

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ภายหลังจากที่ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว และหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมที่ปรากฏในความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 แล้วในบทนี้จะได้กล่าวถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะเป็นอันดับต่อไป

5.1 บทสรุป

จากศึกษากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นที่มีใช้การเดินเรือ พบว่าปัจจุบันหลักกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติได้แก่ หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ซึ่งปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมทั้งได้รับการรับรองและนำหลักกฎหมายดังกล่าวไปปรับใช้กับคดีโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งศาลภายในประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐรวม

เนื้อหาของหลักการนี้เป็นการรับรองสิทธิของรัฐริมน้ำทั้งหลายว่ารัฐทุกรัฐมีสิทธิที่เท่าเทียมและสัมพันธ์กัน (Equality and Correlative right) ในการใช้น้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศที่ไหลผ่านดินแดนของรัฐนั้น คำว่ามีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้น้ำ*ไม่ได้หมายความว่ารัฐทุกรัฐมีสิทธิใช้น้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศในปริมาณที่เท่ากัน* แต่หมายความว่ารัฐริมน้ำทุกรัฐต่างมีสิทธิที่เท่าเทียมกันที่จะใช้น้ำ (คำว่าเท่าเทียมนี้ใช้ในความหมายที่ว่ารัฐทุกรัฐต่างก็มีสิทธิใช้น้ำเหมือนกัน) ไม่มีรัฐใดมีสิทธิดีกว่ารัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็รัฐที่อยู่ต้นน้ำ รัฐท้ายน้ำ หรือรัฐที่มีการใช้น้ำมาก่อนรัฐอื่นก็ตาม และสิทธิการใช้น้ำของรัฐหนึ่งนั้นก็ถูกจำกัดโดยสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐอื่นๆ ซึ่งก็คือสิทธิที่สัมพันธ์กัน (Correlative right) นั้นเอง

ผลของหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมนี้ก่อให้เกิดสิทธิแก่รัฐในการใช้น้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศได้อย่างเป็นธรรมขณะเดียวรัฐที่ใช้น้ำนั้น ก็มีหน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐอื่นๆ ด้วย

นอกจากนี้หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมยังกำหนดให้การใช้น้ำโดยรัฐต่างๆนั้นต้องเป็นการใช้น้ำอย่างเป็นประโยชน์ เป็นการใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดการสูญเสีย

น้ำโดยเปล่าประโยชน์โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐอีกด้วย

จะเห็นว่าหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมมีข้อดีคือ หลักการนี้ ไม่ได้เป็นการชี้ขาดว่ารัฐใดมีสิทธิในการใช้น้ำดีกว่ารัฐอื่น เนื่องจากรัฐริมน้ำทุกรัฐต่างมีสิทธิใช้น้ำเช่นเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดสถานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้โดยสมบูรณ์หรือเป็นฝ่ายเสียโดยสมบูรณ์ และหลักการนี้เป็นการประสานผลประโยชน์ของรัฐริมน้ำทุกฝ่ายเข้าด้วยกันทำให้หลักการนี้มีความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ความเป็นธรรมในการใช้น้ำก็จะมีลักษณะที่เป็นพลวัตคือปรับเปลี่ยนได้ตามข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เปลี่ยนแปลงไป

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถกำหนดได้ว่าการใช้น้ำอย่างไรและในปริมาณเท่าใดจึงจะเป็นการใช้น้ำที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรม ดังนั้นการพิจารณาว่าการใช้น้ำของรัฐริมน้ำเป็นธรรมหรือไม่นั้นจึงถูกกำหนดให้พิจารณาจากปัจจัย และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในแต่ละคดี

จากการศึกษาสนธิสัญญาและแนวปฏิบัติของรัฐระหว่างการเจรจาเพื่อแบ่งน้ำ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลโดยเฉพาะศาลภายในประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐรวมและได้นำหลักการใช้น้ำอย่างเป็นทางการมาปรับใช้กับการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆ ภายในประเทศ พบว่าปัจจัยหรือข้อเท็จจริงที่ได้เคยถูกใช้ประกอบการพิจารณาจำแนกได้ หกกลุ่ม คือ

1. ปัจจัยทางภูมิศาสตร์, อุทกศาสตร์และลักษณะทางธรรมชาติ
2. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ
3. การใช้น้ำที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศ
4. ประสิทธิภาพของการใช้น้ำ
5. ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐริมน้ำอื่นๆ
6. ปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้จำเป็นจะต้องถูกนำมาพิจารณาหากปัจจัยใดไม่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำที่จะเกิดขึ้นในกรณีนั้นๆ ปัจจัยนั้นก็ไม่จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณา และนอกจากนี้ก็ได้หมายความว่าปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณามีเพียงหกกลุ่มดังที่ได้

กล่าวมานี้เท่านั้น ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วยหากปัจจัยนั้นเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในการใช้น้ำ เช่นการใช้น้ำตามธรรมเนียมปฏิบัติของคนในพื้นที่

ในส่วนของ การชั่งน้ำหนักปัจจัยแต่ละข้อนั้นกฎหมายระหว่างประเทศมิได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่นอนไว้ว่าปัจจัยแต่ละข้อนั้นมีน้ำหนักมากเพียงใดในกระบวนการพิจารณา คงปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของคู่เจรจาหรือผู้ตัดสินกำหนดน้ำหนักของปัจจัยแต่ละข้อเอง และเพราะเหตุที่ไม่ได้มีการกำหนดให้พิจารณาปัจจัยจำพวกใดเป็นการเฉพาะนี้เองทำให้อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ปัจจัยในการพิจารณาขึ้นใน 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก คู่พิพาทอาจไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะใช้ปัจจัยใดบ้างเป็นเครื่องพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐภาคีแต่ละฝ่าย

ประการที่สอง คู่พิพาทอาจไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะให้น้ำหนักแก่ปัจจัยแต่ละปัจจัยมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตามการที่ไม่ได้มีการกำหนดให้พิจารณาปัจจัยจำพวกใดเป็นการเฉพาะนั้นก็ ก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมในแง่ที่ว่า รัฐต่างๆสามารถเสนอปัจจัยเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้อย่างไม่จำกัดและสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้น้ำจริงๆที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

จากการศึกษาจากแนวคำพิพากษา/คำตัดสินของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะรัฐที่เป็นรัฐรวม พบว่าปัจจัยที่มีน้ำหนักที่สุดในการพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการใช้น้ำได้แก่ ปัจจัยเรื่องเรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการใช้น้ำที่แท้จริงของแต่ละรัฐ (Real Need) และความจำเป็นของแต่ละรัฐนี้สามารถพิจารณาได้จากปัจจัยอื่นๆ เช่น จำนวนประชากรที่ต้องพึ่งพาน้ำจากแม่น้ำในแต่ละรัฐ, พื้นที่ชลประทานในแต่ละรัฐ, ทรัพยากรอื่นที่สามารถทดแทนการใช้น้ำจากแม่น้ำ ฯลฯ ส่วนปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะทางธรรมชาตินั้นมีน้ำหนักน้อยในการพิจารณาเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้น้ำ เหตุนี้รัฐที่ปล่อยน้ำลงสู่แม่น้ำระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก อาจไม่ได้หมายความว่าต้องได้รับส่วนแบ่งน้ำในปริมาณที่มากตามไปด้วย หากว่ารัฐนั้นไม่มีความจำเป็นในการใช้น้ำ ส่วนปัจจัยอื่นๆ อันได้แก่การใช้น้ำในปัจจุบันของแต่ละรัฐ (Existing Use) นั้นก็เป็นปัจจัยที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้น้ำของแต่ละรัฐอีกปัจจัยหนึ่งเช่นกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า การใช้น้ำที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้นจะมีความสำคัญเหนือกว่าการใช้น้ำในลักษณะอื่นและเป็นการใช้น้ำที่ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงได้ และในส่วนปัจจัยที่ว่าด้วยประสิทธิภาพในการใช้น้ำนั้นมีบทบาทในสองลักษณะ บทบาทแรก คือบทบาทในกระบวนการพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการใช้น้ำ ปัจจัยดังกล่าวมีบทบาทค่อนข้างน้อย คือเป็นเพียงปัจจัยที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น

ในการใช้น้ำเท่านั้น เพราะหากรัฐที่ประสงค์จะใช้น้ำกลับใช้น้ำโดยไม่มีประสิทธิภาพหรือใช้น้ำโดยใช้เทคโนโลยีอันทำให้เกิดการสูญเสียน้ำเป็นจำนวนมาก ย่อมหมายความว่ารัฐนั้นไม่มีความต้องการใช้น้ำที่แท้จริง อย่างไรก็ตามปัญหาที่ว่าระดับของประสิทธิภาพ หรือระดับของเทคโนโลยีในการใช้น้ำเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นการจงใจใช้น้ำโดยไม่มีความต้องการนั้น จะต้องพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินของแต่ละรัฐ บทบาทที่สองของปัจจัยเรื่องประสิทธิภาพปรากฏในกระบวนการปรับเปลี่ยนการใช้น้ำของแต่ละฝ่ายให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีน้ำหนักมากในการพิจารณาเพื่อปรับเปลี่ยนการใช้น้ำที่ขัดแย้งกันให้สอดคล้องกันโดยเกิดประสิทธิภาพในการใช้น้ำแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด และปัจจัยเรื่องผลกระทบจากการใช้น้ำที่อาจเกิดขึ้นกับรัฐริมน้ำอื่นซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีบรรทัดฐานที่แน่ชัดนักว่าการใช้น้ำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นมากเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นการใช้น้ำที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆที่อาจเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาอีกเช่นข้อเท็จจริงเรื่องจารีตประเพณีการใช้น้ำของคนที่อยู่ในพื้นที่

และเพราะเหตุที่ความเป็นธรรมนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจกำหนดชัดเจนได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเอง ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศต้องกำหนดกระบวนการในการใช้น้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศขึ้นโดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่างๆ เช่นหน้าที่บอกกล่าว(Notify) และหน้าที่ในการปรึกษาหารือรวมทั้งเจรจา ก่อนการดำเนินโครงการทั้งนี้เป็นการกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐริมน้ำทั้งหลายเข้ามาเจรจากันเพื่อกำหนดขอบเขตของสิทธิการใช้น้ำของแต่ละฝ่ายนั่นเอง และเพื่อเป็นการขจัดปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิในการใช้น้ำ ประเทศในภูมิภาคต่างๆจึงได้จัดทำสนธิสัญญาเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อกำหนดขอบเขตของสิทธิในการใช้น้ำ และหน้าที่ในการใช้น้ำของรัฐริมน้ำแต่ละฝ่ายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้ในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศจะได้มีการกำหนดถึงปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงสิทธิในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมของรัฐริมน้ำแต่ละฝ่าย รวมทั้งกระบวนการในการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศไว้โดยกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ในการเจรจากันก่อนการใช้น้ำก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การเจรจานั้นจะประสบความสำเร็จและสามารถก่อให้เกิดความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมในการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศได้เสมอไป การที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเรื่องการใช้ในแม่น้ำระหว่างประเทศได้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางด้านสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศของรัฐคู่พิพาทและความตั้งใจจริงของรัฐคู่พิพาทในการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทที่เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นเครื่องช่วยก่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอีกด้วย

สำหรับประเทศประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจากการศึกษาพบว่าประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนั้นมีผลประโยชน์ในการใช้น้ำจากกลุ่มแม่น้ำโขงที่แตกต่างกันและต่างฝ่ายต่างก็ต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความยากในการก่อให้เกิดร่วมมือในการใช้น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตามประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนั้นยังไม่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมระหว่างรัฐภาคีทั้งหลาย มีเพียงสถานการณ์ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิการใช้น้ำระหว่างรัฐต่างๆ¹ โดยหากจะมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำเกิดขึ้น ก็น่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำของรัฐในกลุ่มแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้งซึ่งเป็นช่วงแต่ละประเทศต่างมีความต้องการใช้น้ำจากแม่น้ำโขง แต่น้ำในแม่น้ำโขงมีปริมาณไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้น้ำของรัฐริมน้ำทุกฝ่าย นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้แก่ความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำระหว่างรัฐริมน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง และรัฐต้นน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนอันได้แก่ประเทศจีนและพม่า ซึ่งมีข้อเสนอของความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995

ในส่วนของความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นความตกลงเกี่ยวกับการใช้น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง จะเห็นว่าความตกลงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐภาคีแต่ละฝ่ายเอาไว้อย่างชัดเจนดังที่ปรากฏในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลายเช่น Helsinki Rules on the use of the Waters of International Rivers และ Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, 1997 ทั้งนี้ก็น่าจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ร่างความตกลงฉบับดังกล่าวประสงค์ที่จะให้ความตกลงฉบับนี้มีความยืดหยุ่น(Flexibility)เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐต่างๆ ในกลุ่มแม่น้ำโขงที่แตกต่างกันมากและเป็นที่ยอมรับของรัฐในกลุ่มแม่น้ำ

¹ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจะไม่เคยมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำโขงเลย ความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นแล้วได้แก่ กรณีความขัดแย้งระหว่างกัมพูชาและเวียดนาม กรณีสืบเนื่องมาจากการใช้น้ำของเวียดนามจากน้ำตก Yali ซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำ Sesan อันเป็นลำน้ำสาขาแห่งหนึ่งของแม่น้ำโขงเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งผลการใช้น้ำของเวียดนามนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวกัมพูชาที่อยู่บริเวณปลายน้ำของลำน้ำ Sesan ในประเทศกัมพูชา

โขงทั้งหลาย การกำหนดปัจจัยต่างๆที่ใช้ในการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมของรัฐภาคีไว้อย่างชัดเจนจนเกินไปก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งจนกระทั่งไม่อาจก่อให้เกิดความร่วมมือในการใช้น้ำระหว่างรัฐภาคีต่างๆได้

แม้ตามความตกลงฉบับดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่าง เป็นธรรมไว้ก็ตาม แต่ความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดกระบวนการในการใช้น้ำ อันได้แก่ กระบวนการก่อนการใช้น้ำ และกระบวนการในการระงับข้อพิพาท ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐภาคี ทั้งหลายสามารถยกปัจจัยต่างๆขึ้นพิจารณาได้หลากหลายและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้น้ำที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ได้มากกว่าการที่จะกำหนดปัจจัยต่างๆไว้เป็นการตายตัวในความ ตกลง อย่างไรก็ตามการที่ความตกลงกำหนดเพียงกระบวนการในการใช้น้ำโดยไม่ได้กำหนด ปัจจัยหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมไว้ก็อาจ นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเนื่องจากรัฐภาคีทั้งหลายไม่สามารถตกลง กันได้ว่าจะใช้หลักเกณฑ์หรือปัจจัยใดเป็นเครื่องพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและ เป็นธรรมของรัฐริมน้ำแต่ละฝ่ายได้

และนอกจากความตกลงฉบับนี้ได้มีการบทบัญญัติเรื่องการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและ เป็นธรรมและกระบวนการในการใช้น้ำต่างๆ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำที่อาจจะมี ขึ้นแล้ว ในความตกลงฉบับดังกล่าวยังได้มีกลไกป้องกันความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำระหว่างรัฐ ภาคีที่อาจเกิดขึ้นอีกด้วย โดยสะท้อนออกมาในรูปของพันธกรณีต่างๆ เช่นหน้าที่ในการรักษา ระดับน้ำในแม่น้ำโขง(Main stream)(ในข้อ 6 ของความตกลง) หน้าที่ในการจัดทำความตกลง เฉพาะก่อนการผันน้ำจากแม่น้ำโขงข้ามลุ่มน้ำ(Inter-basin diversion)ในฤดูแล้ง(ข้อ 5 b.2.) แต่ บทบัญญัติที่ได้กล่าวมานี้ยังไม่ชัดเจน และอยู่ระหว่างการเจรจาของรัฐภาคีทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมที่ปรากฏในกฎหมายระหว่าง ประเทศและในความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขงผู้เขียนเห็นว่าควร มีการปรับปรุงหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมที่ปรากฏในความตกลงฯในด้านต่างๆ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้น้ำที่ปรากฏอยู่ในความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 นั้นควรมีการปรับปรุงในสองส่วนคือ

ก. บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการนำปัจจัยที่ใช้พิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมซึ่งปรากฏในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐภาคีแต่ละฝ่าย โดยผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการนำปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้น้ำจะต้องคำนึงถึงประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น คือ

- จะใช้ปัจจัยใดในการพิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐภาคีแต่ละฝ่าย
- จะนำกระบวนการพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมมาปรับใช้อย่างไรจึงจะสอดคล้องกับกระบวนการการใช้น้ำที่ถูกกำหนดไว้ในความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995

สำหรับประเด็นแรก ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัจจัยที่ควรนำมาใช้ในการพิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมในลุ่มแม่น้ำโขงนั้นอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

- (1) ปัจจัยที่ปรากฏอยู่ในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ เช่น ใน Helsinki Rules on the use of international rivers 1966 และ United Nation on the law of the non-navigational uses of international watercourses 1997 และใน Joint Declaration of Principles for Utilization of the Water of the Lower Mekong Basin 1975
- (2) ปัจจัยอื่นๆที่อาจจะมีการกล่าวอ้างเพิ่มขึ้นในแต่ละกรณีด้วย

สำหรับปัจจัยในประเภทแรกได้แก่ปัจจัย 5 กลุ่ม อันได้แก่

1. ปัจจัยทางภูมิศาสตร์, อุทกศาสตร์และลักษณะทางธรรมชาติ
2. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ

3. การใช้น้ำที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศ
4. ประสิทธิภาพของการใช้น้ำ
5. ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐริมน้ำอื่นๆ

ซึ่งปรากฏอยู่ในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศและควรนำมาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐภาคีแต่ละฝ่าย

ส่วนปัจจัยประเภทที่สองได้แก่ปัจจัยอื่นๆที่อาจจะเกี่ยวข้องซึ่งอาจจะมีการกล่าวอ้างเพิ่มขึ้นในแต่ละกรณีด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าปัจจัยใดควรจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการใช้น้ำได้หรือไม่นั้นควรพิจารณาจากว่าปัจจัยนั้นสามารถชี้ให้เห็นได้หรือไม่ว่ารัฐนั้นมีความจำเป็นในการใช้น้ำแค่ไหนเพียงใด

และปัจจัยที่ควรจะมีค่าสำคัญในอันดับต้นๆ ก็คือปัจจัยซึ่งสามารถช่วยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ, การใช้น้ำจากแม่น้ำโขงของรัฐภาคีแต่ละรัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน, ประสิทธิภาพของโครงการใช้น้ำแต่ละโครงการในการใช้น้ำจากแม่น้ำโขง และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับรัฐภาคีอื่นๆในกลุ่มแม่น้ำโขง

โดยปัจจัยหรือเกณฑ์ในการพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและธรรมเหล่านี้ควรมีการกำหนดไว้ในรูปของกฎการใช้น้ำ(Rules for water utilization)เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และสามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ต่างๆที่มีการเปลี่ยนแปลงไปได้

สำหรับประเด็นที่สอง ผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐภาคีแต่ละฝ่ายตามกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้นั้น สามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการใช้น้ำ(Procedure) ในลุ่มน้ำโขงได้ โดยนำมาใช้ทั้งในชวงกระบวนการก่อนการใช้น้ำทั้งในขั้นตอนของการบอกกล่าว (Notify) ขั้นตอนของการหารือล่วงหน้า(Prior Consultation) และขั้นตอนของการจัดทำข้อตกลงเฉพาะ(Specific Agreement) [ซึ่งในปัจจุบันรัฐภาคีทั้งสี่ประเทศได้จัดทำกฎเบื้องต้นเกี่ยวกับการบอกกล่าว(Notify)การหารือล่วงหน้า(Prior Consultation) และการจัดทำข้อตกลงเฉพาะ แล้ว แต่กฎฉบับดังกล่าวก็ยังอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อให้เสร็จสมบูรณ์] และในกระบวนการระงับข้อพิพาทตามความตกลงทั้งที่เป็นการระงับข้อพิพาทในระดับคณะกรรมการธิการและการระงับข้อพิพาทในระดับรัฐบาล

ข. การแก้ไขความไม่ชัดเจนต่างๆที่ปรากฏในความตกลง

จากการศึกษาหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมที่ปรากฏในความตกลงจะเห็นได้ว่าความตกลงฉบับดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนปรากฏอยู่ซึ่งน่าจะเป็นเจตนาของผู้บัญญัติความตกลงฉบับนี้ที่จะให้มีการเจรจาต่อไปในอนาคต โดยความไม่ชัดเจนดังกล่าวนั้น อาจจำแนกได้สองกรณีคือ

1. กรณีที่เป็นความไม่ชัดเจนอันเนื่องมาจากการที่ความตกลงฉบับดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีเจรจาตกลงกันในภายหลัง เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องการรักษาระดับน้ำขั้นต่ำตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ (Acceptable minimum monthly natural flow)
2. และในกรณีที่เป็นความไม่ชัดเจนที่ความตกลงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่มาตกลงกันในภายหลังแต่อย่างไร

โดยผู้เขียนจะขอเสนอให้มีการแก้ไขความไม่ชัดเจนในกรณีที่เป็นความไม่ชัดเจนที่ความตกลงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่มาตกลงกันในภายหลัง ซึ่งได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

ข้อเสนอการใช้น้ำ

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดความหมายของคำว่า "การใช้น้ำ" โดยกำหนดให้คำว่า "การใช้น้ำ" นั้นมีความหมายรวมถึง การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำในโครงการใช้น้ำต่างๆของแต่ละประเทศด้วย เช่นการเพิ่มปริมาณการกักเก็บน้ำของอ่างเก็บน้ำ หรือ การเพิ่มความจุของเขื่อนต่างๆ และควรกำหนดคำว่า "การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อยที่ไม่มีผลกระทบต่อปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง" (domestic and minor uses of water not having a significant impact on mainstream flows) ให้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้รัฐภาคีทราบถึงสิทธิการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศของตนได้ชัดเจนขึ้น และป้องกันความขัดแย้งจากการใช้น้ำอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในภายภาคหน้า

- การใช้น้ำในลำน้ำสาขา

จะเห็นว่าความตกลงฉบับนี้ไม่ได้กำหนดถึงหน้าที่ก่อนการใช้น้ำในกรณีที่เป็นการใช้จากลำน้ำสาขาที่ไหลข้ามประเทศไว้เป็นพิเศษแต่อย่างไร ทำให้การใช้น้ำจากลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงทั้งหมดตกอยู่ภายใต้พันธกรณีในการบอกกล่าวก่อนการใช้น้ำเท่านั้น ซึ่งการที่กำหนดพันธกรณีเช่นนี้แม้จะสอดคล้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐริมน้ำแต่ละรัฐก็ตาม แต่พันธกรณีเช่นว่านี้ไม่เหมาะสมกับกรณีที่เป็นการใช้จากลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงที่มีลักษณะการไหลผ่าน

ดินแดนของรัฐภาคีตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป เนื่องจากการใช้น้ำในรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐภาคีอื่นได้ เช่นกรณีพิพาทเรื่องการใช้น้ำจากน้ำตก Yali ระหว่างกัมพูชาและเวียดนาม ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขความตกลงโดยกำหนดให้รัฐริมน้ำที่ประสงค์จะใช้น้ำจากลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงที่ไหลผ่านดินแดนของรัฐภาคีตั้งแต่สองประเทศขึ้นไปมีหน้าที่ปรึกษาหารือ(Prior Consultation) กับคณะกรรมการร่วมก่อนการใช้น้ำเช่นเดียวกับการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงภายในลุ่มน้ำ(Intra-basin use) ในฤดูแล้งซึ่งจะช่วยให้มีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำของรัฐภาคีแต่ละฝ่ายได้ดีขึ้น

- การรักษาระดับน้ำ

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาถึง"ภาวะแล้งจัด และน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์" (The cases of historically severe droughts and/or floods) ที่ยอมรับร่วมกันของรัฐภาคีทุกฝ่าย เพื่อป้องกันความขัดแย้งจากการใช้น้ำอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในกายภาคหน้า

โดยเกณฑ์ในการพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีภาวะแล้งหรือภาวะน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์นั้นจัดนั้นควรพิจารณาจาก²

² ในฐานะนักกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขงมิได้กำหนดความหมายของคำว่า"ภาวะแล้งจัด และน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์" (The cases of historically severe droughts and/or floods) ไว้ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในการตีความหมายของคำดังกล่าวได้ และด้วยเหตุที่ผู้เขียนมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องทางอุทกวิทยาไม่มากนัก ผู้เขียนจึงเห็นว่าเรื่องการกำหนดความหมายของคำดังกล่าว นั้น ควรเป็นหน้าที่ของนักเทคนิค(Technician) มากกว่าที่จะให้นักกฎหมายซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริงเป็นผู้กำหนด

ดังนั้นหากจะมีการกำหนดความหมายของคำดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าคณะกรรมการร่วม(Joint Committee) ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำกฎการใช้น้ำก้ำน้ำที่จัดตั้งคณะทำงาน(Working group) ที่มีความรู้ความสามารถและประกอบขึ้นมาจากตัวแทนของรัฐภาคีทุกฝ่ายเพื่อดำเนินการกำหนดความหมายของคำดังกล่าว ก่อนนำประเด็นต่างๆเหล่านี้เข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะกรรมการร่วมและที่ประชุมคณะมนตรีต่อไป

1. ปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ที่มีภาวะแล้งจัดหรือน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์ เปรียบเทียบกับข้อมูลปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ที่มีภาวะแล้งจัดหรือน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์ที่เคยมีมาในอดีต
2. ระดับน้ำในแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาในพื้นที่ที่มีภาวะแล้งจัดหรือน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์ เปรียบเทียบกับข้อมูลปริมาณระดับน้ำในแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาในพื้นที่ที่มีภาวะแล้งจัดหรือน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์ที่เคยมีมาในอดีต

2. กระบวนการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง

ในส่วนกระบวนการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงในประเด็นต่างๆดังนี้

- ระบบการตรวจสอบการใช้น้ำ (Monitoring System)

ในส่วนระบบตรวจสอบการใช้น้ำ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำกฎการตรวจสอบการใช้น้ำนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลและประเภทของข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำที่จำเป็นจะต้องถูกตรวจสอบให้ชัดเจน สถานที่ที่จะทำการตรวจสอบ และช่วงเวลาในการตรวจสอบการใช้น้ำ

สำหรับในประเด็นที่ว่าใครจะเป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันรัฐภาคีแต่ละรัฐก็ได้มีการตรวจวัดระดับน้ำและวัดคุณภาพน้ำอยู่แล้ว ดังนั้นหากจะมีการตรวจสอบการใช้น้ำของรัฐภาคีต่างๆแล้ว ควรให้รัฐภาคีนั้นๆทำการตรวจสอบการใช้น้ำเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการตรวจสอบการใช้น้ำโดยรัฐภาคีต่างๆเองนั้นมีข้อดีคือ เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และแสดงถึงความไว้วางใจกันระหว่างรัฐภาคี และนอกจากนี้การให้รัฐภาคีตรวจวัดปริมาณและคุณภาพน้ำระหว่างกันเองย่อมจะทำให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพยายามรักษามาตรฐานนโยบายของตนเองโดยการตรวจสอบการใช้น้ำของรัฐอื่นด้วย³ และหากมีข้อมูลเป็นที่น่าเชื่อถือว่ามีเปลี่ยนแปลงของระดับ

³ ข้อเสนอแนะของผู้เขียนเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการใช้น้ำนี้ตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่าหากมีการตรวจสอบการใช้น้ำแล้วข้อมูลที่จะต้องมีการตรวจสอบ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำภายในรัฐภาคีแต่ละรัฐ และเมื่อระบบนิเวศของแม่น้ำโขงมีความเกี่ยวพันกัน อันทำให้การใช้น้ำภายในของรัฐฯ หนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐอื่นได้ ดังนั้นการที่รัฐหนึ่งใช้น้ำมากน้อย

น้ำและคุณภาพของน้ำจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นแล้วจึงค่อยมีการจัดตั้ง คณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากรัฐภาคีแต่ละรัฐขึ้นตรวจสอบข้อมูลอีกครั้ง หนึ่ง ซึ่งกระบวนการตรวจสอบการใช้น้ำในลักษณะที่ผู้เขียนกล่าวมานี้มีข้อดีกว่าการตรวจสอบ การใช้น้ำโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้น้ำร่วมสำหรับตรวจสอบการใช้น้ำภายในรัฐ ภาคีแต่ละรัฐ เพราะจะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และไม่มีปัญหาความขัดแย้ง ทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอำนาจในการตรวจสอบข้อมูลการใช้น้ำของรัฐภาคีแต่ละรัฐและอำนาจ อธิปไตยของแต่ละรัฐตามมา

ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำที่ควรจะมีการตรวจสอบได้แก่ ปริมาณน้ำและอัตราการไหล ของน้ำก่อนและหลังการดำเนินการดำเนินโครงการ คุณภาพของน้ำก่อนและหลังการดำเนินโครงการใช้ น้ำ ในช่วงฤดูต่างๆ ซึ่งข้อมูลทั้งสองส่วนนี้จะช่วยชี้ให้เห็นว่าการใช้น้ำของรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งนั้น เกินขอบเขตสิทธิการใช้น้ำของตนหรือไม่ หรือการใช้น้ำของรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งนั้นได้ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐอื่นในแง่คุณภาพของน้ำหรือไม่

- กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการ

ในส่วนกระบวนการระงับข้อพิพาทตามความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ของลุ่มแม่น้ำโขงนั้นผู้เขียนเห็นว่าการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการนั้นยังไม่มีขั้นตอนและ กระบวนการที่ชัดเจนดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่อง การระงับข้อพิพาทมาประยุกต์ใช้ โดยมีแนวทางดังนี้

- ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทของในแต่ละชั้น โดยหากรัฐคู่กรณีไม่ สามารถยุติความขัดแย้งในเวทีของคณะกรรมการร่วมได้ภายใน 6 เดือน เช่น คู่กรณีไม่ สามารถเจรจาเพื่อบรรลุถึงความตกลงกับคณะกรรมการร่วม หรือคู่กรณีไม่สามารถเจรจา เพื่อจัดทำความตกลงเฉพาะกับคณะกรรมการร่วมได้ ก็ควรจัดให้มีการระงับข้อพิพาทขึ้น
- ก่อนที่จะมีกระบวนการระงับข้อพิพาท รัฐคู่พิพาททั้งหลายควรที่จะได้มีการเจรจากัน เพื่อที่จะกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทก่อน โดยการที่จะเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท แบบใดนั้นขึ้นอยู่กับว่ารัฐคู่พิพาทเห็นชอบกับกระบวนการระงับข้อพิพาทเช่นว่านั้นหรือไม่

เพียงใด รัฐภาคีอื่นๆที่อยู่ใกล้เคียงก็ย่อมสามารถที่จะทราบถึงปริมาณและคุณภาพที่เปลี่ยนแปลง ไปได้

- การระงับข้อพิพาทตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่คู่กรณีสามารถนำมาใช้ได้นั้นจำแนกได้หลายประเภท เช่น การเจรจาระหว่างรัฐคู่พิพาท, การไกล่เกลี่ย (Mediation), การไต่สวนข้อเท็จจริง (Inquiry), การประนีประนอม (Conciliation) ในส่วนของการเจรจานั้นรัฐภาคีสามารถใช้เวทีการประชุมของคณะกรรมการร่วมเป็นเวทีในการเจรจาได้อยู่แล้ว หรือรัฐภาคีอาจจะตกลงให้มีการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐคู่พิพาทเองโดยไม่อาศัยกลไกของคณะกรรมการร่วมก็ได้

ส่วนการระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่นนั้นรัฐภาคีอาจจะตกลงให้มีบุคคลที่ 3 เข้ามาเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย, ไต่สวน หรือประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเอง หรืออาจจะอาศัยกลไกของคณะกรรมการร่วมหรือคณะมนตรีในการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษ (special working group) ขึ้นแทนบุคคลฝ่ายที่ 3 เพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย, ไต่สวน หรือประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ได้เช่นเดียวกัน

3. เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนและพม่าเป็นรัฐต้นน้ำ โดยเฉพาะประเทศจีนซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินโครงการในการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงหลายโครงการ ซึ่งการดำเนินโครงการใช้น้ำนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐที่อยู่ปลายน้ำได้ แต่ประเทศจีนและพม่ามิได้เป็นภาคีของความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ความตกลงฉบับนี้จึงมิได้มีผลบังคับแก่รัฐทั้งสองแต่อย่างไร ดังนั้นรัฐในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างทั้งหลายควรจะร่วมมือกันในการผลักดันให้ประเทศต้นน้ำทั้งสองเห็นถึงประโยชน์จากการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่รัฐในกลุ่มแม่น้ำโขงทุกฝ่ายร่วมกัน เพื่อให้รัฐต้นน้ำทั้งสองเข้าร่วมในความตกลงฉบับนี้ อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ในการใช้น้ำจากกลุ่มแม่น้ำโขงของทุกฝ่ายและลดผลกระทบจากการใช้น้ำที่จะเกิดกับรัฐปลายน้ำได้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย