



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แม่น้ำโขงนับว่าเป็นแม่น้ำที่สำคัญและยาวที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีความยาวกว่า 4,200 กิโลเมตร มีพื้นที่รับน้ำถึง 795,000 ตารางกิโลเมตรซึ่งในจำนวนนี้เป็นของลุ่มน้ำโขงตอนล่างประมาณ 600,000 ตารางกิโลเมตร¹ แม่น้ำโขงตอนล่างเริ่มนับจากจุดที่แม่น้ำโขงไหลผ่านดินแดนสามเหลี่ยมอันเป็นพรมแดนไทย ลาว พม่า ไหลผ่านเขตแดนไทย-ลาวผ่านตอนกลางกัมพูชา และไหลลงสู่ทะเลจีนใต้บริเวณดินดอนสามเหลี่ยมทางตอนใต้ของเวียดนาม (ดูแผนภาพที่ 1.1)

ที่ราบลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างกว้างใหญ่มาก ครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศลาว และกัมพูชา รวมทั้งภาคอีสานทั้งหมดและภาคเหนือบางส่วนของประเทศไทย และพื้นที่ราบภาคใต้ของประเทศเวียดนาม ประมาณว่ามีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มน้ำโขงตอนล่างประมาณ 50 ล้านคนหรือคิดเป็นประมาณหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดของประเทศเหล่านั้น²

ประเทศเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งในด้านอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ใช้ในการเกษตรและอุตสาหกรรม แม่น้ำโขงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแถบลุ่มน้ำนี้ อย่างไรก็ตามในการใช้น้ำอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันย่อมมีของทิ้งเสีย (Waste) คินมาสู่ธรรมชาติซึ่งน้ำเสียจากทุกแหล่งจะระบายลงสู่แหล่งน้ำเพื่อให้ไหลลงสู่ทะเล ดังนั้น แม่น้ำโขงจึงเป็นแม่น้ำหลักที่รองรับมลพิษจากลำน้ำสาขาที่กระจายกันอยู่ในประเทศลุ่มน้ำนี้ก่อนไหลลงสู่ทะเล โดยธรรมชาติแล้วแหล่งน้ำทั่วไปมีความสามารถที่จะรับความสกปรกไว้ได้ระดับหนึ่งโดยไม่ทำให้เกิดการเน่าเสียและปรับสภาพได้โดยการหมุนเวียนของวงจรอาหาร แต่ถ้าปริมาณของเสียที่ทิ้งลงสู่แหล่งน้ำมีมากขึ้นก็จะเกินขีดความสามารถในการปรับสภาพของน้ำ ทำให้น้ำเกิดการเน่าเสียได้ เมื่อพิจารณาถึงกรณีแม่น้ำโขงซึ่งขณะนี้ยังไม่เกิดปัญหามลพิษร้ายแรงเช่นแม่น้ำ

¹ Mekong Committee, Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin : 1988 Annual Report (Bangkok : Mekong Secretariat, 1988), p. 1.

² Ibid, p. 1.

อื่น ๆ อาทิ แม่น้ำไรน์ แม่น้ำดานูบ ในยุโรป แม่น้ำเซนต์ลอเรนในอเมริกาและแม่น้ำสินธุในเอเชียใต้ อย่างไรก็ตาม จากนโยบายเศรษฐกิจของประเทศในเขตลุ่มน้ำโขง ซึ่งต้องการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยไม่คำนึงถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอแล้ว เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ปัญหามลพิษในแม่น้ำโขงได้ ตัวอย่างที่ได้เกิดขึ้นดังเช่นกรณีแม่น้ำสาขา ของแม่น้ำโขงที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดปัญหาน้ำเสียหลายสายและครั้งล่าสุดคือ กรณี น้ำพองน้ำเสียอันเนื่องมาจากกากน้ำตาล (Molasses) จากโรงงานน้ำตาลในจังหวัดขอนแก่นรั่วไหล ลงในลำน้ำพองจนเกิดปัญหาน้ำพองน้ำเสียทั้งสาย³ ซึ่งถ้าแม่น้ำโขงเกิดมลพิษขึ้นผลเสียก็จะย้อน กลับมากระทบต่อเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแถบลุ่มน้ำโขงนั่นเอง(ดูแผนภาพที่ 1.2) เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ การดำเนินการป้องกันมลพิษจึงไม่อาจทำได้โดย รัฐใดรัฐหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านอธิปไตยในดินแดนของตน ดังนั้นจึงมีปัญหาว่าถ้าเกิด มลพิษในแม่น้ำโขงแล้ว รัฐริมฝั่งจะมีสิทธิและหน้าที่ในการป้องกันหรือจัดการมลพิษนั้นอย่างไร

ถ้าพิจารณาถึงคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง (Mekong Committee) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1957 โดยรัฐภาคีลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว เวียดนาม และไทย ภายใต้การ สนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ประสานงานให้ คำแนะนำในการวางแผนพัฒนาและนำทรัพยากรทางน้ำรวมทั้งทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้ โดยมุ่ง ในการพัฒนาการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ การชลประทาน การป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ การเดินเรือ การเกษตร การจัดการสันปันน้ำ การประมงและการประปา⁴

จากรายงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงปี 1988 มีโครงการพัฒนาในลุ่มแม่น้ำโขงถึง 31 โครงการกระจายอยู่ในประเทศภาคี⁵ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนั้น เพื่อนำทรัพยากรมาใช้ในประเทศภาคี

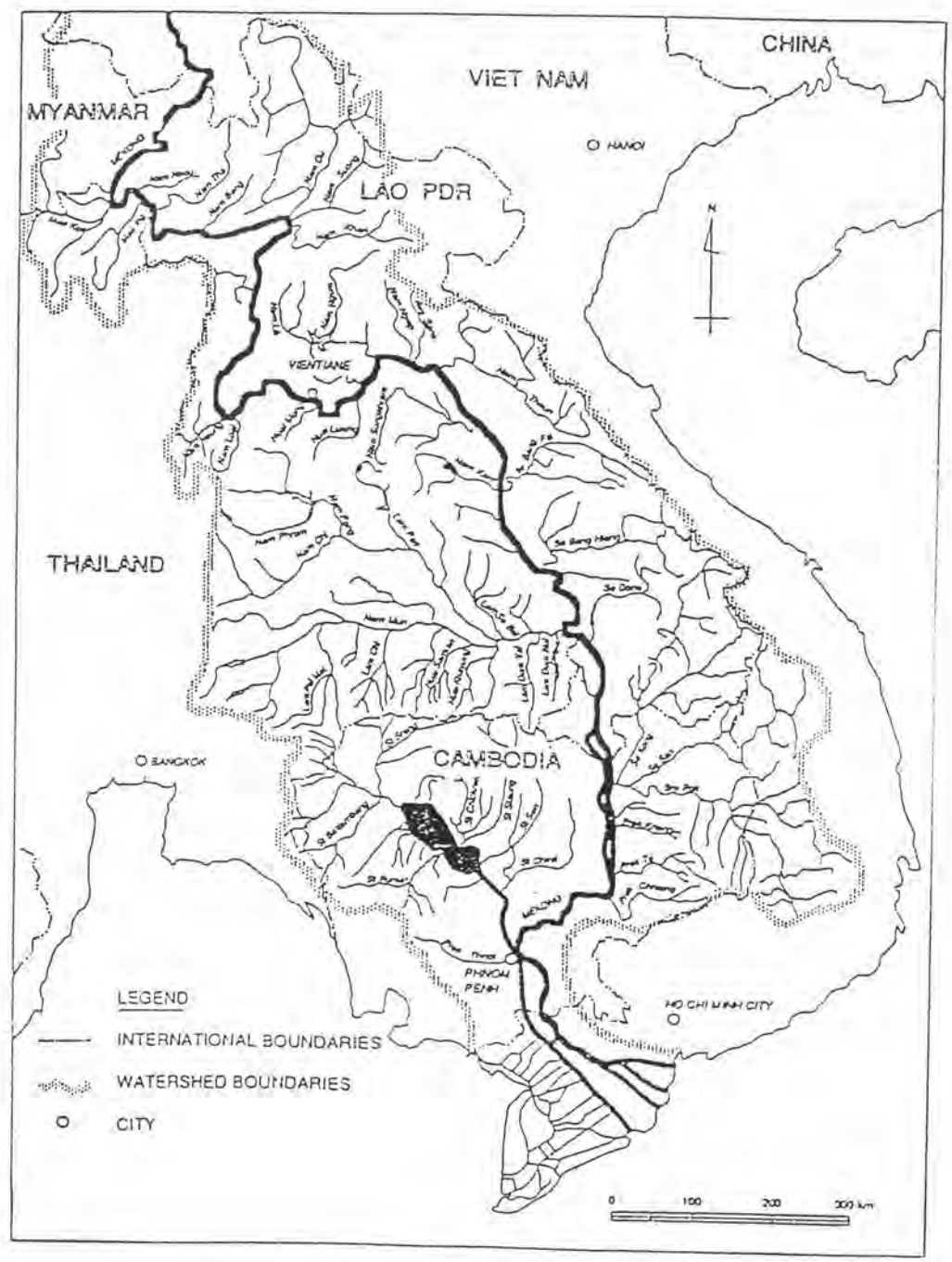
³ "พันธุฆาต พอง-ซี-มูล-โขง," ผู้จัดการรายวัน (11-12 เมษายน 2535): 23.

⁴ United Nations, The United Nations in the Asian and Pacific Region (Bangkok: United Nations, 1993), p. 44-45.

⁵ Mekong Committee, Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin : 1988 Annual Report, op. cit., supra note 1 at 48-49.

สำหรับการดำเนินการในการป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงนั้น ได้เริ่มตระหนักในปี 1975 โดยได้มีปฏิญญาร่วมหลักการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เพื่อเป็นหลักการร่วมกันของประเทศในลุ่มน้ำในการใช้ทรัพยากรจากน้ำ คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงได้ยึดถือหลักการต่าง ๆ ในการพัฒนาทรัพยากรน้ำมาตลอด โดยที่ยังเคลือบคลุมในสถานะของปฏิญญาหลักว่ามีผลผูกพันรัฐภาคีหรือไม่ ต่อมาในปีค.ศ. 1991 ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงได้ตกลงให้ระงับการใช้หลักการตามปฏิญญาร่วมฯ เพื่อที่จะจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้น้ำขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงมีประเด็นว่าระหว่างที่ไม่มีข้อตกลงกันจะมีหลักกฎหมายในการควบคุมและป้องกันมลพิษอย่างไร ถ้าเกิดมลพิษขึ้นในแม่น้ำโขงแล้ว รัฐริมฝั่งจะมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร และคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศเพียงองค์การเดียวในขณะนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงจะสามารถป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงได้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนรูปแบบของข้อตกลงระหว่างรัฐภาคีที่จะจัดทำขึ้นควรมีบทบัญญัติในการป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงอย่างไร ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบตลอดจนแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

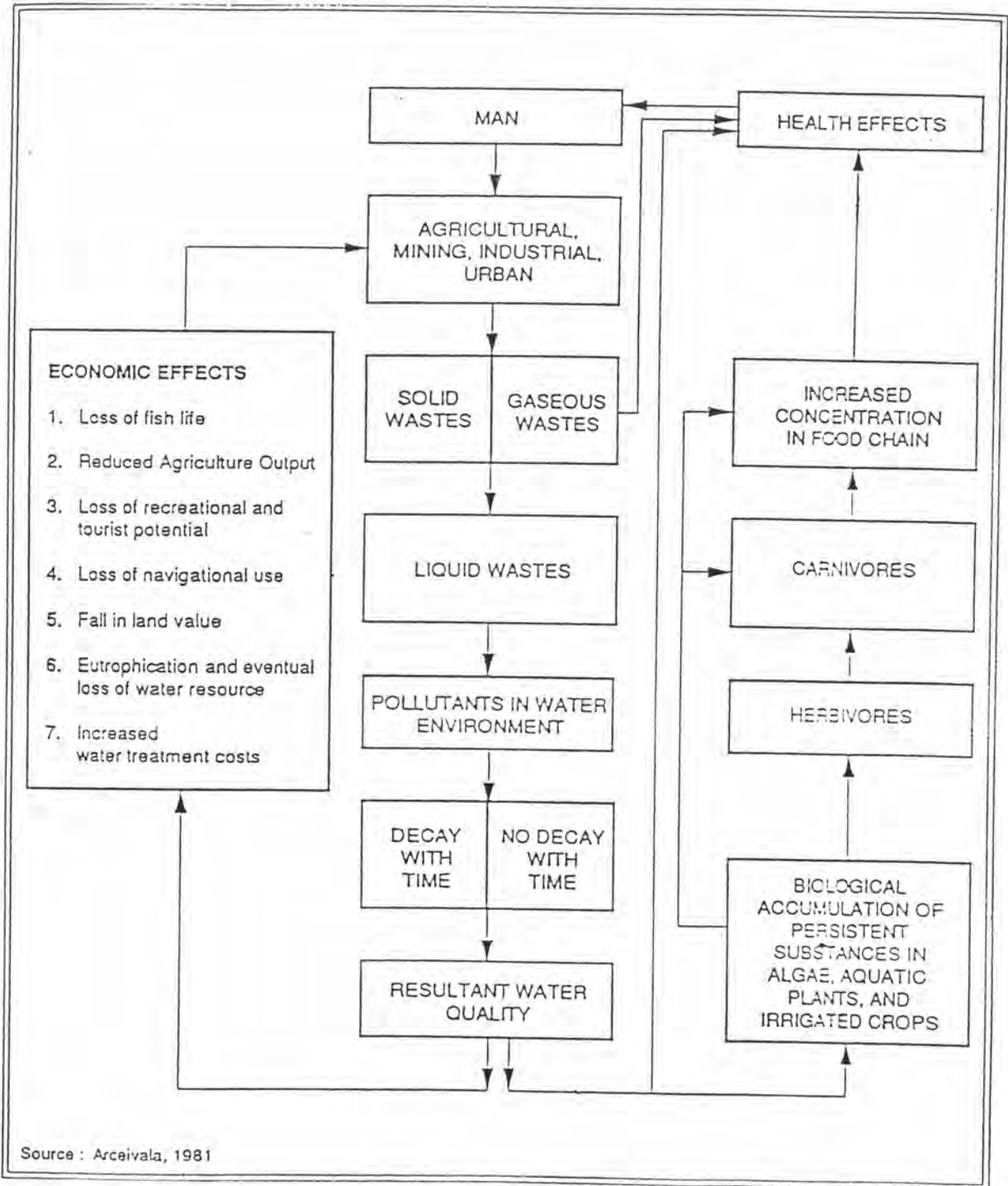
แผนภาพที่ 1.1
แสดงขอบเขตของลุ่มแม่น้ำโขง



ที่มา : Mekong Committee, Strategy for Water Pollution Control in the Lower Mekong Basin (Bangkok, Mekong Secretariat, 1992), Annex 2. figure 1.

แผนภาพที่ 1.2

ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อมทางน้ำ



ที่มา : Mekong Committee, "Study on Water Quality and Pollution Control (Project Proposal)," Mekong Doc. MKG/R. 92064 November, 1992 : figure 1.(manuscript).

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงหลักกฎหมาย และวิธีการในการป้องกันมลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศที่มีอยู่ว่าสามารถนำมาใช้กับภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างได้หรือไม่

สมมติฐานของการวิจัย

1. การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหามลพิษในแม่น้ำโขง
2. หลักกฎหมาย และวิธีการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศที่มีผลต่อการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขง

วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีวิจัยที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก และวิจัยภาคสนามเป็นส่วนประกอบ การวิจัยเอกสารนั้นทำโดยวิเคราะห์เอกสารทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (primary source) และข้อมูลทุติยภูมิ (secondary source) โดยการติดต่อขอใช้ข้อมูลกับแหล่งข้อมูลโดยตรง เช่น Mekong Document Center ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวิกตอเรีย ห้องสมุด ESCAP และ UNEP Information Center

ส่วนการวิจัยภาคสนามนั้น กระทำโดยการสอบถามความคิดเห็นและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง เพื่อเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิดหลักกฎหมายและที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในการป้องกันมลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศ
2. ได้ทราบแนวทางและวิธีการที่ใช้ในการป้องกันมลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศ
3. ได้ทราบถึงการใช้หลักกฎหมาย และวิธีการในการป้องกันมลพิษในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง