

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



## คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๑๕/๒๕๖๘

เรื่อง สิทธิชุมชน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน  
กรณีขอให้ตรวจสอบโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบง สปป.ลาว

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ที่ ๑

กระทรวงพลังงาน

ที่ ๒

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ที่ ๓

### ๑. ความเป็นมา

๑.๑ เมื่อปี ๒๕๕๙ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับคำร้องที่ ๔๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ (ของผู้ร้องรายอื่น) กรณี สปป.ลาว ดำเนินโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบง (โครงการ) ในแม่น้ำโขงสายประธาน ห่างจากชายแดนไทยบริเวณแก่งผาได บ้านห้วยลึก อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ประมาณ ๙๖ กิโลเมตร อาจส่งผลกระทบต่อบ้านห้วยลึกและหมู่บ้านอื่น ๆ ตามลำน้ำสาขา ในเขตอำเภอเวียงแก่นและเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดย กสม. พิจารณาแล้วมีมติให้ยุติเรื่องในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากในขณะนั้นประเด็นดังกล่าวอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น อย่างไรก็ตาม ในประเด็นข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ กสม. ได้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป โปรดดูภาคผนวก ๑

๑.๒ สำหรับคำร้องนี้ ผู้ร้องร้องเรียนผ่านกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๑๐๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ ว่า ขณะร้องเรียน ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ อยู่ระหว่างจัดทำสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง โดยมีบริษัทสัญชาติไทยเป็นผู้ร่วมพัฒนาโครงการ ผู้ร้องเห็นว่า

/โครงการ...

โครงการจะส่งผลกระทบต่อระดับน้ำในแม่น้ำโขง ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วม<sup>๑</sup> และน้ำท่วมเกาะแก่งต่าง ๆ  
กระทบต่อการปักปันเขตแดนไทย – ลาว ระบบนิเวศในแม่น้ำโขงและลุ่มน้ำสาขา รวมทั้งวิถีชีวิต  
ของประชาชน แต่ยังไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Transboundary  
Environmental Impact Assessment: TbEIA)<sup>๒</sup> อย่างครบถ้วนรอบด้าน และประชาชนไม่ทราบข้อมูล  
อย่างเพียงพอ ทั้งรายละเอียดโครงการ ผลกระทบ การตอบสนองต่อข้อห่วงกังวล อีกทั้งการกำหนด  
มาตรการป้องกันและเยียวยาไม่ชัดเจน ผู้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทย  
ในคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) ตามความตกลงว่าด้วยความ  
ร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๓๘ (ความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘) (โปรดดู  
ภาคผนวก ๒) และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมถึงร้องเรียนไปยังหน่วยงาน  
อื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีหน่วยงานใดให้ข้อมูลที่ชัดเจน จึงขอให้ตรวจสอบ

## ๒. การตรวจสอบ

กสม. ได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ.  
๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังต่อไปนี้

### ๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ รายงานผลการตรวจสอบของ กสม. ที่ ๖๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์  
๒๕๖๓ เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีร้องเรียนว่าโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบงอาจส่งผลกระทบต่อชุมชน

๒.๑.๒ หนังสือสรุปข้อมูลเบื้องต้นโครงการเขื่อนปากแบง และการวิเคราะห์  
ผลกระทบข้ามพรมแดนต่อประเทศไทย จัดทำโดย เครือข่าย

ฉบับเดือนเมษายน ๒๕๖๖

๒.๑.๓ รายงานการลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖  
ณ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

/๒.๑.๔ รายงาน...

<sup>๑</sup> น้ำท่วม (backwater effect) คือ น้ำที่ยกตัวสูงขึ้นกว่าระดับผิวน้ำปกติย้อนขึ้นไปทางด้านเหนือน้ำ  
เนื่องจากมีสิ่งกีดขวางลำน้ำ เช่น เขื่อน ฝาย หรือสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่

<sup>๒</sup> ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศรับรองว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเป็นส่วนหนึ่งของ  
กฎหมายระหว่างประเทศและเชื่อมโยงกับหลักการป้องกันความเสียหาย (No Harm Principle) จึงมักได้รับการพิจารณาว่า  
เป็นองค์ประกอบทางวิธีบัญญัติของหลักการป้องกันความเสียหายซึ่งได้กล่าวไว้ในหลักการที่ ๒ แห่งปฏิญญาริโอ (Rio  
Declaration) ว่า ตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการใช้ประโยชน์  
จากทรัพยากรของตนตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และมีความรับผิดชอบในการรับรองว่ากิจกรรมภายในเขต  
อำนาจหรือการควบคุมของตน จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่นอกเขตอำนาจของตน

๒.๑.๔ รายงานการลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๖ ณ อำเภอเชียงแสน เชียงของ และเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

๒.๑.๕ บันทึกการประชุมรับฟังการชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๖ ณ ที่ว่าการอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

๒.๑.๖ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กลต.จท-๒. ๒๐/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๗ หนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ฝกส.(๐๑) ๑๐/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๘ บันทึกการประชุมรับฟังการชี้แจงข้อเท็จจริงและความเห็นจากหน่วยงานผู้ทรงคุณวุฒิ และพยานผู้เชี่ยวชาญ กรณีข้อเสนอแนะแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการพัฒนาโครงการในแม่น้ำโขงสายประธาน เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผ่านระบบการประชุมอิเล็กทรอนิกส์

๒.๑.๙ บันทึกการประชุมรับฟังความเห็นภาคประชาสังคม กรณีข้อเสนอแนะแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการพัฒนาโครงการในแม่น้ำโขงสายประธาน เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผ่านระบบการประชุมอิเล็กทรอนิกส์

๒.๑.๑๐ บันทึกการประชุมรับฟังความเห็นพยานผู้เชี่ยวชาญ เมื่อวันที่ ๓๓ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผ่านระบบการประชุมอิเล็กทรอนิกส์

๒.๑.๑๑ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ส่วนที่สุด ที่ พน ๐๖๐๓/๐๗๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๑๒ หนังสือบริษัท

ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๑๓ บันทึกข้อเท็จจริงเพิ่มเติมทางโทรศัพท์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับ ปลัดอำเภอเวียงแก่น และอดีตผู้ใหญ่บ้านบ้านห้วยลึก เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๘

๒.๑.๑๔ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๓ ลับ ที่ กฟผ. S๖๒๓๐๐/๔๐๐๖๔ (๑๐๖๕) ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๑๕ ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้ให้ไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๘

๒.๑.๑๖ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ ส่วนที่สุด ที่ นร ๑๔๐๓(TNMCS)/๑๒๒๗๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

## ๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

### ๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

๑) โครงการเขื่อนปากแแบงเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า (Prior Consultation: PC) ภายใต้ระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement: PNPCA) ตามความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ขณะนั้นประชาชนมีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับน้ำท่วม ผลกระทบสะสมจากเขื่อนบนแม่น้ำโขงในประเทศจีน ผลกระทบต่อลุ่มน้ำสาขา พื้นที่เกษตรกรรมฝั่ง การกัดเซาะตลิ่ง เส้นเขตแดน และการประมง

๒) จากการศึกษาโครงการและสำรวจข้อมูลในพื้นที่คาดการณ์ว่า พื้นที่อ่างเก็บน้ำของโครงการจะล้ำเข้ามาในเขตไทยตามลำน้ำโขงประมาณ ๒๔ กิโลเมตร แก่งผาใดจะถูกน้ำท่วมเกือบทั้งหมดอย่างถาวร ถูกตัดขาดจากตลิ่งฝั่งไทย และมีระดับน้ำท่วมเพิ่มขึ้นสูงสุด ๓ เมตร กระทบต่อเส้นเขตแดนไทย - ลาว ที่ถือเอาร่องน้ำลึกเป็นเส้นเขตแดน

๓) หากระดับน้ำโขงอยู่ที่ ๓๔๐ เมตรเทียบกับระดับน้ำทะเลปานกลาง (ม.รทก.) ตั้งแต่ปากแม่น้ำงาวถึงบ้านแจมปอง อำเภอเวียงแก่น และปากแม่น้ำอิง อำเภอเชียงของ แม่น้ำโขงจะอยู่ในสถานะอ่างเก็บน้ำและน้ำนิ่งตลอดทั้งปี ประชาชนจะไม่สามารถทำประมงที่ต้องอาศัยน้ำไหลได้ ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่อาศัยในน้ำไหลจะค่อย ๆ สูญพันธุ์ และพืชไม้้ำที่อยู่ระดับต่ำกว่า ๓๔๐ ม.รทก. จะสูญพันธุ์ทั้งหมด นอกจากนี้ ระดับน้ำบริเวณปากแม่น้ำงาวและลำน้ำงาวจะสูงขึ้น กระทบต่อการระบายน้ำและพื้นที่เกษตรกรรมริมฝั่ง ๓๐๐ - ๕๐๐ ไร่ แต่ไม่มีหน่วยงานใดสำรวจข้อมูลในเรื่องนี้

๔) ระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นและอยู่ในสถานะน้ำนิ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและห่วงโซ่อาหารตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่หากินและวางไข่ของนกอพยพและนกประจำถิ่น รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ในการเก็บสาหร่ายไก่อที่สร้างรายได้ให้แก่ชุมชน

๕) ที่ผ่านมามีจังหวัดเชียงรายได้รับผลกระทบสะสมจากเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงตอนบนในประเทศจีน ทั้งปริมาณน้ำที่ไม่เป็นไปตามฤดูกาล ตะกอนลดลง น้ำขึ้นลงผันผวน ตลิ่งถูกกัดเซาะ ต้องสูญเสียงบประมาณสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งกว่า ๑๐๐ ล้านบาทต่อกิโลเมตร หากในอนาคตสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงตอนล่างครบทั้ง ๑๑ โครงการ<sup>๓</sup> (รูปภาพแสดงแผนที่โครงการโปรตุเกสภาคผนวก ๓) จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากป้องกันตลิ่งเพื่อรักษาเขตแดน รวมทั้งต้องสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมริมฝั่ง

/๖) ผู้ร้อง...

<sup>๓</sup> เขื่อนปากแแบง เขื่อนหลวงพระบาง เขื่อนไชยะบุรี เขื่อนปากลาย เขื่อนसानะคาม เขื่อนปากชม เขื่อนบ้านกุ่ม เขื่อนพุงอวย เขื่อนดอนสะโฮง เขื่อนสตึงตริง และเขื่อนซาบอ

๖) ผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่ได้ติดตามโครงการและแสดงข้อห่วงกังวลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด แต่ไม่มีหน่วยงานใดเข้าสำรวจหรือชี้แจงเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมีหนังสือถึงสถาบันการเงินไทยเพื่อขอให้ระงับการให้สินเชื่อโครงการ เนื่องจากเห็นว่าไม่มีข้อมูลชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณา ใช้ข้อมูลเก่าในการประเมินผลกระทบและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

## ๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

### ๑) ผู้ถูกร้องที่ ๑

๑.๑) หลังสิ้นสุดกระบวนการ PC ประเทศไทยในฐานะสมาชิกตามความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ ได้ส่งท่าทีของประเทศไทยผ่านแบบตอบกลับ (reply form) ไปยัง MRC ประกอบด้วยความเห็นจากส่วนราชการ ข้อห่วงกังวลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ๘ จังหวัดริมแม่น้ำโขง<sup>๔</sup> และนำข้อมูลจากรายงานการทบทวนข้อมูลเทคนิค (Technical Review Report: TRR) ของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission Secretariat: MRCS) รวบรวมเป็นท่าทีของประเทศไทย โดยคณะกรรมการร่วมของ MRC ได้รวบรวม reply form ของประเทศสมาชิกและจัดทำแถลงการณ์ร่วม (joint statement) แจกไปยังรัฐบาล สปป.ลาว และเมื่อปี ๒๕๖๒ คณะกรรมการร่วม MRC ได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการร่วม (Joint Action Plan: JAP) เพื่อเป็นช่องทางสำหรับประเทศสมาชิกให้ความเห็นต่อโครงการในส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หลังจากเห็นชอบแผนดังกล่าวผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สอบถามความคืบหน้าไปยัง MRCS เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ แต่ไม่มี ความคืบหน้า

๑.๒) หลังจากผู้ถูกร้องที่ ๓ ลงนามในสัญญารับซื้อไฟฟ้าแล้ว เมื่อวันที่ ๒ - ๓ เมษายน ๒๕๖๗ MRCS ได้จัดประชุมร่วมระดับภูมิภาคเพื่อติดตามแผน JAP ณ สปป.ลาว ผู้พัฒนาโครงการได้รายงานความก้าวหน้าการออกแบบเขื่อน ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นสำคัญ ได้แก่ ทางผ่านปลา ความปลอดภัยเขื่อน การระบายตะกอน การทบทวนแผนบริหารจัดการเขื่อน ทั้งฤดูแล้งและฤดูฝน รวมทั้งการศึกษาและประเมินผลกระทบที่เกี่ยวข้อง และเน้นย้ำให้ สปป.ลาว และผู้พัฒนาโครงการให้ความสำคัญทุกขั้นตอนเพื่อบรรเทาผลกระทบให้ได้มากที่สุด โดยให้ MRCS ทำงานร่วมกับผู้พัฒนาโครงการอย่างใกล้ชิด ตลอดจนถึงติดตามตรวจสอบร่วมกันและรายงานความก้าวหน้าให้ทราบอย่างต่อเนื่อง และให้จัดประชุมอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง หรือตามความจำเป็น<sup>๕</sup>

/๑.๓) คณะกรรมการ...

<sup>๔</sup> จังหวัดเชียงราย เลย หนองคาย บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี

<sup>๕</sup> สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. ประเทศไทยเข้าร่วมการประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการร่วม (JOINT ACTION PLAN) ของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบงและเขื่อนปากลาย สปป.ลาว, สืบค้นจาก <https://news.onwr.go.th/archives/2079>, เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗

๑.๓) คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทยได้ดำเนินโครงการศึกษาผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน ระยะเวลา ๑๕ ปี ครอบคลุม ๘ จังหวัดริมฝั่งโขง โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ ควบคู่กับการสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายลุ่มน้ำโขง ๘ จังหวัด

๑.๔) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ผลักดันการจัดตั้งกองทุนแม่น้ำโขง (Mekong Fund) ประกอบด้วย ๔ ด้าน คือ ความเป็นอยู่ ระบบนิเวศ โครงสร้างพื้นฐาน และภัยพิบัติ โดยอยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้ในการทดลองจัดตั้งกองทุนแม่น้ำโขงด้านระบบนิเวศเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำและลุ่มน้ำ รวมถึงปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชุมชนบริเวณที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศในระดับภูมิภาค โดยจะได้รับการสนับสนุนจากประเทศเยอรมนี คาดว่าจะเริ่มทดลองได้ในปี ๒๕๖๙<sup>๖</sup>

๑.๕) ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ โครงการอยู่ในระยะการออกแบบและยังไม่เริ่มก่อสร้าง โดยผู้พัฒนาโครงการและรัฐบาล สปป. ลาว ได้ปรับปรุงแบบและมาตรการทางเทคนิคเพื่อตอบข้อห่วงกังวลจากกระบวนการ PC ซึ่งได้หารือระดับภูมิภาค เมื่อวันที่ ๘ - ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘ โดยมีผู้แทนจากผู้ถูกร้องทั้งสามเข้าร่วม และมีประเด็นสำคัญดังนี้

๑.๕.๑) ผู้พัฒนาโครงการได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาผลกระทบจากน้ำท่วม และอยู่ระหว่างศึกษาแบบจำลองอุทกวิทยา ครอบคลุมแม่น้ำงาวและแม่น้ำอิง

๑.๕.๒) ปรับปรุงการพัดพาตะกอนและการออกแบบทางระบายน้ำ - ปรับแบบทางระบายน้ำล้น เป็น ๓ ช่องระบายน้ำระดับต่ำ และประตูระบายน้ำเป็นแบบบานโค้ง

๑.๕.๓) จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impact Assessment: CIA)

๑.๕.๔) ปรับปรุงทางผ่านปลาเป็นแบบ two-way fish passage ทั้งเหนือน้ำและท้ายน้ำ และใช้ turbine ที่เป็นมิตรต่อปลา

๑.๕.๕) จะติดตั้งสถานีตรวจวัดเพิ่มเติมบริเวณพรมแดนไทย-ลาว

๑.๕.๖) ปรับปรุงรายงานการดำเนินงานตามแผน JAP ให้ละเอียดครบถ้วนยิ่งขึ้น และส่งให้ MRCS และประเทศสมาชิกพิจารณา

สำหรับแนวทางการป้องกันผลกระทบ ฝ่ายไทยได้เน้นย้ำเรื่องน้ำท่วมข้ามพรมแดน โดยเฉพาะต่อแม่น้ำอิง ซึ่งผู้พัฒนาโครงการยืนยันความพร้อมที่จะหารือเพิ่มเติม /ด้านขอบเขต...

<sup>๖</sup> ข้อมูลจากการชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ นร ๑๔๐๓ (TNMCS)/๔๖๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อประกอบการตรวจสอบกรณีประชาชนร้องเรียนผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไซยะบุรี

ด้านขอบเขตการศึกษาพร้อมกับฝ่ายไทย ทั้งนี้ เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมแล้ว จะเสนอให้ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทยพิจารณาต่อไป

**๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ โดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน**

การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหนึ่งในนโยบายการจัดการพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย เพื่อลดสัดส่วนการพึ่งพาการใช้เชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่ง และลดภาระการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าในประเทศ ซึ่งตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ (PDP2018 Rev.1) มีแผนจัดหาไฟฟ้าจากต่างประเทศ ๕,๘๐๐ เมกะวัตต์ ส่วนกระบวนการรับซื้อไฟฟ้าจาก สปป.ลาว (โปรดดูภาคผนวก ๔) ผู้พัฒนาโครงการจะต้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาจาก สปป.ลาว อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว จึงเสนอให้ฝ่ายไทยพิจารณา โดยมีคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (คณะอนุกรรมการประสานฯ) กลับกรองโครงการเบื้องต้น ซึ่งได้นำข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการต่างประเทศ และผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอ มาประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการบรรเทาผลกระทบเพิ่มเติม และมอบหมายให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ เสร็จและจัดทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และกำหนดเงื่อนไขแนบท้ายสัญญา (tariff MoU) โดยระบุให้ผู้พัฒนาโครงการรับผิดชอบการเยียวยาผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม และต้องเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามแผน JAP ของ MRCS

**๓) ผู้ถูกร้องที่ ๓**

เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ลงนามในร่าง tariff MoU เชื้อนปากแบง และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของโครงการแล้ว ต่อมาวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเชื้อนปากแบง ระยะเวลา ๒๙ ปี นับจากวันเริ่มจ่ายไฟ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้พัฒนาโครงการจัดทำรายงาน TbEIA ให้แล้วเสร็จก่อนเริ่มก่อสร้างโครงการ รวมทั้งจัดตั้งกองทุนเยียวยา ๔๕.๖ ล้านบาท ซึ่งจะต้องปรับขึ้นวงเงินทุก ๕ ปี และอยู่ระหว่างหารือหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุน นอกจากนี้ ผู้พัฒนาโครงการจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการตั้งสถานีวัดน้ำ และต้องเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ ทั้งนี้ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๖๘ ผู้พัฒนาโครงการได้นำส่งรายงาน TbEIA ฉบับเดือนเมษายน ๒๕๖๘ แล้ว

**๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

**๑) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ**

ตามสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1926 เขตแดนไทย-ลาวทางบก ให้เป็นไปตามสันปันน้ำ ส่วนเขตแดนในแม่น้ำโขงเป็นไปตามร่องน้ำลึก เมื่อปี ๒๕๓๙ ประเทศไทย และ สปป.ลาว ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - ลาว (Joint Boundary Commission: JBC)

โดยใน...

โดยในพื้นที่จังหวัดเชียงรายสำรวจและทำหลักเขตแดนไปแล้วร้อยละ ๙๖ คงเหลือบริเวณแก่งผาไดที่มีลักษณะเป็นสันปันน้ำ จึงมีความเห็นและตีความแตกต่างกัน ส่วนการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำในแม่น้ำโขง อาจไม่กระทบต่อการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก แต่จะกระทบต่อการเจรจาเส้นเขตแดนในแม่น้ำโขง เนื่องจากกระทบต่อร่องน้ำลึก

## ๒) บริษัท ██████████

๒.๑) เมื่อปี ๒๕๓๙ ประเทศไทยและ สปป.ลาว ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจเรื่อง ความร่วมมือในการพัฒนาไฟฟ้าใน สปป.ลาว เพื่อรับซื้อพลังงานไฟฟ้า ๓,๐๐๐ เมกะวัตต์ ต่อมาปี ๒๕๖๕ ได้ขยายกรอบการรับซื้อเป็น ๑๐,๕๐๐ เมกะวัตต์ เพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของ ไทยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (net zero emission) และเนื่องจากไฟฟ้าจากพลังน้ำมีต้นทุนต่ำกว่าพลังงานสะอาดประเภทอื่น เชื้อนปากแบงจึงเป็นโครงการที่ช่วยลดต้นทุนการจัดหาไฟฟ้าของไทย และเป็นหนึ่งในโครงการที่ผ่านการพิจารณาและเสนอขายไฟฟ้ามายังประเทศไทย อีกทั้งได้ผ่านกระบวนการ PNPCA แล้ว คณะอนุกรรมการประสานฯ จึงมอบหมายให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ จัดทำร่าง tariff MoU และร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านแล้ว ทั้งนี้ โครงการได้ลงนามสัญญาสัมปทานกับรัฐบาล สปป.ลาว เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ และลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ถูกร้องที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ โดยโครงการมีหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้ ๘๘๗ เมกะวัตต์ ให้กับผู้ถูกร้องที่ ๓ มีกำหนดเริ่มจำหน่ายวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๗๖

๒.๒) สัญญาซื้อขายไฟฟ้ากำหนดเงื่อนไขสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชน ครอบคลุมทั้งในช่วงก่อนก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้าง และช่วงดำเนินการผลิตไฟฟ้า โดยมีรายงานสำคัญที่ต้องนำส่งให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ ก่อนก่อสร้าง เช่น รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม รายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ รายงานการจัดการและติดตามสิ่งแวดล้อมและสังคม และรายงานแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจาก สปป.ลาว รวมถึงรายงาน TbEIA และต้องติดตั้งสถานีวัดน้ำและระบบแจ้งเตือนในประเทศไทย และต้องนำส่งข้อมูลการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบสำหรับ ๘ จังหวัดลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งนี้ ในช่วงก่อสร้างและช่วงดำเนินการผลิตไฟฟ้ายังมีหน้าที่นำส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมรายปีที่สำคัญ เช่น รายงาน TbEIA รายปี รายงานการบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ข้อมูลบริหารจัดการน้ำรายปี รายงานผลกระทบต่อปลาประจำปี เป็นต้น ในกรณีที่โครงการไม่ทำตามมาตรการบรรเทาผลกระทบ /สิ่งแวดล้อม...

๗ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบงดำเนินโครงการโดยบริษัท ██████████ ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมาย สปป. ลาว มีผู้ถือหุ้นประกอบด้วยบริษัท ██████████ สัดส่วนร้อยละ ๕๑ และบริษัท ██████████ ในสัดส่วนร้อยละ ๔๙ (จาก pakbengpower. ข้อมูลผู้ถือหุ้น, สืบค้นจาก <https://www.pakbengpower.com/th/index.php>, เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗)

สิ่งแวดล้อมและสังคม และทำให้เกิดผลกระทบ จะถือว่ากระทำผิดสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๓ มีสิทธิยกเลิกสัญญาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ บริษัท ██████████ ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้จัดทำรายงาน TbEIA ครอบคลุมข้อห่วงกังวลและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำโขง รวมถึงมาตรการเยียวยาในประเทศไทยบริเวณพื้นที่อำเภอเวียงแก่น เชียงของ และเชียงแสน

### ๓) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

#### (สำนักงาน กลต.)

สำนักงาน กลต. ได้ออกหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๖๐ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติให้คณะกรรมการบริษัท ซึ่งเป็นผู้นำหรือผู้รับผิดชอบสูงสุดขององค์กร นำไปปรับใช้ในการกำกับดูแลให้กิจการมีผลประกอบการที่ดีในระยะยาว น่าเชื่อถือสำหรับผู้ถือหุ้นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการสร้างคุณค่าให้กิจการอย่างยั่งยืน ตรงตามความมุ่งหวังของทั้งภาคธุรกิจ ผู้ลงทุน ตลอดจนตลาดทุนและสังคมโดยรวม นอกจากนี้ ได้กำหนดให้บริษัทจดทะเบียน มีหน้าที่จัดทำและนำเสนอแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1 One Report) ซึ่งต้องเปิดเผยข้อมูลการขับเคลื่อนธุรกิจเพื่อความยั่งยืนให้ผู้ลงทุนติดตามและตรวจสอบการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ จากข้อมูลในแบบ 56-1 One Report ปี ๒๕๖๕ ของบริษัท ██████████ (โปรดดูภาคผนวก ๕) พบว่า มีการเปิดเผยข้อมูลความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคม ธรรมาภิบาล และนำหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) และการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) ไปปรับใช้ในการดำเนินธุรกิจของบริษัทในเชิงภาพรวม แต่มิได้ระบุข้อมูลเป็นรายโครงการ

#### ๔) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

๔.๑) ธปท. ผลักดันให้สถาบันการเงินไทยให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจการธนาคารอย่างยั่งยืนมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๖๒ ธนาคารพาณิชย์ไทยได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ (sustainable banking guidelines – responsible lending) โดยผนวกปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (Environmental, Social and Governance: ESG) ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์สำหรับการให้สินเชื่อ ตลอดจนมีกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดจากการให้สินเชื่อของธนาคาร และยังได้ร่วมกันประกาศเจตนารมณ์ด้าน ESG ในปี ๒๕๖๕ เพื่อกำหนดแนวทางที่ชัดเจนร่วมกันของอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายและสิทธิมนุษยชน การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างครอบคลุม และการจัดการปัญหาความไม่เสมอภาค

/๔.๒) ธนาคาร...

๔.๒) ธนาคารพาณิชย์ไทยมีแนวปฏิบัติในการอนุมัติและการติดตามดูแล ความเสี่ยงของโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้าน ESG รวมถึงการทบทวน สินเชื่อติดตาม และ ควบคุมความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้านี้ ตลอดอายุโครงการ อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งอาจยังมีมาตรฐานด้าน ESG แตกต่างกัน ธปท. จึงให้ความสำคัญกับการยกระดับการบริหารจัดการด้าน ESG โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผนวกปัจจัยด้าน สิ่งแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นระบบและได้มาตรฐานมากขึ้น โดย ธปท. ได้ออกนโยบาย เรื่อง การดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินโดยคำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เพื่อสื่อสารความคาดหวังให้สถาบันการเงินประเมินโอกาสและ ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน ๔ ด้าน ได้แก่ (๑) โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการ (๒) การกำหนดกลยุทธ์ (๓) การบริหารความเสี่ยง และ (๔) การเปิดเผยข้อมูล ซึ่งต่อมาสมาคมธนาคารไทยได้นำนโยบายดังกล่าวไปเป็นคู่มือการดำเนินธุรกิจ สถาบันการเงินโดยคำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อให้ธนาคาร พาณิชย์แต่ละแห่งใช้เป็นแนวทาง

#### ๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) ในการจัดทำ reply form เชื้อนปากแวงของฝ่ายไทย สำนักเลขาธิการ คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทยได้รวบรวมความเห็นและข้อมูลจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (โปรดดู ภาคผนวก ๖) และแจ้งความเห็นรวมทั้งข้อห่วงกังวลไปยัง MRCS ใน ๕ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑.๑) การประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยคุกคามที่จะปิดกั้นเส้นทาง การอพยพของปลาสายพันธุ์หลักของแม่น้ำโขง เช่น ปลาบึก ซึ่งมีโอกาสสูญพันธุ์

๑.๒) กระแสน้ำย้อนกลับ อาจเป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกิดน้ำท่วมในบาง พื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อำเภอเวียงแก่นและเชียงของ ซึ่งจะกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ริม แม่น้ำโขง พิษผลตามฤดูกาล และเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

๑.๓) การพัดพาตะกอนและการสะสมของตะกอน ซึ่งจะถูกกักไว้ที่ เชื้อนปากแวง จะส่งผลกระทบต่อธรณีสัณฐานของลำน้ำ ทำให้ตลิ่งพัง และเกิดความเสียหายอื่น ๆ

๑.๔) การเปลี่ยนแปลงมิติด้านชีวภาพและระบบนิเวศในแม่น้ำโขง เนื่องจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำมีนัยสำคัญต่อทั้งความมั่นคงทางอาหารระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจำนวนมากจะต้องพึ่งพาอาศัย

๑.๕) มาตรการบรรเทาผลกระทบยังไม่มีรายละเอียดเพียงพอ เช่น การ จ่ายค่าชดเชยให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ และการฟื้นฟูระบบ นิเวศของแม่น้ำให้กลับสู่สภาพปกติ

๒) แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันปากแแบง<sup>๔</sup> MRC ได้รวบรวมความเห็นจาก reply form ของประเทศสมาชิก และจัดทำแถลงการณ์ร่วม ๙ ประเด็นหลัก ได้แก่

- ผลกระทบด้านอุทกวิทยาและชลศาสตร์ด้านเหนือและท้ายเขื่อน
- การไหลของตะกอนบริเวณเหนือเขื่อน
- การปรับปรุงทางปลาผ่าน
- การสร้างความเข้าใจผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ผลกระทบด้านการเดินเรือ
- การจัดตั้งกลไกการสื่อสารในด้านต่าง ๆ เช่น ความปลอดภัยเขื่อน

การระบายตะกอน

- การประเมินผลด้านเศรษฐกิจและสังคม
- การประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนและผลกระทบต่อท้องถิ่น รวมทั้ง

การกำหนดมาตรการป้องกันอย่างเหมาะสม

- ระบบการติดตามและการแบ่งปันข้อมูล

### ๓) รายงานผลการศึกษาหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๓.๑) ปี ๒๕๖๑ MRC ได้จัดทำรายงานการศึกษาการบริหารจัดการและการพัฒนาที่ยั่งยืนของแม่น้ำโขง รวมทั้งการศึกษาผลกระทบของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายประธาน พบว่า การพัฒนาทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อระบบนิเวศริมฝั่งแม่น้ำและความมั่นคงทางอาหาร เช่น การส่งผ่านธาตุอาหารและตะกอนไปยังพื้นที่ท้ายน้ำจะลดลง ส่งผลให้ระบบนิเวศและความอุดมสมบูรณ์เปลี่ยนแปลงไป การลดลงของปริมาณตะกอนและการขึ้นลงของระดับน้ำในเขตลุ่มน้ำโขงตอนล่างจะส่งผลให้เกิดการกัดเซาะตลิ่งและท้องน้ำเพิ่มสูงขึ้น หากก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายประธานหรือมีสิ่งกีดขวางการอพยพของปลา จะทำให้น้ำในแม่น้ำโขงกลายเขื่อนน้ำนิ่ง และหากสร้างครบทั้ง ๑๑ โครงการ อาจส่งผลกระทบต่อแม่น้ำโขงในแต่ละช่วงตั้งแต่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ไปจนถึงจังหวัดกระเจา ประเทศกัมพูชา กลายเป็นทะเลสาบน้ำลึก

๓.๒) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้จัดทำโครงการศึกษาผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน โดยผลการศึกษาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ และ พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่า

/• ระดับน้ำ...

<sup>๔</sup> จาก pakbengpower. STATEMENT ON PNPCA PRIOR CONSULTATION PROCESS FOR THE PAK BENG HYDROPOWER PROJECT IN LAO PDR, สืบค้นจาก <https://www.pakbengpower.com/th/sustain.php>, เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗

• ระดับน้ำและปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงช่วงสถานีเชียงแสนถึงเขตพื้นที่ก่อนที่แม่น้ำโขงจะไหลเข้าสู่ สปป.ลาว เปลี่ยนแปลงขึ้นลงไม่เป็นไปตามธรรมชาติ โดยมีสาเหตุหลักจากการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำและสภาพการไหลของแม่น้ำโขงตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ไทย

• มีการเปลี่ยนแปลงของตลิ่งทั้งในส่วนของไทยสูญเสียพื้นที่ตลิ่งและได้พื้นที่ตลิ่งเพิ่มขึ้น โดยปริมาณตะกอนพัดพาแปรผันตรงตามปริมาณการไหลของน้ำ ซึ่งเพิ่มขึ้นในฤดูแล้งและลดลงในฤดูน้ำหลาก

• การจับปลาในช่วงปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ลดลงกว่าช่วงก่อนการเปิดใช้เขื่อนไซยะบุรี เนื่องจากความผันผวนของระดับน้ำและอัตราการไหลของน้ำขึ้นลงผิดปกติ ทำให้ปลาเปลี่ยนแหล่งอาศัยหรือเปลี่ยนพฤติกรรม

#### โปรดดูภาคผนวก ๗

๓.๓) เมื่อปี ๒๕๖๒ กรมทรัพยากรน้ำได้จัดทำโครงการสำรวจภูมิประเทศเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมจังหวัดเชียงราย จากการพัฒนาเขื่อนปากแบง สปป.ลาว โดยพบว่า ๑๐ หมู่บ้าน<sup>๔</sup> ในอำเภอเวียงแก่นและเชียงของ จังหวัดเชียงราย ที่มีค่าระดับน้ำตั้งแต่ ๓๔๐ ม.รทก. แต่ไม่เกิน ๓๕๐ ม.รทก. มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดน้ำท่วม

๔) รายงานการลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๖ ณ อำเภอเชียงแสน เชียงของ และเวียงแก่น สรุปได้ดังนี้

๔.๑) เกาะช้างตาย อำเภอเชียงแสน เป็นเกาะในแม่น้ำโขงที่ประชาชนบ้านสบกกได้เข้าไปทำประโยชน์มาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ปรากฏว่ามีประชาชนของ สปป.ลาว อ้างการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ จึงเกรงว่าหากสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเกาะแก่งต่าง ๆ ในแม่น้ำโขง และนำมาซึ่งข้อพิพาทระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ แต่ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาตรวจสอบ

๔.๒) แก่งผาไค อำเภอเวียงแก่น เป็นจุดที่น้ำโขงไหลผ่านประเทศไทย จุดสุดท้ายก่อนไหลเข้าเขต สปป.ลาว อยู่ด้านเหนือน้ำและใกล้พื้นที่ก่อสร้างเขื่อนปากแบงมากที่สุด ประชาชนมีข้อกังวลเกี่ยวกับน้ำท่วม เนื่องจากเคยประสบปัญหาน้ำท่วมในช่วงน้ำหลาก ประชาชนได้ร้องขอให้กรมทรัพยากรน้ำปักเสาวัดระดับน้ำในพื้นที่เสี่ยงเพื่อคาดการณ์ระดับน้ำหลังการสร้างเขื่อน จึงทราบว่าน้ำจะท่วมแก่งผาไคเกือบทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรริมฝั่งแม่น้ำโขง แม่น้ำอิง และแม่น้ำงาว แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้

/๕) เหตุ...

<sup>๔</sup> บ้านหัวเวียง บ้านเวียงแก้ว บ้านใจโก้ บ้านเด่น บ้านปากอิงใต้ บ้านปากอิง บ้านห้วยเอียน บ้านแจมปอง บ้านไทยเจริญ และบ้านห้วยลิก

### ๕) เหตุอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

ในช่วงเดือนสิงหาคมถึงกันยายน ๒๕๖๗ เกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่อำเภอเทิง เชียงของ และเวียงแก่น เนื่องจากปริมาณฝนตกมากในแม่น้ำสาขาและลุ่มน้ำโขงตอนบน ส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำโขงเพิ่มสูงขึ้น โดยเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗ ระดับน้ำในแม่น้ำโขงที่อำเภอเชียงของ สูงถึง ๑๒.๕๘ เมตร และลดลงเหลือ ๕.๕ เมตร ในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๗ โดยนายอำเภอเชียงของให้ข้อมูลต่อสื่อมวลชนว่า จากเหตุอุทกภัยในช่วงดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมของประชาชนถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหายกว่า ๑๘,๐๐๐ ไร่<sup>๑๐</sup>

๖) กสม. มีหนังสือขอให้นายกรัฐมนตรีทบทวนสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง ในระหว่างการตรวจสอบเรื่องนี้ ในการนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้แจ้งผลการพิจารณา สรุปได้ว่า การซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบงเป็นไปตามแผน PDP โดยโครงการมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การพิจารณารับซื้อไฟฟ้าจาก สปป.ลาว โปรดดูภาคผนวก ๘

๗) วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ปลัดอำเภอเวียงแก่น และอดีตผู้ใหญ่บ้านบ้านห้วยลึก อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ให้ข้อมูลต่อพนักงานเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่าประมาณปี ๒๕๖๗ บริษัทที่ปรึกษาของผู้พัฒนาโครงการได้ลงพื้นที่สอบถามความคิดเห็นและข้อห่วงกังวลจากประชาชนในพื้นที่บ้านห้วยลึก โดยประชาชนแจ้งว่าต้องการทราบข้อมูลระดับน้ำท่วมและแนวทางการชดเชยเยียวยา

๘) วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมสังเกตการณ์เวทีให้ข้อมูลโครงการเขื่อนปากแบง ณ บ้านปากอิ่ง อำเภอเชียงของ โดยบริษัท [REDACTED] ผู้พัฒนาโครงการได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของเขื่อน ระดับน้ำหน้าเขื่อน และการบรรเทาผลกระทบด้านน้ำท่วม ด้านตะกอน ด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ บริษัทจะตั้งกองทุนชดเชยเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบฝั่งไทย และจะบริหารจัดการกองทุนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนจะเริ่มผลิตไฟฟ้า รวมทั้งอาจให้ความช่วยเหลือหากเกิดเหตุอุทกภัยจากธรรมชาติ รวมถึงจะพูดคุยหารือกับชุมชนอย่างต่อเนื่องปีละ ๒ ครั้ง เพื่อรับฟังข้อกังวลและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงการออกแบบและการบริหารจัดการโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการและลดความวิตกกังวล และจัดทำระบบเตือนภัยเพื่อแจ้งระดับน้ำตามจุดต่าง ๆ ริมแม่น้ำโขง โปรดดูภาคผนวก ๙

๙) วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ [REDACTED] ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) และผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้ระงับโครงการเขื่อนปากแบง เนื่องจากเกรงว่าอ่างเก็บน้ำของโครงการ...

<sup>๑๐</sup> จาก 3PLUSNEWS. คณะกมธ.ที่ดินฯ เตรียมสรุปผลกระทบสร้างเขื่อนปากแบงเสนอสภาฯ หลังท่วมเชียงรายพิสุจน์ชัด, สืบค้นจาก <https://ch3plus.com/news/social/3mitinews/417784>, เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗

โครงการจะทำให้แม่น้ำโขงในช่วงจังหวัดเชียงรายกลายเป็นอ่างตักตะกอนมลพิษที่ไหลมาจากลุ่มน้ำกก สาย และรวก ซึ่งกำลังประสบปัญหาผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ต้นน้ำฝิ่งเมียนมา ส่งผลให้ แม่น้ำกก สาย และรวกปนเปื้อนสารโลหะหนักที่เกินค่ามาตรฐาน ซึ่งเป็นปัญหาและข้อเท็จจริงใหม่ที่ยัง ไม่มีมาตรการป้องกันแก้ไขและจะซ้ำเติมประชาชนในพื้นที่ให้ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยไม่ให้ความสำคัญ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เพิกเฉยต่อข้อเท็จจริงใหม่และไม่ได้ทบทวนมติ หรือสัญญาการรับซื้อไฟฟ้าเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย ย่อมเป็นการละเมิดพันธกรณีของรัฐ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และขัดต่อหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ข้อมูล ณ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ ศาลปกครองเชียงใหม่ยังไม่มีคำสั่งรับคำฟ้องข้างต้นไว้พิจารณา

**๒.๒.๕ ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ พยานผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ภาคประชาสังคม**

๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ พยานผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม เห็นความเห็นในการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการพัฒนาโครงการในแม่น้ำโขงสายประธาน สรุปได้ดังนี้ (โปรดดูภาคผนวก ๑๐)

๑.๑) กระบวนการ PC อยู่ภายใต้ระเบียบปฏิบัติตามความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ การปฏิบัติตามระเบียบจึงต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของความตกลงดังกล่าว และเนื่องจาก เป็นเพียงกรอบความร่วมมือ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายและไม่ผูกพันผู้พัฒนาโครงการ จึงขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศสมาชิกว่าจะมีมาตรการอย่างไรให้ผู้พัฒนาโครงการดำเนินการตามความเห็นของตน

๑.๒) กระบวนการ PC ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากรายงานการศึกษาความเหมาะสมและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมยังไม่ครอบคลุมทุกมิติ โดยเฉพาะผลกระทบข้ามพรมแดน และข้อมูลที่ใช่ไม่เป็นปัจจุบันและรายละเอียดไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ๖ เดือนไม่เพียงพอ ซึ่งการขยายหรือสิ้นสุดจะขึ้นอยู่กับความเห็นชอบร่วมกันของทั้ง ๔ ประเทศ

๑.๓) เมื่อปี ๒๕๖๖ สมาชิกตามความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ ได้เห็นชอบแนวทางการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Guidelines for Transboundary Environmental Impact Assessment in the Lower Mekong River Basin) แต่เป็นภาคสมัครใจ

๑.๔) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ควรกำหนดการมีส่วนร่วมในกระบวนการ PC ของฝ่ายไทยให้ชัดเจน และให้ข้อมูลเตรียมความพร้อมกับผู้พัฒนาโครงการในพื้นที่ตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการหากดำเนินการแล้วและเป็นตัวอย่างที่ดี ควรผลักดันให้ประเทศสมาชิกดำเนินการเช่นเดียวกันต่อไป

๑.๕) ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ - ๒๕๖๒ กระบวนการ PC ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาโครงการในแม่น้ำโขงสายประธานแล้ว ๖ ครั้ง<sup>๑๑</sup> ในแต่ละครั้งพบว่า มีพัฒนาการและมีความ  
/แตกต่างกัน...

<sup>๑๑</sup> เขื่อนไชยะบุรี เขื่อนดอนสะโฮง เขื่อนปากแบง เขื่อนปากลาย เขื่อนหลวงพระบาง และเขื่อนसानะคาม

แตกต่างกัน เช่น ข้อมูลโครงการเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนดอนสะโฮง เป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด และไม่ได้จัดทำแถลงการณ์ร่วม ข้อมูลบางส่วน of เขื่อนปากแบงและเขื่อนปากลายเป็นภาษาท้องถิ่น แต่ไม่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณะและนำเสนอในวันรับฟังความคิดเห็น

๑.๖) การตั้งกองทุนเยียวยาผลกระทบจากเขื่อนปากแบง ดำเนินการโดยผู้พัฒนาโครงการกับ สปป.ลาว ฝ่ายไทยอาจไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วม อีกทั้งในอนาคตหากสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธานครบทั้งหมดตามแผน การพิสูจน์ผลกระทบจะยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น

๑.๗) กระบวนการ PC มี ๕ ขั้นตอน ได้แก่

- การแจ้งและยื่นเอกสารต่าง ๆ ของโครงการ
- การปรึกษาหารือ
- หลังจากสิ้นสุดการปรึกษาหารือ คณะกรรมการร่วมจะตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์สำหรับเงื่อนไขการเดินทางโครงการ

- หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ จะส่งเรื่องไปยังคณะมนตรี คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงเพื่อหาทางออก

- หากคณะมนตรีไม่สามารถหาทางออก จะส่งเรื่องไปยังรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางออกผ่านช่องทางการทูต

ทั้งนี้ กรณีเขื่อนปากแบงมีปัญหาตั้งแต่การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการไหลของน้ำ ซึ่งหลายฝ่ายได้ทักท้วง แต่รัฐบาลไทยไม่ได้ใช้สิทธิคัดค้านตามระเบียบ

๑.๘) ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง

- กลุ่มประเทศอาเซียนได้ร่วมกันผลักดันการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าในอาเซียน (ASEAN power grid) และการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายไฟฟ้าระหว่างประเทศเพื่อสร้างระบบสายส่งไฟฟ้าไปยังประเทศที่ต้องการรับซื้อไฟฟ้า ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ต้นทุนการสร้างระบบสายส่งไฟฟ้าที่เป็นภาระของผู้บริโภคและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ถูกคำนวณเป็นต้นทุนในการสร้างเขื่อน การสร้างเขื่อนจึงมีต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริงค่อนข้างมาก

- ภาคเอกชนกังวลว่าการส่งสินค้าไปสหภาพยุโรปจะถูกเก็บภาษีคาร์บอน ตามมาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) ประเทศไทยจึงต้องปรับนโยบายไปใช้พลังงานที่มีคาร์บอนต่ำ

๑.๙) การผลิตไฟฟ้าจากน้ำไม่ได้เป็นพลังงานสะอาดเสมอไป เนื่องจากการศึกษาพบว่า การผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนในพื้นที่เขตร้อนจะปล่อยก๊าซมีเทนค่อนข้างมาก<sup>๑๖</sup> เขื่อนใน

/ประเทศ...

<sup>๑๖</sup> จากการศึกษานี้ของ National Institute of Space Research ภายใต้รัฐบาลบราซิล พบว่า เขื่อนเป็นแหล่งปล่อยก๊าซมีเทนขนาดใหญ่ที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๒๓ ของก๊าซมีเทนที่เกิดจากกิจกรรมมนุษย์ทั้งหมด



สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนนั้น เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ความเป็นอยู่ของประชาชน และการดำรงชีพ ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ประกาศ รับรองว่า การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน (clean, healthy and sustainable environment) เป็นสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยจึงมีหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ซึ่งรวมไปถึง สิทธิเชิงกระบวนการทั้งการเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสาร<sup>๑๔</sup> การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดง ความคิดเห็น การศึกษาและประเมินผลกระทบจากโครงการที่ชัดเจนและเพียงพอ รวมถึงการชี้แจงและ ให้เหตุผลอย่างโปร่งใส ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ<sup>๑๕</sup> ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การร่วมกันกำหนดแนวทางการป้องกันเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อย ที่สุด สอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle: PP) ที่มุ่งเน้นการป้องกัน ผลกระทบล่วงหน้า โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่สำคัญ เปราะบาง และพื้นที่เสี่ยง เพื่อป้องกันความ เสียหายที่จะเกิดขึ้น หลีกเลี่ยงกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรที่ไม่อาจฟื้นคืน

๓.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ข้อ ๑ วรรคสอง<sup>๑๖</sup> และปฏิญญา

/ว่าด้วย...

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมาย บัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๕๘ การดำเนินการโดยของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมา ประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

<sup>๑๖</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑ วรรคสอง เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยและทรัพยากรธรรมชาติ ของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าใน กรณีใด

ว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development) ข้อ ๒ วรรคสาม<sup>๑๗</sup> ยังได้รับรองว่า การจัดการโรคภัยไข้เจ็บและทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดนโยบายและการพัฒนาอันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จะต้องไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยประชาชาติทั้งปวงจะต้องไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตน ไม่ว่าในกรณีใด

๓.๓ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ซึ่งแผนปฏิบัติการด้านชุมชน ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และด้านการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ เป็น ๒ ใน ๔ ประเด็นหลัก แผนดังกล่าวเน้นย้ำให้นำหลักการ UNGPs มาปรับใช้ และควรจัดทำ HRDD ในทุกโครงการให้ครอบคลุมผลกระทบและข้อห่วงกังวล รวมถึงผลกระทบข้ามพรมแดน เพื่อป้องกันผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการประกอบธุรกิจ โดยกำหนดหน้าที่ของภาครัฐในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกละเมิดโดยภาคธุรกิจ กำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกำหนดให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีมาตรการเยียวยาที่มีประสิทธิผลแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบธุรกิจ

๓.๔ ความเห็นทั่วไปลำดับที่ ๒๔ ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เกี่ยวกับสิทธิในบริบทของกิจกรรมทางธุรกิจ สรุปได้ว่า พันธกรณีตามกติกา ICESCR ไม่ได้ครอบคลุมเพียงภายในประเทศ แต่รัฐภาคีจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ โดยบริษัทซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในดินแดนและ/หรือเขตอำนาจศาลของตน ไม่ว่าจะจดทะเบียนภายใต้กฎหมายของตนหรือไม่ หรือมีตำแหน่งที่ตั้งตามกฎหมายในประเทศ หรือมีสำนักงานกลางหรือสำนักงานใหญ่อยู่ในดินแดนของประเทศตนหรือไม่ก็ตาม ต้องไม่ละเมิดพันธกรณีของรัฐหรือที่รัฐเป็นภาคี

๓.๕ ความเห็นทั่วไปลำดับที่ ๒๗ ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เกี่ยวกับมิติทางสิ่งแวดล้อมของการพัฒนาที่ยั่งยืน สรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมที่สะอาดดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเต็มที่ โดยความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ มลพิษ ฯลฯ เป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อการได้รับสิทธิเหล่านี้ของคนในปัจจุบันและอนาคต และมีผลผูกพันให้รัฐภาคีต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) ละเว้นการกระทำที่คาดการณ์ได้ว่าจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญต่ออากาศ พื้นดิน น้ำ มหาสมุทร เสถียรภาพของสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ

/(๒) ป้องกัน...

<sup>๑๗</sup> ข้อ ๒ วรรคสาม รัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาแห่งชาติที่เหมาะสม ซึ่งมุ่งให้เกิดการปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีอย่างต่อเนื่องของประชากรทั้งหมดและปัจเจกบุคคลทั้งปวง บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมที่แข็งขัน อิสระ และมีความหมายในการพัฒนา และในการได้รับการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

(๒) ป้องกันอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิในกติการวมถึงการกำกับดูแลกิจกรรมของภาคธุรกิจ หากมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายร้ายแรงและไม่สามารถย้อนกลับได้ รัฐควรใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า

(๓) ใช้มาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ และอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิ รวมถึงการอนุรักษ์ ปกป้อง และฟื้นฟูระบบนิเวศที่จำเป็นต่อสิทธิเหล่านั้น

(๔) ใช้มาตรการทั้งการลดผลกระทบและการปรับตัวเพื่อปกป้องสิทธิจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และจัดให้มีการชดเชยสำหรับผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์

๓.๖ แม้การสร้างเขื่อนปากแบงกั้นแม่น้ำโขงสายประธานจะดำเนินการในเขตอธิปไตยของ สปป.ลาว แต่เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นเส้นแบ่งเขตแดนไทย - ลาว ไหลผ่านพื้นที่ ๘ จังหวัดของไทย จึงเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ ที่มีผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตของผู้คนริมฝั่งแม่น้ำโขงของไทย โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ดังนั้น นอกจากรัฐบาลไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ แล้ว ยังมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว รวมถึงสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชน

๓.๗ กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ดังนี้

๓.๗.๑ ประเด็นที่หนึ่ง โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบงจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและสิทธิมนุษยชนของประชาชนไทยหรือไม่ อย่างไร

๑) จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

๑.๑) โครงการเขื่อนปากแบงเป็นเขื่อนประเภทน้ำไหลผ่าน ตั้งอยู่ที่เมืองปากแบง แขวงอุดมไชย สปป.ลาว เหนือสุดของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนชั้นบันไดบนแม่น้ำโขงสายประธานตอนล่าง และอยู่ระหว่างเขื่อนจิ่งหงของประเทศจีนกับเขื่อนไชยะบุรีของ สปป.ลาว ตั้งอยู่ห่างจากแก่งผาได อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ๙๖ กิโลเมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตไฟฟ้า กำลังการผลิตติดตั้ง ๙๑๒ เมกะวัตต์ และเพื่อการเดินเรือ ประกอบด้วยโครงสร้างสำหรับชะลอการไหลของน้ำ การระบายน้ำท่วม โรงไฟฟ้า การเดินเรือ และทางผ่านปลา เดิมโครงการได้ศึกษาความเป็นไปได้และกำหนดระดับน้ำสูงสุดหน้าเขื่อนที่ ๓๔๕ ม.รทก. ต่อมาปรับลดระดับเป็น ๓๔๐ ม.รทก.

๑.๒) โครงการเข้าสู่กระบวนการ PC ระหว่างวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ จากรายงาน TRR ประกอบความเห็นของฝ่ายไทยตาม reply form และแถลงการณ์ร่วมของ MRC สรุปข้อห่วงกังวลและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ดังนี้

๑.๒.๑) ผลกระทบจากน้ำที่เอากลับ (back water) หากเขื่อนปากแวง มีระดับกักเก็บน้ำหน้าเขื่อน ๓๔๐ ม.รทก. ในฤดูฝน และ ๓๓๕ ม.รทก. ในฤดูแล้ง จะส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำงาวและแม่น้ำอิงของไทยสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงน้ำหลาก สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามรายงาน TRR ของ MRCS ที่เห็นว่า ระดับน้ำที่เพิ่มขึ้นจากผลกระทบของโครงการจะส่งผลต่อพื้นที่ลุ่มต่ำริมฝั่งแม่น้ำโขงและปากแม่น้ำสาขาในประเทศไทย แม้จะเป็นเขื่อนระบายน้ำล้นแบบไหลผ่าน แต่ในช่วงฤดูน้ำหลาก น้ำที่ไหลจากตอนบนจะทำให้ระดับน้ำด้านเหนือเขื่อนสูงขึ้นด้วย ซึ่งอาจกระทบต่อพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมด้านเหนือเขื่อนและแก่งผาโต และอาจนำมาซึ่งปัญหาการระบายน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก นอกจากนี้ กรมทรัพยากรน้ำยังพบว่า ๑๐ หมู่บ้านของฝั่งไทยและพื้นที่ลุ่มต่ำปากแม่น้ำงาวซึ่งเป็นแหล่งปลูกพืชเศรษฐกิจหลายร้อยไร่ มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดน้ำท่วม ทั้งนี้ จากเหตุการณ์อุทกภัยเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๖๗ ที่จังหวัดเชียงราย คือตัวอย่างของปัญหาน้ำที่เอากลับจากแม่น้ำโขงไหลเข้าท่วมแม่น้ำสาขาหลายกิโลเมตร

๑.๒.๒) ผลกระทบด้านความมั่นคง แม่น้ำโขงเป็นเส้นแบ่งเขตแดนไทย-ลาว ซึ่งตามสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1926 ถือเอาร่องน้ำลึกเป็นเส้นแบ่งเขตแดน การสะสมและการพัดพาตะกอนที่จะถูกกักไว้ที่หน้าเขื่อน จะส่งผลกระทบต่อธรณีสัณฐานของลำน้ำ และอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำลึก และการเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำยังก่อให้เกิดการกัดเซาะตลิ่งและสูญเสียพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากป้องกันตลิ่ง นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงร่องน้ำลึกอาจมีผลต่อการอ้างสิทธิเหนือเกาะตอนบนแม่น้ำโขง และอาจนำมาซึ่งข้อพิพาทระหว่างประเทศดังเช่นกรณีการอ้างสิทธิบนเกาะช้างตาย อำเภอยางสัก จังหวัดเชียงราย

๑.๒.๓) ผลกระทบด้านการประมง ปลาในแม่น้ำโขงส่วนใหญ่เป็นกลุ่มปลาอพยพและพักอาศัยชั่วคราวตามลำน้ำสาขา ปริมาณและการไหลของน้ำมีผลอย่างมากต่อปลากลุ่มนี้ เนื่องจากกระแสน้ำจะกระตุ้นและส่งสัญญาณให้อพยพเพื่อสืบพันธุ์ การสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อวงจรชีวิตปลาทั้งต่อชนิดพันธุ์และปริมาณ ทั้งด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำ แม้จะเป็นเขื่อนประเภทน้ำไหลผ่านและมีการสร้างทางผ่านปลา แต่ในรายงาน TRR เห็นว่าการออกแบบยังไม่เหมาะสม

๑.๒.๔) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนที่พึ่งพาทรัพยากรในแม่น้ำโขงและมีวิถีชีวิตทำการเกษตรริมฝั่งเพื่อการยังชีพ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มรายได้น้อย หากกระแสน้ำในแม่น้ำโขงด้านเหนือเขื่อนมีสภาพนิ่งหรือไหลช้าลง จะส่งผลกระทบต่อประมงพื้นบ้านที่หาปลาแบบไหลมอง และกระทบต่อกลุ่มผู้เก็บสาหร่ายไก่อ ส่วนบริเวณที่เกิดปัญหาน้ำที่เอากลับ พื้นที่เกษตรริมฝั่งอาจถูกน้ำท่วมถาวร หรือต้องประสบปัญหาการระบายน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ส่งผลต่อการประกอบอาชีพ รายได้ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจน

๑.๒.๕) ผลกระทบสะสมจากการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน และแม่น้ำสาขาทั้งในจีนและ สปป.ลาว ได้แก่ ระดับน้ำในแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไม่เป็นไปตามฤดูกาล ปริมาณฝนเพิ่มขึ้นในพื้นที่รับน้ำด้านเหนือเขื่อน แต่ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของโครงการ ในกระบวนการ PC และในรายงาน TbEIA ฉบับเดือนเมษายน ๒๕๖๘ ยังไม่ได้ประเมินผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำจากเขื่อนในจีน นอกจากนี้ การศึกษาของผู้ถูกร้องที่ ๑ พบว่า ปริมาณการไหลและระดับน้ำบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำโขงจากชายแดนไทยที่จังหวัดเชียงรายเข้าสู่ สปป.ลาว ก่อนถึงเขื่อนไชยะบุรี เพิ่มขึ้นทั้งฤดูฝนและฤดูแล้ง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปริมาณน้ำฝนในพื้นที่รับน้ำระหว่างสถานีเชียงแสนถึง สถานีหลวงพระบาง สปป.ลาว และปริมาณน้ำจากแม่น้ำสาขา ดังนั้น จึงมีโอกาสสูงที่แม่น้ำโขงในช่วง จังหวัดเชียงรายจะมีระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้น

## ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า

๒.๑) แม้ปัจจุบันยังไม่มีโครงการก่อสร้างเขื่อนปากแบง แต่โครงการมีความ สุ่มเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางกายภาพและบูรณภาพแห่งดินแดนไทย กระทบต่อความ มั่นคง การบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำสาขา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศใน แม่น้ำโขง โดยเฉพาะในช่วงพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ ของประชาชนริมฝั่งแม่น้ำโขงที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรในแม่น้ำโขงเพื่อการยังชีพ แต่เนื่องจากการ ดำเนินโครงการในอาณาเขตของ สปป.ลาว จึงไม่อาจตรวจสอบโครงการที่อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของ สปป.ลาว ได้

๒.๒) อย่างไรก็ดี โครงการดำเนินการภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ ซึ่งประเทศสมาชิกมีเจตนาร่วมกันที่จะแบ่งปันข้อมูลและปรึกษาหารือเพื่อรับฟังข้อเสนอแนะและนำไป ปรับปรุงโครงการเพื่อลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐริมฝั่งตามหลักกฎหมายระหว่าง ประเทศ แต่กระบวนการ PC ยังมีข้อจำกัดหลายประการเนื่องจากความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ เป็น เพียงกรอบความร่วมมือ ผลการปรึกษาหารือจึงไม่มีผลเป็นการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการ นอกจากนี้ กระบวนการ PC ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องจัดทำรายงาน TbEIA อีกทั้งวิธีการศึกษาและ ประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับมาตรฐานของแต่ละประเทศ ข้อมูลที่ประเทศสมาชิกได้รับใน กระบวนการ PC จึงจำกัดและไม่ครบถ้วนรอบด้านเพียงพอ

๒.๓) จากเหตุผลข้างต้น ในขั้นนี้จึงรับฟังได้ว่า โครงการเขื่อนปากแบง มีความสุ่มเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านกายภาพและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย และอาจ นำมา ซึ่งผลกระทบต่อความมั่นคง การบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำสาขา ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศในแม่น้ำโขง โดยเฉพาะในช่วงพื้นที่จังหวัดเชียงราย จึงเป็นหน้าที่ ของรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน

ที่อาจได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๖.๒ ประเด็นที่สอง การจัดหาไฟฟ้าของผู้ถูกร้องที่ ๒ โดยการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนปากแบง มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๑) จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

๑.๑) การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านดำเนินการผ่าน MoU ความร่วมมือการพัฒนาไฟฟ้าระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว โดยมีผู้ถูกร้องที่ ๒ โดยคณะกรรมการประสานฯ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและพิจารณารับซื้อไฟฟ้า และมีคณะกรรมการจัดหาไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทำหน้าที่เจรจา โครงการที่จะยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้าจะต้องผ่านการพิจารณาจาก สปป.ลาว อย่างถูกต้องครบถ้วน และหากเป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนลุ่มน้ำโขง จะต้องผ่านกระบวนการ PNPCA ของ MRC

๑.๒) ในกระบวนการ PC พบว่า ข้อมูลและผลการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการยังไม่สมบูรณ์หลายประการ เช่น ใช้ข้อมูลเก่าในการประเมิน การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจน การศึกษาและจัดทำรายงาน TbEIA และรายงาน CIA ยังไม่ครบถ้วนรอบด้าน เป็นต้น และหลังจากสิ้นสุดกระบวนการ PC เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ประเทศสมาชิกได้ออกแถลงการณ์ร่วมโดยมีข้อห่วงกังวลต่อเขื่อนปากแบง ๙ ประเด็นหลัก และได้เห็นชอบแผน JAP ของโครงการเมื่อปี ๒๕๖๒ เพื่อใช้ติดตามความก้าวหน้าและการตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลของโครงการ

๑.๓) กสม. มีข้อเสนอแนะตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ให้คณะรัฐมนตรีกำชับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนปากแบง ตระหนักถึงข้อห่วงกังวลของทุกภาคส่วน และนำหลักการ UNGPs ไปปรับใช้ประกอบการตัดสินใจ และให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทยเสนอให้ สปป.ลาว สร้างความมั่นใจว่าโครงการเขื่อนปากแบงจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั้งสองริมฝั่งแม่น้ำโขงหรือต่อระบบนิเวศและระดับน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน โดยเฉพาะข้อห่วงกังวลที่ประเทศสมาชิกได้แถลงการณ์ร่วมกัน

๑.๔) วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๕ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบขยายกรอบการรับซื้อไฟฟ้าจาก สปป.ลาว จาก ๙,๐๐๐ เมกะวัตต์ เป็น ๑๐,๕๐๐ เมกะวัตต์ ครอบคลุมแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง และวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ลงนามใน Tariff MoU รับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณารับซื้อไฟฟ้างกล่าว ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ขอ

ทราบความคืบหน้าแผน JAP ไปยัง MRCS แต่ไม่มีความคืบหน้าและยังไม่ได้รับทราบข้อมูลว่า ผู้ดำเนินโครงการจะตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลตามแถลงการณ์ร่วมอย่างไร

๑.๕) วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ลงนามในสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแแบง ระยะเวลา ๒๙ ปี นับจากวันเริ่มจ่ายไฟฟ้า และกำหนดเงื่อนไขสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่โครงการต้องปฏิบัติตามทั้งในช่วงก่อนก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้าง และช่วงดำเนินการจ่ายไฟฟ้า รวมทั้งให้นำส่งรายงานสำคัญก่อนก่อสร้าง เช่น รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม รายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ รายงานการจัดการและติดตามสิ่งแวดล้อมและสังคม และรายงานแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน ที่ได้รับอนุมัติจาก สปป.ลาว รวมถึงรายงาน TbEIA และให้ติดตั้งสถานีวัดน้ำและระบบแจ้งเตือนในประเทศไทย นำส่งข้อมูลการบริหารจัดการน้ำ จัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบสำหรับ ๘ จังหวัดลุ่มแม่น้ำโขง และนำส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมรายปีทั้งในช่วงก่อสร้างและช่วงดำเนินการจ่ายไฟฟ้า

๑.๖) เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ กสม. มีหนังสือขอให้นายกรัฐมนตรี ทบทวนการลงนามสัญญาซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแแบง แต่ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้แจ้งว่า การรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแแบงเป็นไปตามแผน PDP โดยโครงการมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

## ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า

๒.๑) โดยที่สัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ การเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นไปอย่างจำกัด หากรัฐบาลไทยรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแแบงที่มีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจสังคม และสิทธิมนุษยชนของประชาชนไทย ก็ย่อมมีหน้าที่ผูกพันในการให้หลักประกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการเพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกัน ไม่ลดทอนวิถีทางยังชีพของกลุ่มคนดังกล่าว รวมทั้งประกันสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ และการจัดการโรคภัยและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกติกา ICESCR ซึ่งการให้หลักประกันในการเติมเต็มสิทธิตามกติกา ICESCR หมายความว่ารวมถึงการละเว้นจากการกระทำที่คาดการณ์ได้ว่าจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ รัฐบาลไทยจึงมีหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าจากผลกระทบที่อาจส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องนี้

๒.๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีหน้าที่จัดหาพลังงานไฟฟ้าและรับผิดชอบความร่วมมือในการรับซื้อพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้าน<sup>๑๕</sup> ในการรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแแบง แม้ผู้ถูกร้อง

/ที่ ๒...

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

ที่ ๒ โดยคณะกรรมการประสานฯ จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้พัฒนาโครงการนำส่งรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่สำคัญหลายฉบับ รวมถึงจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ และให้ปฏิบัติตามแผน JAP อย่างเคร่งครัดแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่คณะกรรมการประสานฯ พิจารณาการรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง รายงานผลการศึกษาที่สำคัญหลายฉบับยังไม่แล้วเสร็จและไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ แม้การพิจารณาในเชิงกระบวนการจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่คณะกรรมการประสานฯ กำหนด แต่ในเชิงเนื้อหาข้อมูลที่ต้องนำมาพิจารณาให้รอบคอบรอบด้าน โดยเฉพาะผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทยและประชาชนที่อยู่ริมฝั่งและใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขง

๒.๓) นอกจากนี้ ที่ผ่านมาประชาชนจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ ได้ติดตามข้อมูลและให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว รวมทั้งแจ้งข้อห่วงกังวลให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ทราบมาโดยตลอด ดังนั้น ในการพิจารณารับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง ผู้ถูกร้องที่ ๒ โดยคณะกรรมการประสานฯ ซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยและประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดโครงการที่สำคัญ จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการให้ครบถ้วนรอบด้านทั้งในเชิงกระบวนการและเนื้อหา เพื่อให้ทราบถึงผลการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบของโครงการว่าเพียงพอต่อการให้หลักประกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชนก่อนตัดสินใจรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง

๒.๔) ในชั้นนี้จึงรับฟังได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนปากแบง ทั้งที่ผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมในชั้นกระบวนการ PC ยังไม่รอบด้านและไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ส่งผลให้ยังไม่ทราบผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทยอย่างชัดเจน อีกทั้งแผน JAP ของโครงการยังไม่คืบหน้าและยังไม่ทราบการตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลจาก สปป.ลาว นั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้หลักประกันและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากโครงการที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนไทยที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๖.๓ ประเด็นที่สาม ผู้ถูกร้องทั้งสามได้ดำเนินการเพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

/๑) การคุ้มครอง...

๑) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจาก  
เขื่อนปากแบง ตามกลไกความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘

๑.๑) จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

๑.๑.๑) วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ คณะกรรมการร่วมของ MRC ได้เห็นชอบแผน JAP ของโครงการ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีหนังสือสอบถามความคืบหน้าไปยัง MRCS พบว่า จนถึงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ลงนามในสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ แพลนดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้า

๑.๑.๒) ปี ๒๕๖๗ ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าร่วมประชุมเพื่อติดตามความก้าวหน้าของแผน JAP ของโครงการ ณ สปป.ลาว แต่ไม่มีการเผยแพร่ความก้าวหน้าของแผนดังกล่าวอย่างเป็นทางการชัดเจน รวมถึงไม่มีข้อมูลการตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลจาก สปป.ลาว และไม่มี ความก้าวหน้าในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม เพื่อให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบหรือสาธารณชนได้รับทราบ

๑.๑.๓) วันที่ ๘-๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องทั้งสามได้เข้าร่วมประชุมระดับภูมิภาค ซึ่งผู้พัฒนาโครงการและรัฐบาล สปป.ลาว แจ้งว่า โครงการยังไม่เริ่มก่อสร้างและอยู่ในระยะการออกแบบ โดยได้ปรับปรุงแบบและมาตรการทางเทคนิคเพื่อตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลของประเทศสมาชิก เช่น ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาผลกระทบจากน้ำท่วม ปรับปรุงการพัดพาตะกอน และออกแบบทางระบายน้ำล้น จัดทำรายงาน CIA และจะปรับปรุงรายงานการดำเนินงานตามแผน JAP และส่งให้ MRCS และประเทศสมาชิกพิจารณา

๑.๑.๔) ผู้ร้องและประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบในพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขงจังหวัดเชียงราย ได้แสดงข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการอย่างต่อเนื่อง และมีหนังสือไปยังหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยเฉพาะประเด็นน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำสาขามฝ่งประเทศไทย แต่ยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลและแผนการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจนให้ประชาชนทราบ

๑.๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑.๒.๑) หลังเสร็จสิ้นกระบวนการ PC แล้ว แผน JAP ถือเป็นกลไกและช่องทางในการแสดงข้อคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลการพัฒนาโครงการระหว่าง สปป.ลาว กับ MRC ในช่วงการออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินโครงการ รวมถึงเป็นช่องทางติดตามการดำเนินงานตามความเห็นและการตอบสนองต่อข้อห่วงกังวลตามแถลงการณ์ร่วมของประเทศสมาชิก เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะผู้แทนไทยใน MRC และเป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่วม จึงมีหน้าที่ในการกำกับติดตามความก้าวหน้าของแผน JAP และสื่อสาร

ข้อมูลความก้าวหน้าของแผนดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนฝ่ายไทยได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลการดำเนินโครงการ

๑.๒.๒) นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑<sup>๑๑</sup> ซึ่งหมายความรวมถึงแหล่งน้ำระหว่างประเทศและแหล่งน้ำต่างประเทศที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและคุ้มครองประชาชนจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของเขื่อนปากแบง ซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในแม่น้ำโขงในอาณาเขตประเทศไทย

๑.๒.๓) แม้ที่ผ่านมาผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ติดตามและร่วมให้ข้อคิดเห็นต่อแผน JAP ของโครงการ แต่รายละเอียดและความคืบหน้าของโครงการที่เผยแพร่ออกสู่สาธารณชนยังเป็นไปอย่างจำกัดและขาดความต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนในจังหวัดเชียงรายยังคงมีความกังวล และกระทบต่อสิทธิในการได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ

๑.๒.๔) ในชั้นนี้จึงรับฟังได้ว่า การทำหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ในการกำกับติดตามความก้าวหน้าของแผนปฏิบัติการร่วมและสื่อสารข้อมูลความก้าวหน้าของโครงการเขื่อนปากแบง รวมทั้งหน้าที่ในการป้องกันผลกระทบจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศนั้น ยังไม่สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากแบง ตามกลไกการรับซื้อไฟฟ้า

๒.๑) จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

/๒.๑.๑) การ...

---

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรน้ำ” หมายความว่า น้ำ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งกักเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ พื้นที่ทางน้ำหลาก ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น และสิ่งอื่นที่ใช้เพื่อการบริหารจัดการน้ำ และให้หมายความรวมถึงน้ำจากแหล่งน้ำระหว่างประเทศและแหล่งน้ำต่างประเทศที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้

“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึงแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

๒.๑.๑) การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง เมื่อเปรียบเทียบกับกรรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนไชยะบุรีเมื่อปี ๒๕๕๕<sup>๒๐</sup> พบว่าในเชิงกระบวนการ ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ ได้พัฒนาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง อาทิ การกำหนดให้โครงการที่เสนอขายไฟฟ้าต้องผ่านกระบวนการ PNPCA การนำข้อคิดเห็นและข้อห่วงกังวลตาม reply form และแผน JAP รวมถึงความเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นเงื่อนไขใน tariff MoU และสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของโครงการ การกำหนดให้โครงการต้องนำส่งรายงาน TbEIA และรายงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ และการตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบ

๒.๑.๒) วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ลงนามในสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง โดยมีบริษัท ██████████ ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมาย สปป. ลาว เป็นผู้ดำเนินโครงการ มีผู้ถือหุ้นประกอบด้วยบริษัท ██████████ ██████████ ในสัดส่วนร้อยละ ๕๑ และบริษัท ██████████ ในสัดส่วนร้อยละ ๔๙ โดยสัญญากำหนดเงื่อนไขให้นำส่งรายงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่สำคัญ รวมถึงรายงาน TbEIA และให้จัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผลกระทบสำหรับ ๘ จังหวัดลุ่มแม่น้ำโขง

๒.๑.๓) หลังจากการลงนามในสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง ผู้ร้องและเครือข่ายภาคประชาสังคมได้มีหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ เพื่อขอให้ประเมินผลกระทบและจัดทำแผนเยียวยาในพื้นที่อำเภอเวียงแก่นและเชียงของ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำหลากจากแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขา แต่ไม่มีหน่วยงานใดตอบสนอง

๒.๑.๔) ระหว่างจัดทำรายงาน TbEIA บริษัทที่ปรึกษาของโครงการได้ลงพื้นที่สอบถามข้อห่วงกังวลจากประชาชนบางส่วนที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขงในจังหวัดเชียงราย และเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๖๘ โครงการได้จัดทำรายงาน TbEIA แล้วเสร็จ และได้นำเสนอข้อมูลและผลการศึกษาต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอเวียงแก่นและเชียงของ ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๘ รวม ๘ หมู่บ้าน<sup>๒๑</sup>

๒.๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า

/๒.๒.๑) โครงการ...

<sup>๒๐</sup> ข้อมูลจากการชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ พน ๐๖๐๓/๐๐๕ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อประกอบการตรวจสอบกรณีประชาชนร้องเรียนผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไชยะบุรี

<sup>๒๑</sup> บ้านไทยเจริญ บ้านห้วยลึก บ้านแจมปอง บ้านยายเหนือ บ้านห้วยเอียน บ้านปากอิง บ้านดอนมหาวัน และบ้านปากอิงใต้

๒.๒.๑) โครงการเชื่อมปากแแบงมีบริษัทสัญชาติไทยเป็นผู้ร่วมลงทุน โดยได้รับการสนับสนุนผ่านกรอบความร่วมมือในการพัฒนาพลังงานระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว การดำเนินการดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับรัฐ องค์กรภาคธุรกิจ และการให้สัมปทานหรือสิทธิในการใช้หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่างตอบแทนเชิงธุรกิจ นอกจากนี้รัฐบาลไทยจะมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ และความร่วมมือในการพัฒนาพลังงานระหว่างทั้งสองประเทศแล้ว ยังต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กติกา ICESCR หลักการ UNGPs<sup>๒๑</sup> และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต้องกำกับดูแลให้องค์กรภาคธุรกิจเคารพต่อหลักการดังกล่าวด้วย

๒.๒.๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ทั้งในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาพลังงาน รับผิดชอบกรอบความร่วมมือการพัฒนาพลังงานระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว และกำกับกรับซื้อไฟฟ้าจากเชื่อมปากแแบง และผู้ถูกร้องที่ ๓ ในฐานะคู่สัญญาและรัฐวิสาหกิจไทยที่มีหน้าที่ผูกพันตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน<sup>๒๒</sup> จึงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองไม่ให้เกิดการ /ละเมิด...

<sup>๒๑</sup> ข้อ ๑๗ องค์กรธุรกิจควรดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ในการป้องกันและลด ความสูญเสีย โดยมีการประเมินผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เคยเกิดขึ้นแล้วและที่อาจเกิดขึ้น และมีการติดตาม ผลกระทบนั้นอย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีการสื่อสารต่อสาธารณะเพื่อให้แน่ใจได้ว่า ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับการดูแลและเยียวยา อย่างใส่ใจ ทั้งนี้ การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านควรดำเนินการดังนี้

(๑) ควรครอบคลุมผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่องค์กรธุรกิจอาจก่อหรือมีส่วนทำให้เกิดขึ้น โดยผ่าน กิจกรรมขององค์กรธุรกิจหรืออาจเชื่อมโยงกับการผลิตหรือบริการขององค์กรธุรกิจโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

(๒) การดำเนินการย่อมมีความแตกต่างกันในเชิงความซับซ้อนตามขนาดขององค์กรธุรกิจ ความเสี่ยง ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง และสภาพตามธรรมชาติกับบริบทการดำเนินการขององค์กรธุรกิจ

(๓) ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยยอมรับว่าความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอาจเปลี่ยนแปลงไป ตามสถานการณ์และบริบทในการดำเนินการขององค์กรธุรกิจ

ข้อ ๑๘ เพื่อที่จะวัดความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรธุรกิจควรระบุและประเมินผลกระทบทางลบ ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริง หรือที่น่าจะเกิดขึ้นได้ ที่องค์กรธุรกิจอาจจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ไม่ว่าโดยกิจการขององค์กรธุรกิจ นั้นเอง หรือเป็นผลตามมาจากความสัมพันธ์ทางธุรกิจขององค์กรธุรกิจ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

(๑) ประเมินความเสี่ยงโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนภายในหรือภายนอกที่เป็นอิสระ

(๒) จัดให้มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับกลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียตามความ เหมาะสมกับขนาดขององค์กรธุรกิจ สภาพ และบริบทของการดำเนินการ

<sup>๒๒</sup> แผนปฏิบัติการด้านการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ กำหนดตัวชี้วัดหน้าที่ของรัฐ โดยให้ รัฐวิสาหกิจมีแนวทางในการป้องกันและบรรเทาความเสี่ยงผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงการดำเนินการใน ต่างประเทศ ทั้งโดยองค์กรนั่นเอง บริษัทย่อย (subsidiary) บริษัทในเครือ ผู้รับจ้างตามสัญญา หรือกิจการร่วม นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการดังกล่าวยังได้กำหนดแนวทางส่งเสริมความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจ โดยให้รัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจที่

ละเมิดสิทธิมนุษยชนจากองค์กรภาคธุรกิจ ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ และควรกำกับให้องค์กรภาคธุรกิจเคารพและรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชน เปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการ และให้ประชาชนฝ่ายไทยที่อาจได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนของตน ให้ข้อเสนอต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงและลุ่มน้ำสาขา รวมทั้งสามารถเข้าถึงกลไกการเยียวยาอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเมื่อได้รับผลกระทบ

๒.๒.๓) แม้ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ ได้พัฒนาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านให้ครอบคลุมข้อห่วงกังวลในมิติต่าง ๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยให้โครงการนำส่งรายงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่สำคัญ แต่เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเพียงการจัดให้มีรายงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่ได้พิจารณาในเชิงเนื้อหาว่าการศึกษาและประเมินผลกระทบในด้านต่าง ๆ ครบถ้วนรอบด้านและเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบหรือไม่ ซึ่งหลังจากการลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนปากแบง ผู้ร้องและเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ติดตามการพัฒนาโครงการได้เสนอข้อเรียกร้องต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓<sup>๒๔</sup> เพื่อขอให้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและจัดทำแผนเยียวยาผู้ที่อาจได้รับผลกระทบในพื้นที่อำเภอเวียงแก่นและเชียงของ เนื่องจากเมื่อปี ๒๕๖๗ พื้นที่ดังกล่าวประสบปัญหาอุทกภัยและน้ำหลากจากแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขา อีกทั้งได้ขอทราบขอบเขตการศึกษาและจัดทำรายงาน TbEIA แต่ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ ไม่ได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง

๒.๒.๔) ส่วนการจัดทำรายงาน TbEIA ตามเงื่อนไขของสัญญานั้น แม้บริษัทที่ปรึกษาของโครงการได้ลงพื้นที่ไปรับฟังข้อห่วงกังวลจากประชาชนบางส่วน แต่ผลการประเมินที่น่าเสนอในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๖๘ กลับไม่ครอบคลุมข้อห่วงกังวล โดยเฉพาะผลกระทบเรื่องน้ำท่วมที่ยังไม่ชัดเจนทั้งเรื่องระดับน้ำและจำนวนพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิของ กสม. ที่เห็นว่า รายงานดังกล่าวยังขาดข้อมูลและผลการประเมินที่สำคัญหลายประเด็น จึงไม่ครบถ้วนรอบด้านที่จะนำไปสู่การกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบที่เพียงพอ ซึ่งรวมถึงการชดเชยเยียวยาที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า หากผลกระทบจากน้ำท่วมของเขื่อนปากแบงส่งผลให้พื้นที่ริมฝั่งบางแห่งถูกน้ำท่วมอย่างถาวร โดยเฉพาะที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์

/ซึ่งตาม...

ประกอบการในไทย และกรณีที่ไปลงทุนในต่างประเทศ ควรจัดทำ HRDD เปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน โดยเฉพาะชุมชนและประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ และต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินอยู่ ทั้งโดยตรงและผ่านตัวแทน ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ

<sup>๒๔</sup> [REDACTED] จดหมายขอให้ระงับการก่อสร้างเขื่อนปากแบง และขอให้ดำเนินการประเมินผลกระทบต่อชุมชน เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และจัดทำแผนเยียวยาผลกระทบในพื้นที่ อ.เวียงแก่น อ.เชียงของ จ.เชียงราย, สืบค้นจาก [https://www.\[REDACTED\]](https://www.[REDACTED]) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗

ซึ่งตามกฎหมายไทยผลกระทบที่มีต่อกรรมสิทธิ์ในลักษณะดังกล่าว ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนที่ดิน หากเขื่อนปากแแบ่งส่งผลกระทบข้ามพรมแดน ก็อาจเป็นการละเมิดต่อบุรณภาพแห่งดินแดนและสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไทยที่ไม่อาจยอมรับได้

๒.๒.๕) ในขั้นนี้จึงรับฟังได้ว่า การทำหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการตามกลไกการรับซื้อไฟฟ้า ยังไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กติกา ICESCR หลักการ UNGPs และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ จึงมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒.๒.๖) ในส่วนของบริษัทสัญชาติไทยที่ร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าว หลักการ UNGPs กำหนดให้บริษัทดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนในการป้องกันและลดความสูญเสีย และให้มีกระบวนการประเมินผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านทั้งที่เคยเกิดขึ้นแล้วและที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมของบริษัทนั่นเองหรืออาจมีส่วนเชื่อมโยงกับบริษัทโดยความสัมพันธ์ทางธุรกิจด้วย เพื่อนำไปสู่การป้องกันและเยียวยาอย่างเป็นธรรม โดยผ่านการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสีย แม้หลักการ UNGPs จะเป็นมาตรการภาคสมัครใจ และการพัฒนาโครงการเขื่อนปากแแบ่งจะเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายของ สปป.ลาว แต่สำนักงานกลต. ได้กำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางการกำกับกิจการที่ดี และเปิดเผยข้อมูลผ่านแบบ 56-1 One Report และแม้บริษัท ████████ จะนำหลักการ UNGPs ไปปรับใช้ รวมทั้งได้จัดทำ HRDD แล้ว แต่ไม่ได้แยกเป็นรายโครงการ

นอกจากนี้ บริษัทผู้พัฒนาโครงการจะต้องขอรับการสนับสนุนเงินทุนจากสถาบันการเงินของไทย ซึ่ง ธปท. ได้ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับสมาคมธนาคารไทยและสมาคมธนาคารนานาชาติ ในการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการธนาคารอย่างยั่งยืน โดยผนวกปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์สำหรับการให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ

ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเขื่อนปากแแบ่ง จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และขอเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### ๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๗/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ จึงมีมติดังนี้

/๔.๑ โครงการ...

๔.๑ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแวงสุ่มเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านกายภาพ และคุณภาพแห่งดินแดนประเทศไทย และอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำ สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศในแม่น้ำโขงช่วงพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งอาจกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง และต้องพึ่งพา ทรัพยากรในแม่น้ำโขงเพื่อการยังชีพ

๔.๒ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ รับซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนปากแวง ทั้งที่ยังไม่ทราบผลการ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยเฉพาะผลกระทบต่อข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทย อย่างชัดเจน อีกทั้งแผนปฏิบัติการร่วมของโครงการยังไม่คืบหน้านั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้อง ครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้หลักประกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากโครงการที่มีความ เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชน

๔.๓ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทยและเป็นหน่วยงาน ที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไม่ได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความคืบหน้าและแผนปฏิบัติการ ร่วมของโครงการ อีกทั้งยังไม่มีแผนหรือแนวทางการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมให้ประชาชนได้รับทราบ อย่างชัดเจน ตลอดจนการที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ ในฐานะผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนปากแวง รวมทั้ง บริษัทสัญชาติไทยที่เป็นผู้ถือหุ้นและมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการ ยังไม่อาจดำเนินการเพื่อคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนให้แก่ผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจอย่างครบถ้วนตามหลักการ UNGPs กรณีดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและหน้าที่ขององค์กรภาค ธุรกิจที่ต้องประกอบกิจการโดยเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ เขื่อนปากแวง ผู้ถูกร้องทั้งสามจึงมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๔.๔ ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทย ผู้ถูกร้องทั้งสาม บริษัท ██████████ สำนักงาน กสท. และ ธปท. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) และ (๓) ประกอบมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๒ เพื่อดำเนินการ ดังนี้

๔.๔.๑ มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๑) ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ประสานกับผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และบริษัท กัลฟ์ฯ ให้เปิดเผยและประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการเขื่อนปากแวง รายงาน การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมที่สำคัญ รายงาน TbEIA มาตรการตรวจสอบและติดตาม

ผลกระทบ รวมถึงความคืบหน้าของแผน JAP และการดำเนินการของโครงการอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังร่วมกับชุมชนและประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งสองริมฝั่งแม่น้ำโขง ผ่านการจัดทำ HRDD เพื่อระบุปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและหลักเกณฑ์การช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนที่จะจัดตั้งตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

(๒) ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะคณะกรรมการร่วมและผู้แทนไทยใน MRC ติดตามและสื่อสารข้อมูลและความก้าวหน้าแผน JAP ของโครงการเขื่อนปากแบงให้ประชาชนได้รับทราบอย่างครบถ้วนและต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ และในกระบวนการติดตามแผนดังกล่าว หากพบว่าโครงการอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพแห่งดินแดนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนไทย ให้ประสานไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อหาหรือแนวทางการใช้สิทธิในการป้องกันผลกระทบต่อประเทศไทยตามหลักการของความตกลงแม่น้ำโขง ๒๕๓๘ หรือผ่านช่องทางทางการทูตต่อไป

ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

#### ๔.๔.๒ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๑) ให้คณะรัฐมนตรีสั่งการและสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการเขื่อนปากแบง อาทิ พื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม การปักปันเขตแดนและความมั่นคงชายแดน ผลกระทบด้านอุทกศาสตร์และชลศาสตร์ การประมง พื้นที่ริมตลิ่งและพื้นที่เกษตรกรรมที่อาจถูกน้ำท่วม รวมถึงสถานการณ์ความเดือดร้อนและปัญหามลพิษสะสมในแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขาในพื้นที่จังหวัดเชียงราย และอีกหลายจังหวัดบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่าง เพื่อให้มีฐานข้อมูล (data base) สนับสนุนการพิจารณาและการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่อสารข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ หากพบว่าโครงการมีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพแห่งดินแดนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนไทย ให้ทบทวนสัญญาการซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการดังกล่าว หรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อผลกระทบอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร่วมดำเนินการ

(๒) ให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทยและผู้ถูกร้องที่ ๑ ดำเนินการดังนี้

(๒.๑) ผลักดันให้ MRC พัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการในการพัฒนาโครงการในแม่น้ำโขงสายประธาน โดยกำหนดให้ผู้พัฒนาโครงการศึกษาและประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกให้เสร็จสิ้นก่อนเสนอโครงการต่อ MRC

(๒.๒) ในกรณีที่การพัฒนาหรือกิจกรรมใดในแม่น้ำโขงสายประธานอาจกระทบต่อคุณภาพแห่งดินแดนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนไทย ประเทศไทยควรใช้

สิทธิปฏิเสศตามขั้นตอนของกระบวนการ PC และใช้การเจรจาทางการทูตกับประเทศผู้พัฒนาโครงการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒.๓) ให้จัดทำฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยหรืออ่อนไหวต่อผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของแม่น้ำโขง โดยนำผลการศึกษาจากการดำเนินโครงการศึกษาผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน และข้อมูลจากภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบ และเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ที่ได้รับทราบ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขผลกระทบในระดับพื้นที่

(๓) ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการดังนี้

(๓.๑) ทบทวนนโยบายการจัดการจัดหาพลังงานไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยหลีกเลี่ยงการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานโครงการใหม่ แต่ควรพิจารณารับซื้อไฟฟ้าหรือต่อสัญญากับโครงการเดิมเพื่อลดต้นทุนในการก่อสร้างที่จะถูกนำมาคิดรวมเป็นค่าไฟฟ้า รวมทั้งจะเป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศในแม่น้ำโขงซึ่งประชาชนหลายล้านคนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้พึ่งพิงและใช้ประโยชน์

(๓.๒) ทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์การรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน ดังนี้

(๓.๒.๑) กำหนดให้การจัดทำรายงาน TbEIA ที่เป็นไปตามมาตรฐาน และได้รับการยอมรับในระดับสากล เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณา

(๓.๒.๒) การพิจารณาความคุ้มค่าในการรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนในแม่น้ำโขง ให้นำเรื่องเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาคำนวณเพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการรับซื้อไฟฟ้า และการก่อสร้างระบบสายส่ง และเปรียบเทียบความคุ้มค่ากับงบประมาณที่ประเทศไทยต้องใช้สำหรับการป้องกันแก้ไขผลกระทบ เช่น การก่อสร้างและซ่อมบำรุงเขื่อนป้องกันตลิ่งตลอดลำน้ำโขง การฟื้นฟูทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งรวมถึงการชดเชยเยียวยาและการสูญเสียรายได้และโอกาสในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในแม่น้ำโขงของประชาชน

(๓.๓) ทบทวนและศึกษาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ เนื่องจากยังมีข้อถกเถียงทางวิชาการว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำในแม่น้ำที่มีการสะสมของตะกอนจำนวนมาก เป็นแหล่งพลังงานที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission) ตามเป้าหมายของประเทศไทย

(๓.๔) ในกระบวนการพิจารณารับซื้อไฟฟ้า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในการมีส่วนร่วม

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทรัพยากรในแม่น้ำโขงเป็นทรัพยากรร่วมที่ประชาชนควรได้รับประโยชน์ร่วมกัน

(๔) ให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ พัฒนาหลักเกณฑ์การซื้อขายไฟฟ้าให้สอดคล้องกับหลักการ UNGPs และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้คู่สัญญาจัดทำ HRDD สำหรับทุกโครงการที่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชน ซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อข้ามพรมแดน

(๕) ให้สำนักงาน กสท. ยกระดับการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนในแบบ 56-1 One Report โดยให้บริษัทซึ่งดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และสิทธิมนุษยชนเป็นวงกว้าง จัดทำ HRDD และเปิดเผยผลการประเมินเป็นรายโครงการ

(๖) ให้ ธพท. กำชับสถาบันการเงินที่ได้รับคำขอสินเชื่อในการพัฒนาโครงการเขื่อนปากแบง ให้พิจารณาอย่างรอบด้านและเป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักการ UNGPs เนื่องจากโครงการดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบด้านการบริหารจัดการน้ำและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนริมสองฝั่งแม่น้ำโขง

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์  
นางปรีดา คงแป้น  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี  
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์  
นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช  
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้  
นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ