้งที่สองคือ โครงการดอนสะโฮง เขื่อนผลิตไฟฟ้าขนาด 240 เมกะวัตต์ ที่จะสร้างขึ้นบนหนึ่งในร่องน้ำที่มีการไหลระหว่างดอน (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

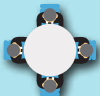
การแจ้ง



50

ครั้ง

การปรึกษาหารือล่วงหน้า



3

ครั้ง

ข้อตกลงเฉพาะเจาะจง



0

ครั้ง



ระเบียบปฏิบัติ PNPCA มีผลอย่างไรบ้าง

กระบวนการ ปรึกษาหารือล่วงหน้า สองครั้งแรกสำหรับ โครงการไซยะบุรีและโครงการดอนสะโฮงถือเป็นกรณีทดสอบถึงการทูตเรื่องไฟฟ้าพลังน้ำของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในทั้งสองกระบวนการ ประเทศสมาชิกและสำนักเลขาธิการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแต่ก็ไม่สามารถบรรลุข้อสรุปร่วมกันได้ ไม่ว่าในระดับคณะกรรมการร่วมหรือคณะมนตรี

อย่างไรก็ดี ทั้งสองกรณีเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกร่วมกันทบทวนโครงการพัฒนาของประเทศอธิปไตยเพื่อนบ้าน และดำเนินการกับข้อกังวลถึงดินแดนและประชาชนของตนได้ กระบวนการเหล่านี้ยังให้ความชอบธรรมแก่กลุ่มที่สนใจต่างๆ มีโอกาสได้ส่งเสนอความคิดเห็นของพวกเขาให้เป็นที่รับรู้ด้วย

กรณีของโครงการเขื่อนไซยะบุรี กระบวนการนี้ผลักดันให้รัฐบาลลาวและผู้พัฒนาเขื่อนจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของตัวเอง และตัดสินใจลงทุนเพิ่มอีก 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 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:

ตู้ 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 และไม่ใช่ออกสาร
ระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ที่เป็นทางการ

