

การสร้างเขื่อนกันแม่น้ำโขงที่ส่งผลกระทบต่อเขตแดนไทย-ลาว

เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์

กลุ่มนิเวศวัฒนธรรมศึกษา

3 มิถุนายน 2551

นายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ได้ออกมาพูดเกี่ยวกับโครงการอุโมงค์ผันน้ำโขงเป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันอาทิตย์ที่ 25 พฤษภาคม 2551 ในรายการ “สนทนาประสาสมัคร” ทางโทรทัศน์ช่อง NBT ว่า จะทำการสร้างเขื่อนแบบ Check Dam หรือฝายแมว หรือเขื่อนกันน้ำท่วมแบบ Levee เพื่อกักเก็บน้ำให้อ่างล้นสูงขึ้นมาจากท้องน้ำประมาณ 18 เมตร โดยจะทำเป็นขั้นบันได 3 ตัวด้วยกัน คือหนึ่ง-เขื่อนบ้านกุ่ม อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี สอง-เขื่อนได้ปากน้ำห้วยหลวง แคว อ.โพธิ์ชัย จ.หนองคาย และสาม-เขื่อนแคว อ.สังคม หรือปากชม จ.เลย โดยแต่ละเขื่อนดังกล่าวจะทำการทดน้ำให้อ่างล้นขึ้นมาเป็นระยะทางประมาณ 100 กิโลเมตรกว่า ๆ จากหน้าเขื่อนไปจนถึงท้ายน้ำ

จนถึงบัดนี้แผนการ/นโยบายของนายสมัครต่อการทำเขื่อนกันแม่น้ำโขงยังมีนโยบายแอบแฝงหรือปิดบังซ่อนเร้นอยู่ว่าจะเลือกสร้างเขื่อนกันแม่น้ำโขงเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือเขื่อนเพื่อการชลประทานแบบ Check Dam หรือ Levee กันแน่

แต่ไม่ว่าจะเป็นเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าหรือการชลประทานล้วนมีข้อที่นำห่วงใยสำคัญประการหนึ่ง นั่นก็คือการพังทลายของตลิ่งสองฝั่งโขงที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของเขตแดนไทย-ลาว

การพังทลายของตลิ่งกันแม่น้ำโขงมีอยู่หลายสาเหตุด้วยกัน สาเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการจากการสร้างเขื่อนกันแม่น้ำโขงก็คือ หนึ่ง-กระแสน้ำที่ไหลแรงขึ้นจากการปล่อยน้ำของเขื่อน และสอง-การกักเก็บน้ำให้อ่างล้นสูงขึ้นของเขื่อนจะทำให้ตลิ่งสองฝั่งโขงซึ่งมีโครงสร้างเป็นดินทรายเกิดการอู้น้ำจนหนักและพังทลายลงได้

ซึ่งการพังทลายของตลิ่งน้ำโขงนี่เองจะเป็นผลทำให้เขตแดนไทย-ลาวเกิดการเปลี่ยนแปลงไป

เขตแดนไทย-ลาวเป็นผลจากการปักปันเขตแดนตามสนธิสัญญาปักปันเขตแดนสยาม-ฝรั่งเศสหลายฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาสยาม-ฝรั่งเศสฉบับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1904(พ.ศ.2447), ความตกลงสยาม-ฝรั่งเศสฉบับวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ.1904(พ.ศ.2447), สนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศสและพิธีสารแนบท้าย ฉบับวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1907(พ.ศ.2450) และอนุสัญญาสยาม-ฝรั่งเศสฉบับวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ.1926(พ.ศ.2469) และแผนที่ที่จัดทำขึ้นตามความตกลงทุกฉบับที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งลาวเป็นผู้สืบทอดจากฝรั่งเศส

เขตแดนไทย-ลาวมีความยาวประมาณ 1,810 กิโลเมตร ประกอบด้วยเขตแดนตามสันปันน้ำ (เขตแดนทางบก) ประมาณ 702 กิโลเมตร และที่เป็นลำน้ำ(เขตแดนทางน้ำ) กล่าวคือแม่น้ำโขง แม่น้ำเหือง และห้วยดอน ประมาณ 1,108 กม. ตั้งต้นตั้งแต่สบรวก อ.เชียงแสน จ.เชียงราย หรือ บริเวณที่เรียกว่าสามเหลี่ยมทองคำที่แม่น้ำรวกและแม่น้ำโขงแบ่งดินแดนของสามประเทศคือ พม่า ลาวและไทย ต่อจากนั้นแม่น้ำโขงจะไหลลงมาเป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับลาว จนมาถึงบริเวณ แก่งผาได อ.เวียงแก่น จ.เชียงราย เส้นเขตแดนระหว่างไทยกับลาวจะขึ้นสู่ทางบกได้ไปตามสันปัน น้ำของเทือกเขาเวียงผาเหียง ส่วนแม่น้ำโขงจะไหลเข้าไปอยู่ในเขตแดนของลาวฝ่ายเดียว จนแม่น้ำ โขงไหลออกจากแผ่นดินลาวมาบรรจบกับแม่น้ำเหือง ในเขต อ.เชียงคาน จ.เลย ทอดยาวเป็นเส้น เขตแดนไทย-ลาวไปจนถึงบริเวณปากแม่น้ำมูน อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี และก็จะไหลเข้าไปอยู่ใน แผ่นดินลาวฝ่ายเดียวอีกครั้งหนึ่ง ส่วนเส้นเขตแดนก็จะเปลี่ยนขึ้นทางบกตามสันปันน้ำไปจนถึง ช่องบก จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นจุดบรรจบของเส้นเขตแดนของสามประเทศ คือ ลาว ไทยและ กัมพูชา

บ่อเกิดของปัญหาเขตแดนระหว่างไทย-ลาว เกิดมาจากภายหลังจากลาวได้รับเอกราช และ ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ได้เกิดปัญหาเขตแดนไทย-ลาวที่สำคัญ และนำไปสู่การปะทะกันด้วยกำลังอาวุธอย่างรุนแรง 2 ปัญหา ได้แก่ ปัญหากรณีสามหมู่บ้านในช่วง เมษายน-มิถุนายน 2527 และปัญหาบ้านร่มเกล้าในช่วงเดือนพฤษภาคม 2530-ต้นปี 2531

ภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์และการพบปะกันในระดับประมุขของทั้งสองประเทศ ไทยกับลาวได้ลงนามความตกลงเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวร่วมกัน เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2539 ให้จัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน โดยคณะกรรมการเขตแดนร่วมฯ ได้จัดตั้ง คณะอนุกรรมการเทคนิคร่วมไทย-ลาว ขึ้นเพื่อดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในพื้นที่

การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนร่วมไทย-ลาว ได้เริ่มต้นสำรวจในพื้นที่เขตแดนทางบก ก่อนตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2540 จนถึงปัจจุบัน(พฤศจิกายน พ.ศ. 2549) ทั้งสองฝ่ายสามารถ ร่วมกันจัดทำหลักเขตแดนได้แล้ว 190 หลัก เป็นระยะทางทั้งสิ้นประมาณ 676 กิโลเมตร หรือคิด เป็นร้อยละ 96 ของความยาวเขตแดนทางบกทั้งสิ้น 702 กิโลเมตร (เป็นความยาวเส้นเขตแดนตาม ความเห็นของฝ่ายไทย) ส่วนที่เหลือเป็นบริเวณที่ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับแนว เส้นเขตแดนจนทำให้เกิดเป็นปัญหาหลักเขตแดนที่ค้างจำนวน 23 บริเวณ ซึ่งสามารถจำแนก ออกเป็น 6 กลุ่ม ตามลักษณะของปัญหา ดังนี้

- ปัญหาสันปันน้ำที่เป็นเส้นเขตแดนในภูมิประเทศถูกทำลาย

ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 7 บริเวณ ได้แก่ (1) บริเวณห้วยสะแดง-บ้านป่าหวาน จังหวัดน่าน (2) บริเวณห้วยโก๋น-เมืองเงิน จังหวัดน่าน (3) บริเวณช่องทางภูคู้ จังหวัดอุดรธานี (4)

บริเวณห้วยต่าง-ปางฝ้าย จังหวัดอุตรดิตถ์ (5) บริเวณห้วยพร้าว-หนองปะจิด จังหวัดอุตรดิตถ์ (6)
บริเวณช่องพอก จังหวัดอุบลราชธานี และ (7) บริเวณช่องเม็ก-วังเต่า จังหวัดอุบลราชธานี

- ปัญหาสันปันน้ำในภูมิประเทศจริงไม่สอดคล้องกับแผนที่คณะกรรมการปักปัน
เขตแดนมาตราส่วน 1:200,000 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่กรณีที่เส้นเขตแดนในแผนที่คณะกรรมการปักปันฯ
ผ่านยอดเขา แต่สันปันน้ำในภูมิประเทศจริงไม่ผ่านยอดเขา ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 บริเวณ ได้แก่ (1)
บริเวณคอกยี่กอก จังหวัดน่าน (2) บริเวณภูสามเส้า จังหวัดน่าน (3) บริเวณภูจันแดง จังหวัด
อุบลราชธานี (4) บริเวณภูแดนเมือง จังหวัดอุบลราชธานี (5) บริเวณภูเคเตียนโน จังหวัดอุบลราชธานี

ประเภทที่สอง ได้แก่แนวเขตแดนในแผนที่คณะกรรมการปักปันฯ ไม่
ตรงกับแนวสันปันน้ำในภูมิประเทศจริง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 บริเวณ ได้แก่ (1) บริเวณภูป่าไร่-ภูสถาน
จังหวัดอุบลราชธานี และ (2) ภูค่าง จังหวัดอุบลราชธานี

- ปัญหาที่แต่ละฝ่ายอ้างแนวสันปันน้ำต่างกัน (หรือปัญหาสันปันน้ำในภูมิประเทศ
ถูกทำลายและไม่ตรงกับแผนที่คณะกรรมการปักปันฯ)

ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 บริเวณ ได้แก่ (1) บริเวณ 3 หมู่บ้าน จ.อุตรดิตถ์ และ (2)
บริเวณบ้านทุ่งหนองบัว จังหวัดอุบลราชธานี

- ปัญหาประชาชนไทยในพื้นที่ต่อต้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 บริเวณ ในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ (1) บริเวณแก่งผาไค
(2) บริเวณผาหม่น (3) บริเวณภูชี้ฟ้า

- ปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายอ้างลำน้ำที่เป็นเส้นเขตแดนต่างกัน

ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 บริเวณ ได้แก่ (1) บริเวณบ้านร่มเกล้า จังหวัดพิษณุโลก
และ (2) บริเวณห้วยดอน จังหวัดอุบลราชธานี

- ปัญหาอื่น ๆ (ซึ่งไม่สามารถจัดไว้ในกลุ่มต่าง ๆ ข้างต้น)

ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 4 บริเวณ ได้แก่ (1) บริเวณที่จะกำหนดก่อสร้างหลักเขต
แดนที่ 2-08 จังหวัดเชียงราย (2) บริเวณหลักเขตแดนที่ 2-24 จังหวัดพะเยา (3) บริเวณที่จะกำหนด
จุดก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 15-37 (บริเวณภูโง๊ะ-โก๊ะ) จังหวัดอุบลราชธานี และ (4) บริเวณที่จะ
กำหนดจุดก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 15-39 จังหวัดอุบลราชธานี

ซึ่งปัจจุบันการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกร่วมไทย-ลาว คาดว่ายังมีหลักเขตแดน
คงค้างอยู่อีกหลายบริเวณที่ยังไม่แล้วเสร็จ (แต่ไม่ถึง 23 บริเวณ จากปี พ.ศ.2549)

ส่วนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางน้ำร่วมไทย-ลาว (ในแม่น้ำโขง และแม่น้ำหือง)
นั้น ในปัจจุบันได้ทำการสำรวจไปบ้างแล้วแต่คาดว่าจะยังไม่สามารถจัดทำหลักเขตแดนแต่อย่างใด โดยทั้ง
สองฝ่ายได้เริ่มดำเนินการหารือในเรื่องดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 2545 โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างแผน

แม่บทและข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ (TOR) ในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางน้ำร่วมระหว่างไทย-ลาว คณะทำงานฯ ได้ประชุมร่วมกันแล้ว 5 ครั้ง โดยในการประชุมครั้งแรกทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่าเขตแดนในแม่น้ำโขงเป็นไปตามอนุสัญญาสยาม-ฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ.1926 (พ.ศ.2469) และแผนที่ Trace de la Frontiere Franco-Siamoise du Mekong ฉบับที่ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ.1931 ส่วนเขตแดนในแม่น้ำโขงนั้น เป็นไปตามสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส และพิธีสารแนบท้าย ฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1907 (พ.ศ.2450) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถยกร่าง TOR ดังกล่าวได้ เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับวิธีการทางด้านเทคนิคในการถ่ายทอดเส้นเขตแดนที่ปรากฏในแผนที่ Trace ลงในภูมิประเทศตามลำน้ำโขงในปัจจุบัน และทั้งสองฝ่ายก็ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับหลักการในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางน้ำในแม่น้ำโขง รายละเอียดสรุปได้ดังนี้

แม่น้ำโขง

ข้อเสนอของฝ่ายไทย

(1) ให้มีการจัดทำแผนที่จากการบินถ่ายภาพทางอากาศขึ้นใหม่ในลักษณะเป็นแผนที่แถบ (Strip Map) มาตรฐาน 1:25,000 เท่ากับแผนที่ Trace

(2) ให้มีการกำหนดแนวเขตแดนในแม่น้ำโขงลงบนแผนที่ฉบับใหม่ โดยให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณาเปรียบเทียบตำแหน่งที่ตั้งของเกาะ/ดอนต่าง ๆ ที่ปรากฏในแผนที่ Trace เพื่อร่วมกันระบุว่าเกาะ/ดอนใดเป็นของฝ่ายใด สำหรับบริเวณที่แม่น้ำแยกออกเป็นหลายสาย เพราะมีเกาะ/ดอนซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นของฝ่ายใด ให้กำหนดเส้นเขตแดนไปตามร่องน้ำลึก วันเข้าสำรวจ ส่วนบริเวณแม่น้ำซึ่งไม่ปรากฏเกาะ/ดอน ให้กำหนดเขตแดนตามร่องน้ำลึก ณ วันเข้าดำเนินการสำรวจ

ข้อเสนอของฝ่ายลาว

(1) ให้ใช้แผนที่ Trace เป็นแผนที่กำหนดเส้นเขตแดนทางน้ำร่วมระหว่างไทย-ลาว

(2) ให้ถ่ายทอดเส้นเขตแดนที่ปรากฏในแผนที่ Trace ลงในแผนที่ฐาน (แผนที่อุทกศาสตร์ปี ค.ศ.1996) โดยการนำแผนที่ฐานและแผนที่ Trace มาสแกน จากนั้นนำมาทำการปรับแก้ แล้วนำมาซ้อนทับกัน (เพื่อพยายามทำให้แผนที่ Trace ซึ่งไม่เคยมีระบบพิกัดมาแต่แรก เกิดระบบพิกัดสมมุติขึ้นมา) จากนั้นจึงถ่ายทอดเส้นเขตแดนจากแผนที่ Trace ลงในแผนที่ฐาน ทั้งนี้ การถ่ายทอดเส้นเขตแดนดังกล่าวต้องคำนึงถึงเกาะ/ดอนต่าง ๆ ในแม่น้ำโขงที่ได้ระบุไว้ในสนธิสัญญาว่าเกาะ/ดอนใดเป็นของฝ่ายลาว แลเกาะ/ดอนใดเป็นของฝ่ายไทย และต้องปฏิบัติตลอดเส้นเขตแดนตามลำน้ำโขง โดยจะดำเนินการเป็นตอน ๆ ตามพื้นที่การแบ่งตอนสำรวจฯ ที่ทั้งสองฝ่ายได้แบ่งกันไว้แล้ว และใช้แผนที่อุทกศาสตร์ปี ค.ศ.1961-1963 (พ.ศ.2504-2506) มาช่วยในการกำหนดพิกัดและตรวจสอบภูมิประเทศจริง

(3) ให้นำรูปถ่ายทางอากาศเก่า (ที่ฝ่ายลาวค้นพบ) ตามลำแม่น้ำโขงซึ่งบินถ่ายเมื่อปี ค.ศ.1925 และรูปถ่ายทางอากาศปี ค.ศ.1952-1954 มาใช้ประโยชน์ในการศึกษาสภาพภูมิประเทศในสมัยนั้นโดยนำรูปถ่ายทางอากาศปี ค.ศ.1959 มาใช้เปรียบเทียบเพื่อศึกษาสภาพภูมิประเทศจริง ส่วนรูปถ่ายทางอากาศปี ค.ศ.1991-1993 ที่บินถ่ายรูปฯ โดยบริษัท FINNMAP OY (ที่ใช้ทำแผนที่อุตุนิยมวิทยาปี ค.ศ.1996) ครอบคลุมพื้นที่ตลอดลำน้ำโขง มาตรฐาน 1:40,000 ให้นำมาช่วยในการกำหนดค่าพิกัด และตรวจสอบภูมิประเทศจริง

แม่น้ำเหือง

ฝ่ายไทย เห็นควรให้เส้นเขตแดนในแม่น้ำเหืองเป็นไปตามร่องน้ำลึกธรรมชาติซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ตามธรรมชาติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ฝ่ายลาว ต้องการให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันจัดทำ TOR ในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในแม่น้ำเหืองเพื่อให้เป็นเขตแดนคงที่ (Fixed Boundary)

ประเด็นก็คือการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงล้วนส่งผลกระทบต่อเขตแดนทั้งไทยและลาว ในทางที่อาจได้หรือเสียผลประโยชน์ได้ เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับ “อธิปไตยเหนือดินแดน” อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งจนก่อเกิดเป็นการสู้รบทางทหารขึ้นได้ โดยเรื่องสำคัญเช่นนี้รัฐบาลทั้ง 2 ประเทศจะต้องนำเรื่องดังกล่าวเข้าหารือต่อรัฐสภา มีอาจเป็นอำนาจเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจอนุมัติเพียงลำพังให้โครงการที่ส่งผลกระทบต่อเขตแดนดำเนินการต่อไปโดยไม่ปรึกษาหารือต่อรัฐสภาเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและรัฐธรรมนูญของรัฐบาลทั้งสองประเทศคือลาวและไทยจะต้องคำนึงถึงว่าการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงจะเกิดผลกระทบต่อกระเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงเขตแดนหรือเขตอำนาจแห่งรัฐของทั้ง 2 ประเทศหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นทั้งสองประเทศจะต้องมีการตกลงเจรจากัน และจะต้องตรากฎหมายเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามความตกลงได้ ซึ่งก็จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ดังนั้นเอง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่ารัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศจะต้องพิจารณาให้ชัดเจนเสียก่อนว่า จะต้องทำการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในแม่น้ำโขงร่วมไทย-ลาวให้แล้วเสร็จเสียก่อน ก่อนที่จะทำการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงหรือไม่ เพื่อที่จะได้ปรากฏหลักฐานของเขตแดนทั้ง 2 ประเทศอย่างชัดเจนและมั่นคงถาวร หากเมื่อมีการสร้างเขื่อนแล้วจะรู้ว่า “ร่องน้ำลึก” ซึ่งใช้เป็นหลักเกณฑ์ของการแบ่งเขตแดนทางน้ำไทย-ลาวได้เปลี่ยนแปลงไปจากหลักเขตแดนที่ได้จัดทำไว้ในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อไทยหรือลาวอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาอ้างสิทธิทับซ้อนกันขึ้นเหมือนอย่างที่เคยเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งจนก่อเกิดการสู้รบทางทหารระหว่างไทย-ลาว ขึ้นมาจากกรณีของสามหมู่บ้านในช่วงเมษายน-มิถุนายน 2527 และปัญหามันร่มเกล้าในช่วงเดือนพฤษภาคม 2530-ต้นปี 2531 ขึ้นมาอีกในอนาคต