

บทความวิจัย (Research Article)

สิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และ
แม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก) สำหรับการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้าน
สิ่งแวดล้อม:

ศึกษาความเป็นไปได้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดน*

Individual Rights and Community Rights in the Mekong River Basin, Kok River, and
Sai River (Including the Ruak River) for Environmental Justice Claims: A Legal
Feasibility Study on Transboundary Pollution Litigation

ชูเกียรติ น้อยฉิม**

รองศาสตราจารย์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เลขที่ 333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

อีเมล: chukeat.noi.ac.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “สิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก) สำหรับการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม: ศึกษาความเป็นไปได้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดน” ประเภทโครงการวิจัยและนวัตกรรมเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหา “น้ำโขง - น้ำกก - น้ำสาย” จังหวัดเชียงราย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2568

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยโลเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์

Chukeat Noichim

Associate Professor

School of Law, Mae Fah Luang University

333 Moo 1, Tha Sut Subdistrict, Mueang Chiang Rai District, Chiang Rai 57100,

Email: chukeat.noi.ac.th

*พรณภัฏ สุวลักษณ์ วอห์น****

นักวิจัยอิสระ

เลขที่ 328/1 หมู่ที่ 2 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

อีเมล: pornnapat.profressaional@gmail.com

Pornnapat Suwaluck Vaughan

Independent Researcher

328/1 Moo 2, Tha Sut Subdistrict, Mueang Chiang Rai District, Chiang Rai 57100,

Email: pornnapat.profressaional@gmail.com

*** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปัจจุบันเป็นนักศึกษา
หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาขอบเขตสิทธิของปัจเจกชนและชุมชนในประเทศไทย บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ในการเรียกร้องความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ และ (2) วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการใช้กลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการฟ้องคดีมลพิษข้ามพรมแดนจากกิจกรรมของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือภาคเอกชนในต่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย อันเนื่องมาจากปัญหาการปนเปื้อนโลหะหนัก เช่น สารหนู ในลุ่มน้ำดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2567 ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนมิได้เป็นเพียงปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เชื่อมโยงกับสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะด้านน้ำ สุขภาพ และความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างสำคัญ ได้แก่ การหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของรัฐต้นน้ำ ข้อจำกัดของกลไกระหว่างประเทศและภูมิภาค และปัญหาด้านเขตอำนาจศาล การระบุจำเลย การรวบรวมพยานหลักฐาน และการบังคับคดีเมื่อจำเลยหรือทรัพย์สินอยู่ต่างประเทศ ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอว่า ควรใช้กลไกทางกฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับการฟ้องคดีในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย โดยอาศัยฐานอำนาจศาลตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ควบคู่กับการออกแบบภาระการพิสูจน์ และคำขอท้ายฟ้องให้เหมาะสมกับลักษณะของคดี นอกจากนี้ ควรนำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย ลดต้นทุนการดำเนินคดี และเพิ่มประสิทธิภาพในการเยียวยาความเสียหายโดยรวม

คำสำคัญ: สิทธิของปัจเจกชน, สิทธิของชุมชน, มลพิษข้ามพรมแดน, การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

Abstract

This research aims to: (1) examine the scope of the rights of individuals and communities in Thailand residing in the Mekong, Kok, Sai, and Ruak river basins to seek environmental justice under Thai and international law; and (2) analyze the feasibility of employing appropriate legal mechanisms to initiate transboundary pollution litigation arising from the acts or omissions of individuals, groups, or private entities located abroad that cause environmental harm within Thailand. The study is grounded in the 2024 heavy metal contamination, particularly arsenic, affecting these river basins, which has adversely impacted water quality, ecosystems, and the livelihoods of local communities.

The findings indicate that transboundary water pollution constitutes not only an environmental issue but also a human rights concern, as it is intrinsically linked to the right to live in a healthy environment and to community rights under the Thai Constitution. It is also consistent with the United Nations Sustainable Development Goals, particularly those relating to water, health, and justice. However, the study identifies significant structural constraints, including the evasion of responsibility by upstream states, the limitations of international and regional enforcement mechanisms, and practical difficulties concerning jurisdiction, identification of defendants, evidentiary collection, and the enforcement of judgments where defendants or assets are located outside Thailand. In response, this research proposes the use of domestic legal mechanisms to support litigation in cases where damage occurs within the Kingdom of Thailand, relying on jurisdiction under Section 4 of the Civil Procedure Code, together with evidentiary standards and remedial design tailored to the scientific and legal complexities of transboundary pollution disputes. Furthermore, the study recommends the adoption of class action proceedings as the most suitable procedural mechanism for protecting victims' rights, reducing litigation costs, and enhancing the overall effectiveness of collective remedies.

Keywords: individual rights, community rights, transboundary pollution, environmental litigation

1. บทนำ

1.1 เหตุผลความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหา “มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน” จากการปนเปื้อนโลหะหนัก (เช่น สารหนู) ที่ไหลเข้าสู่บริเวณลุ่มแม่น้ำกก แม่น้ำสาย รวมทั้งแม่น้ำรวกซึ่งไหลผ่านและเชื่อมโยงพื้นที่ชายแดนภาคเหนือของประเทศไทยก่อนบรรจบไหลลงสู่แม่น้ำโขงบริเวณอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พื้นที่ดังกล่าวมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ทั้งด้านภูมิรัฐศาสตร์ ระบบนิเวศ และความมั่นคงทรัพยากรน้ำ เนื่องจากเป็นแหล่งน้ำหลักเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค การผลิตน้ำประปา การชลประทาน การเกษตร และเป็นฐานคุณภาพชีวิตรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำเหล่านี้ ด้วยลักษณะอุทกวิทยาที่เชื่อมโยงการไหลของน้ำจากประเทศต้นน้ำที่ก่อให้เกิดมลพิษไหลเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง พื้นที่ลุ่มน้ำดังกล่าวนี้จึงมีความเปราะบางต่อความเสี่ยงภัยด้านสิ่งแวดล้อมที่กิจกรรมการทำเหมืองแร่บริเวณต้นน้ำในรัฐฉาน ประเทศเมียนมา ซึ่งได้ส่งผลกระทบในดินแดนของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมและมีนัยสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะ

¹ ตั้งแต่บริเวณพื้นที่ชุมชนบ้านแก่งทรายมูล ตำบลท่าตอน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ จนถึงชุมชนบ้านสบรวก ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในปี พ.ศ. 2567 จนถึงปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวได้ปรากฏผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2568 เมื่อสถานการณ์มลพิษในแม่น้ำกกเริ่มได้รับความสนใจจากสาธารณะอย่างกว้างขวาง ภายหลังการรวมตัวของชาวบ้านกว่า 700 คนที่ตำบลท่าตอน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2568 เพื่อเรียกร้องให้มีการปกป้องแม่น้ำกกจากผลกระทบของการทำเหมืองในรัฐฉาน ประเทศเมียนมา อีกทั้งเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2568 ยังมีรายงานการตรวจพบสารหนูในแม่น้ำกกเกินค่ามาตรฐานถึง 15 จุด² ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาอย่างเด่นชัด ผลกระทบดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงคุณภาพน้ำเท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่ความเสียหายต่อสิ่งมีชีวิตได้น้ำ การประมงพื้นบ้าน ความเชื่อมั่นในการใช้น้ำ ตลอดจนความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจ การเกษตร และการท่องเที่ยวของชุมชนในพื้นที่ด้วย³ ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวมิใช่เพียงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงเทคนิค หากยังเป็นปัญหาความ

¹ Shan Human Rights Foundation, ‘Satellite imagery indicates rare earth mining in southern Mong Hsat’ (Shan Human Rights Foundation, 15 พฤษภาคม 2568) <<https://shanhumanrights.org/wp-content/uploads/2025/05/Satellite-imagery-indicates-rare-earth-mining-English.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2569

² มูลนิธิสิบบนาคะเสถียร. (2568, 20 มิถุนายน). *มลพิษแม่น้ำกก ภัยข้ามพรมแดนที่ไม่ได้เกิดจากธรรมชาติ*.

³ มูลนิธิสิบบนาคะเสถียร, ‘มลพิษแม่น้ำกก ภัยข้ามพรมแดนที่ไม่ได้เกิดจากธรรมชาติ’ (20 มิถุนายน 2568) ระบุว่า เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2568 มีชาวบ้านกว่า 700 คนจากตำบลท่าตอน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ รวมตัวกันที่ริมแม่น้ำกกเพื่อคัดค้านผลกระทบจาก

ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิชุมชน และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของปัจเจกชนและชุมชนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก) ในการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า การเรียกร้องความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนในลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำสาย และลุ่มน้ำโขงตอนบน ยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอย่างน้อย 3 ประการสำคัญ ได้แก่

ประการแรก การปฏิเสธความรับผิดชอบของรัฐต้นทาง กล่าวคือ แม้การปนเปื้อนสารหนูและโลหะหนักจากกิจกรรมเหมืองแร่ในพื้นที่ต้นน้ำฝ่งเมียนมาจะก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการดำรงชีพของประชาชนในจังหวัดเชียงรายอย่างมีนัยสำคัญ แต่รัฐบาลเมียนมากลับอ้างข้อจำกัดในการควบคุมพื้นที่ เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นในเขตอิทธิพลของกองกำลังว้า ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มกึ่งรัฐและไม่ได้ได้รับการรับรองเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ ข้ออ้างดังกล่าวส่งผลให้ผู้เสียหายในประเทศไทยไม่อาจเข้าถึงกลไกความรับผิดชอบระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของหลักความรับผิดชอบของรัฐในสถานการณ์ที่รัฐอ้างการขาดอำนาจควบคุมเหนือดินแดนบางส่วนของตนเอง⁴ ดังนั้น รัฐที่ได้รับ ความเสียหายจากปัญหามลพิษทางน้ำข้ามแดนต้องกดดันประเทศเมียนมาผ่านกลไกที่มีอยู่ของอาเซียน เพื่อให้มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของแร่ธาตุ โดยเฉพาะจากพื้นที่อิทธิพลของกองกำลังว้า ซึ่งจะทำให้การทำเหมืองที่ไม่ได้มาตรฐานลดจำนวนน้อยลง

ประการที่สอง ข้อจำกัดของกฎหมายและสถาบันระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคยังทำให้ การแสวงหาความรับผิดชอบจากรัฐต้นน้ำเป็นไปได้อย่างจำกัด แม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีในความตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. 2538 (The 1995 Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) และมีบทบาทในคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) แต่กลไกดังกล่าวไม่อาจผูกพันประเทศเมียนมาได้โดยตรง เนื่องจากประเทศเมียนมาไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในองค์การดังกล่าวและไม่มีพันธกรณีตามความตกลงนี้โดยตรง ผลคือ กลไกของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงมี

เหมืองในรัฐฉาน และเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2568 มีรายงานการตรวจพบสารหนูในแม่น้ำกกเกินค่ามาตรฐาน 15 จุด รวมทั้งให้ข้อมูลว่าแม่น้ำกกมีความยาว 285 กิโลเมตร พื้นที่ลุ่มน้ำ 10,875 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรในลุ่มน้ำประมาณ 657,940 คน

⁴ Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford University Press 2006); Annyssa Bellal, 'Non-State Actors in Armed Conflicts: Issues of Legal Personality' (2011) 881 *International Review of the Red Cross*; International Law Commission, *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries* (United Nations 2001).

บทบาทได้เพียงในเชิงความร่วมมือ การประสานงาน และการติดตามสถานการณ์ หากไม่อาจใช้เป็นฐานบังคับ ความรับผิดชอบทางกฎหมายต่อกิจกรรมเหมืองแร่ในเขตต้นน้ำฝ่งเมียนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵ ดังนั้น หากประเทศเมียนมาเข้าเป็นภาคีในฐานะสมาชิกสมทบของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) จะทำให้ประเทศเมียนมามีพันธกรณีโดยตรงภายใต้หลักการใช้ประโยชน์จากน้ำอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม และหลักความระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle)

ประการที่สาม กฎหมายภายในของไทยยังมีข้อจำกัดอย่างสำคัญในการดำเนินคดีต่อผู้ก่อมลพิษที่อยู่นอกราชอาณาจักร แม้ว่าผู้ได้รับผลกระทบจะอาจอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ก็ตาม แต่ระบบกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการฟ้องบุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติที่ไม่ได้กระทำการในประเทศไทยโดยตรง ทั้งในหลักเกณฑ์ของเขตอำนาจศาล การระบุตัวจำเลย การรวบรวมพยานหลักฐานข้ามพรมแดน การส่งหมายศาล และการบังคับคดีเมื่อจำเลยหรือทรัพย์สินอยู่นอกประเทศ นอกจากนี้ ช่องว่างดังกล่าวยังส่งผลให้การเรียกค่าเสียหายเพื่อเยียวยาการสูญเสียรายได้ การประกอบอาชีพดั้งเดิม และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนลุ่มน้ำไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ⁶

ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้ประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบกลับมีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและกลไกเยียวยาโดยตรงจากมลพิษข้ามพรมแดน ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้มุ่งหวังที่จะหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อดำเนินการยุติข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกฎหมายภายในประเทศด้วยการที่ปัจเจกชนและ/หรือกลุ่มชุมชนบริเวณลุ่มแม่น้ำ

⁵ Mekong River Commission, *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* (1995); Marcus R. F. Thomson, *Transboundary Water Governance in the Mekong: Waterscapes in Transition: Can the Mekong River Commission Improve Its Institutional Capacity to Mitigate, Mediate and Resolve Transboundary Water-Related Conflict within a Rapidly Developing Mekong River Basin?* (PhD diss., Monash University 2017); Susanne Schmeier, *Governing International Watercourses: River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes* (Routledge 2013).

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43 และมาตรา 57; และ สุภานันท์ บุญทำนุก, 'การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม: ศึกษากรณีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อม' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2567); อรรถพร บุญเทียม, 'ปัญหาเขตอำนาจศาลในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล: ศึกษากรณีการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านช่องทางออนไลน์' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) และ Michael Gibney et al. (eds.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (Routledge 2021).

โขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย รวมทั้งแม่น้ำรวก ในจังหวัดเชียงราย ในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษข้ามพรมแดนครั้งนี้ สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดนต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่บริเวณต้นน้ำของกลุ่มน้ำดังกล่าวที่อยู่ในประเทศเมียนมา เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจากมลพิษข้ามพรมแดนนี้ต่อศาลยุติธรรมภายในประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาขอบเขตสิทธิสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในประเทศไทยบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก) ในการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการใช้กลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อการฟ้องคดีมลพิษข้ามพรมแดนจากกิจกรรมของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือภาคเอกชนในต่างประเทศที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาขอบเขตสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ในการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม อันมีสาเหตุมาจากปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่มีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือภาคเอกชนในต่างประเทศ (ประเทศเมียนมา) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย การประกอบอาชีพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศไทยในบริเวณบ้านแก่งทรายมูล ตำบลท่าตอน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ จนถึงบริเวณบ้านสบรวก ตำบลสบรวก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยการศึกษาครอบคลุมในเชิงเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลพิษข้ามพรมแดน เช่น หลักไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักระมัดระวังไว้ก่อน หลักความรับผิดชอบของรัฐ และหลักสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลไทย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาล การยื่นฟ้อง การระบุตัวจำเลย การพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำกับความเสียหาย การรวบรวมพยานหลักฐานข้ามพรมแดน และการบังคับคดี ตลอดจนวิเคราะห์รูปแบบและแนวทางการดำเนินคดีที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องการเยียวยาและการฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาตัวบทกฎหมายไทย กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา อนุสัญญา และแนวคำพิพากษาทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน และสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม ศึกษาคดีตัวอย่างจากต่างประเทศ เช่น คดี Trail Smelter และ Mines de Potasse d'Alsace เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทกฎหมายไทย รวมถึงการลงพื้นที่สัมภาษณ์ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ผู้นำชุมชน นักวิชาการ และนักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่นำมาปรับใช้กับการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม กรณีปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนจากการปนเปื้อนโลหะหนัก (เช่น สารหนู) ที่ไหลเข้าสู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก

การเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมในบริเวณลุ่มน้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ถือเป็นประเด็นเชิงนโยบายและกฎหมายที่มีความสำคัญขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากลุ่มน้ำดังกล่าวนั้นหลายรัฐพึ่งพาและใช้ประโยชน์ร่วมกัน การปล่อยมลพิษจากกิจกรรมอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ต้นน้ำ ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในการดำรงชีวิต วิถีชีวิตดั้งเดิม และความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนในลุ่มแม่น้ำดังกล่าวในประเทศไทยและรัฐที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกัน การวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยกรอบทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งมิติสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

2.1.1 แนวความคิดสำคัญที่เกี่ยวข้อง

1) แนวคิดว่าด้วยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดว่าด้วยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)⁷ สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ซึ่งมุ่งเน้นการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาเป้าหมาย

⁷ United Nations 'Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development' (2015) A/RES/70/1.

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ทั้ง 17 เป้าหมาย พบว่า เป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงมากที่สุดคือ เป้าหมายที่ 6 ว่าด้วยการสร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาลให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและพร้อมใช้สำหรับทุกคน ซึ่งครอบคลุมทั้งการเข้าถึงน้ำสะอาด การปรับปรุงคุณภาพน้ำ การลดมลพิษ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ รวมถึงความร่วมมือข้ามพรมแดนและการมีส่วนร่วมของชุมชน⁸ มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดนจากกิจกรรมเหมืองแร่ในพื้นที่ต้นน้ำซึ่งส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ทั้งในด้านของสิทธิในการเข้าถึงน้ำสะอาด คุณภาพน้ำ ความร่วมมือระหว่างรัฐ การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของชุมชน⁹ โดยจากการศึกษา พบว่า ในเป้าหมายย่อย 6.1 สะท้อนให้เห็นว่าปัญหามลพิษข้ามพรมแดนย่อมกระทบต่อการเข้าถึงน้ำสะอาดและปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำโดยตรง ขณะที่เป้าหมายย่อย 6.3 แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงคุณภาพน้ำและควบคุมการปล่อยสารอันตราย เนื่องจากกิจกรรมเหมืองแร่ในพื้นที่ต้นน้ำอาจปล่อยโลหะหนัก ตะกอนแขวนลอย และน้ำเหมืองที่มีความเป็นกรดลงสู่แหล่งน้ำ อันส่งผลต่อระบบนิเวศและสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ เป้าหมายย่อย 6.5 ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือข้ามพรมแดนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นประเด็นจำเป็นอย่างยิ่งในกรณีลุ่มแม่น้ำที่เชื่อมโยงหลายรัฐเข้าด้วยกัน และในส่วนเป้าหมายย่อย 6.a และ 6.b สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ การเสริมสร้างขีดความสามารถ และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำและสุขาภิบาล¹⁰

ดังนั้น ปัญหามลพิษข้ามพรมแดนจากกิจกรรมเหมืองแร่จึงมิได้เป็นเพียงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมหรือเทคนิคเท่านั้น หากยังเป็นปัญหาที่กระทบต่อการบรรลุ SDG 6 โดยตรง เพราะทำให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่เสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำสะอาด เผชิญกับการเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ และสะท้อนความจำเป็นของการสร้างกลไกความร่วมมือข้ามพรมแดน ระบบติดตามคุณภาพน้ำที่มีประสิทธิภาพ และการเสริมศักยภาพของชุมชนเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมและใช้สิทธิของตนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง¹¹

⁸ United Nations ‘Sustainable Development Goal 6: Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all’.

⁹ United Nations, ‘Goal 6: Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all’ (United Nations, n.d.) <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-06/>> สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2569

¹⁰ เฟิงอ้าง 6.1, 6.3, 6.5, 6.a และ 6.b.

¹¹ เฟิงอ้าง

2) แนวคิดความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) แนวคิด

ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice: EJ) มีรากฐานจากขบวนการทางสังคมในสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1960–1980 ซึ่งตระหนักว่าชุมชนผู้มีรายได้น้อยและชนกลุ่มน้อยมักเผชิญกับภาระด้านสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มประชากรอื่นโดยไม่เป็นธรรม¹² เหตุการณ์ประท้วงที่ Warren County รัฐนอร์ทแคโรไลนา ปี ค.ศ. 1982 และรายงานของ United Church of Christ ปี ค.ศ. 1987¹³ ถือเป็นหมุดหมายสำคัญ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1994 ประธานาธิบดีคลินตันลงนาม Executive Order 12898¹⁴ ยกย่องแนวคิดดังกล่าวเป็นกรอบเชิงนโยบายสากล

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยสามมิติหลัก ได้แก่ (1) ความยุติธรรมด้านการกระจาย (Distributive Justice) ที่มุ่งให้ทุกกลุ่มเข้าถึงทรัพยากรและได้รับการคุ้มครองจากความเสียหายอย่างเท่าเทียม (2) ความยุติธรรมด้านกระบวนการ (Procedural Justice) ที่รับประกันการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงข้อมูลในทุกขั้นตอนการตัดสินใจ และ (3) ความยุติธรรมด้านการยอมรับ (Recognition Justice) ที่ยืนยันคุณค่า อัตลักษณ์ และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร¹⁵ แนวคิดทั้งสามมิติมีความสอดคล้องโดยตรงกับสถานการณ์ของบริเวณลุ่มน้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ที่ต้องเผชิญกับมลพิษข้ามพรมแดนจากแหล่งกำเนิดในรัฐต้นน้ำ

2.1.2 ทฤษฎีสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม

1) ทฤษฎีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Theory of Right to a Healthy Environment) ได้วางหน้าที่ของรัฐใน 3 มิติ¹⁶ ได้แก่ (1) มิติเชิงเนื้อหา คือ การประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมขั้นต่ำ (2) มิติเชิงกระบวนการ คือ สิทธิเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงความยุติธรรม และ (3) มิติ

¹² Luke W. Cole and Sheila R. Foster, *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement* (New York University Press 2001)

¹³ United Church of Christ Commission for Racial Justice 'Toxic wastes and race in the United States' (1987).

¹⁴ William J. Clinton, 'Executive Order 12898: Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-income Populations' (1994) 32 Federal Register.

¹⁵ David Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (Oxford University Press 2007)

¹⁶ United Nations General Assembly, 'The human right to a clean, healthy and sustainable environment (UN Doc. A/RES/76/300)' (United Nations General Assembly, 1 August 2022) <<https://docs.un.org/en/a/res/76/300>> สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2569

เชิงป้องกัน คือหน้าที่ของรัฐในการลดความเสี่ยงล่วงหน้า ทฤษฎีนี้ได้รับการยืนยันในระดับสากลผ่านมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 2022 ซึ่งรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด มีสุขภาพะ และยั่งยืนอย่างเป็นทางการ¹⁷ ดังนั้น ทฤษฎีนี้เป็นการรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตภายใต้สิ่งแวดล้อมที่สะอาดปลอดภัย และยั่งยืน ผ่านองค์ประกอบด้านกระบวนการ เนื้อหา และการป้องกัน โดยการที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองไว้ได้สร้างจุดเปลี่ยนสำคัญในการยกระดับปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งนำไปสู่การขยายพันธกรณีของรัฐและเอกชน การคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง และการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อรักษาสีทิตินี้ให้แก่นคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตอย่างเป็นรูปธรรม

2) ทฤษฎีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วม (Theory of the Right to Access to Information and Participation) ซึ่งมีใช้เพียงสิทธิเชิงกระบวนการ หากแต่เป็นสิทธิเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิประชาชน โดยมีอนุสัญญาอาร์ฮูส ค.ศ. 1998 เป็นตราสารผูกพันสำคัญที่แปลงหลักการนี้สู่ภาคปฏิบัติ ทฤษฎีนี้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ของเยอร์เกน ฮาเบอร์มาส (Jürgen Habermas) ที่เน้นว่าการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ชอบธรรมต้องตั้งอยู่บนข้อมูลครบถ้วนและการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม¹⁸ ดังนั้น ทฤษฎีนี้ถือได้ว่าเป็นทั้งแนวคิดเชิงนโยบายและหลักการทางกฎหมายที่วางรากฐานของประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม อันสะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ควบคุมไปสู่รัฐผู้ร่วมมือ (From Control to Cooperation) ซึ่งถือเป็นหัวใจของยุคสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกมิติของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งหมด และ

3) ทฤษฎีสิทธิของชุมชนและชนพื้นเมือง (Theory of Community and Indigenous Rights) ซึ่งขยายกรอบสิทธิจากปัจเจกชนไปสู่สิทธิแบบรวมหมู่ โดยรับรอง (1) สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง (2) สิทธิในที่ดินและทรัพยากร และ (3) หลักการข้อมูลครบถ้วนล่วงหน้า (Free, Prior and Informed Consent: FPIC) ที่กำหนดให้รัฐและภาคเอกชนต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนก่อนดำเนินโครงการที่กระทบต่อทรัพยากรและวิถีชีวิตของชุมชน ดังนั้น ทฤษฎีนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการ

¹⁷ Dinah Shelton, *Human Rights, Health and Environmental Protection: Linkages in Law and Practice*, *Health and Human Rights Working Paper Series No. 1* (World Health Organization 2002; FXB Center for Health and Human Rights, 'François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights at Harvard' (FXB Global, n.d.) <<https://fxb.org/en/fondation-fxb-centre-francois-xavier-bagnoud-pour-la-sante-et-les-droits-de-lhomme-a-harvard/>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569

¹⁸ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (MIT Press 1996)

ของแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เคลื่อนจากการมุ่งเน้นเฉพาะสิทธิส่วนบุคคลไปสู่การรับรองสิทธิแบบรวมหมู่ที่เชื่อมโยงกับมิติทางวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁹

2.1.3 หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

1) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดย OECD ปี ค.ศ. 1972²⁰ และขยายความในหลักการที่ 16 แห่งปฏิญญาริโอ²¹ กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม และเยียวยาผลกระทบ หลักการนี้สนับสนุนความเสมอภาคระหว่างรุ่น (intergenerational equity) โดยป้องกันการผลักภาระไปสู่ชุมชนที่มีผู้ก่อมลพิษทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2) หลักระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งรับรองในหลักการที่ 15 แห่งปฏิญญาริโอ²² กำหนดว่าความไม่สมบูรณ์ของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ไม่อาจใช้เป็นเหตุผลในการเลื่อนมาตรการป้องกันความเสี่ยงที่ร้ายแรงและไม่อาจย้อนกลับได้ หลักการนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับชุมชนท้ายน้ำในลุ่มน้ำกกและสาย ซึ่งมักเผชิญกับข้อมูลไม่สมดุลและข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมจากรัฐต้นน้ำ

3) หลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่าง (Common but Differentiated Responsibilities: CBDR) ซึ่งกำหนดไว้ในหลักการที่ 7 แห่งปฏิญญาริโอ²³ ยืนยันว่าแม้รัฐทั้งหลายมีความรับผิดชอบร่วมกันในการคุ้มครองระบบนิเวศโลก แต่ระดับความรับผิดชอบต้องแตกต่างกันตามสัดส่วนการก่อมลพิษและขีดความสามารถ²⁴ ในบริบทลุ่มน้ำโขง รัฐต้นน้ำที่มีศักยภาพสูงกว่าและดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จึงควรรับภาระมาตรการคุ้มครองและเยียวยา มากกว่ารัฐท้ายน้ำที่มีความเปราะบางกว่า

¹⁹ S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (2nd ed, Oxford University Press 2004).

²⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies* (OECD Council Recommendation C(72)128) (OECD 1972).

²¹ United Nations, 'Rio Declaration on Environment and Development' (1992) Principle 16.

²² United Nations, 'Rio Declaration on Environment and Development' (1992) Principle 15.

²³ United Nations, 'Rio Declaration on Environment and Development' (1992) Principle 7.

²⁴ Lavanya Rajamani, 'The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime' (2000) 2 *Review of European Community and International Environmental Law*.

4) **หลักความรับผิดชอบของรัฐและหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น** หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ตาม ARSIWA ค.ศ. 2001²⁵ กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเมื่อการกระทำหรือการละเว้นของตนก่อให้เกิดการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเชื่อมโยงโดยตรงกับหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น (No Harm Rule Principle)²⁶ ซึ่งวางรากฐานจากคำชี้ขาด Trail Smelter Arbitration²⁷ และได้รับการยืนยันในคดี Pulp Mills on the River Uruguay²⁸ รัฐมีพันธกรณีต้องไม่ปล่อยให้กิจกรรมภายในอาณาเขตก่อความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น ทั้งยังต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน due diligence ในการประเมินและแจ้งเตือนผลกระทบล่วงหน้า หลักการนี้ได้รับการรับรองในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992²⁹ จนมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ

5) **หลักการเกี่ยวกับการเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice: Foundational Legal Principles)** การเรียกร้องความยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมมีรากฐานอยู่บนหลักการสำคัญภายใต้กรอบหลักนิติธรรม³⁰ (Rule of Law) ซึ่งมุ่งสร้างสังคมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างครอบคลุมและเท่าเทียม นักวิชาการด้านกฎหมายโดยเฉพาะ Galanter³¹ และ Cappelletti & Garth³² ได้วางกรอบแนวคิดการเข้าถึงความยุติธรรมออกเป็นสามระลอก

²⁵ International Law Commission, 'Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' (2001) arts 1–2, 30–37.

²⁶ James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press 2013).

²⁷ *Trail Smelter Arbitration (United States v Canada)* (1938 and 1941) 3 RIAA 1905.

²⁸ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)* (Judgment) [2010] ICJ Rep 14.

²⁹ United Nations, 'Stockholm Declaration on the Human Environment' (1972) Principle 21; United Nations, 'Rio Declaration on Environment and Development' (1992) Principle 2.

³⁰ ความสำคัญของหลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎระเบียบ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม รวดเร็ว ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองทุกคน ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560. โปรดดู กองทัพอากาศ, *ประกาศกองทัพอากาศ เรื่อง คำนิยมหลักของกองทัพอากาศ* (8 สิงหาคม 2554); ถวิลวดี บุรีกุล, 'หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่' (2546) 2 วารสารสถาบันพระปกเกล้า.

³¹ Marc Galanter, 'Access to Justice in a World of Expanding Social Capability' (2010) 1 Fordham Urban Law Journal.

³² Mauro Cappelletti and Bryant Garth, 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective' (1978) 2 Buffalo Law Review.

ได้แก่ (1) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากไร้ (Legal Aid for the Poor) (2) การเป็นตัวแทนผลประโยชน์กลุ่ม (Representation for Diffuse Interests) โดยกลไกอย่างการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) และ (3) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด รวมถึงกลไกระงับข้อพิพาทนอกศาล (ADR) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการขยายความสู่บริบทด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้สนธิสัญญาอาร์ฮูส³³ อันครอบคลุมสิทธิสามประการ ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรม อีกทั้ง ยังมีหลักการสำคัญ 4 ประการในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) หลักการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม (Equal Access to Justice: EAJ)³⁴ (2) หลักสิทธิในกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Right to a Fair Trial)³⁵ (3) หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation Principle)³⁶ และ (4) หลักการ

³³ United Nations Economic Commission for Europe, 'Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (1998)' (United Nations Economic Commission for Europe, 1998) <<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569

³⁴ หมายถึง หลักการพื้นฐานที่ทำให้แน่ใจว่าทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายได้อย่างเสมอภาค โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ หรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อนำมาปรับใช้กับด้านสิ่งแวดล้อม (Equal Access to Environmental Justice: EAEJ) หลักการดังกล่าวเรียกร้องให้ (ก) ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ครบถ้วนและทันการณ์ (ข) ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (ค) มีช่องทางในการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลหรือองค์กรอิสระ และ (ง) ขจัดอุปสรรคทั้งด้านค่าใช้จ่าย การยื่นฟ้อง และความรู้ทางกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 68 ได้กำหนดให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นหน้าที่ของรัฐแทนที่จะเป็นเพียงสิทธิของประชาชน

³⁵ มีรากฐานย้อนไปถึงมหากฎบัตร Magna Carta ค.ศ. 1215 (โปรดดู Rule of Law Education Centre, 'Magna Carta and Human Rights' (Rule of Law Education Centre, n.d.) <<https://www.ruleoflaw.org.au/magna-carda-and-human-rights/>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569.) และได้รับการประมวลเป็นบรรทัดฐานสากลในข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) (โปรดดู United Nations General Assembly, 'International Covenant on Civil and Political Rights' (OHCHR, 16 December 1966) <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569) ซึ่งรับรองความเสมอภาคของทุกคนต่อหน้าศาล สิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย โดยศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ในบริบทด้านสิ่งแวดล้อม หลักการนี้ขยายสู่สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ดังที่ปรากฏในคดีมาตาปูตซึ่งศาลปกครองสูงสุดใช้หลักความเป็นธรรมทางกระบวนการในการสั่งระงับโครงการชั่วคราวเพื่อให้รัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและจัดทำ EHIA อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ในกรณีมลพิษข้ามพรมแดนความท้าทายสำคัญคือปัญหาเขตอำนาจศาล (Jurisdiction) ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐผ่านข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี

³⁶ ในฐานะหลักการทางกฎหมายมหาชนหรือหลักการปกครองที่ดี กำหนดให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่สร้างช่องทางที่เพียงพอเพื่อให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ Arnstein โปรดดู: Sherry R. Arnstein, 'A Ladder of

เยียวยาที่มีประสิทธิภาพ (Effective Remedy)³⁷ โดยหลักการทั้งสี่มีความเชื่อมโยงกัน โดยการเข้าถึงความยุติธรรมย่อมไร้ความหมาย หากปราศจากกระบวนการที่เป็นธรรม การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การผสมผสานหลักการดังกล่าวเข้ากับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อรับประกันสิทธิของประชาชนในการมีสภาพแวดล้อมที่ดี ดังที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาริโอและตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการข้างต้นสะท้อนให้เห็นพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองทั้งสิทธิของบุคคลและชุมชน รวมถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศสำหรับคนรุ่นอนาคต ในกรณีมลพิษข้ามพรมแดนบริเวณลุ่มน้ำโขง กก สาย และรวก หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักระมัดระวังไว้ก่อน และหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย และอื่น ๆ ล้วนเป็นฐานทางกฎหมายที่สนับสนุนการ

Citizen Participation' (1969) 4 Journal of the American Institute of Planners ได้เสนอ “โมเดลขั้นบันไดแห่งการมีส่วนร่วม” (Ladder of Participation) แบ่งเป็น 8 ระดับใน 3 กลุ่ม เพื่อวิเคราะห์ว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้นต้องมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนมิใช่เพียงสร้างภาพลักษณ์ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในกรณีปัญหามลพิษข้ามพรมแดนในแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้นำหลักการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) มาปรับใช้ผ่านเวทีรับฟังข้อเท็จจริง เพื่อขับเคลื่อนให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดนอย่างจริงจัง

³⁷ มีรากฐานจากหลักกฎหมายละตินที่ว่า “Ubi ius, ibi remedium” (ที่ใดมีสิทธิ ที่นั่นย่อมมีการเยียวยา) (โปรดดู: Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (3rd ed, Oxford University Press 2015) โดยได้รับการรับรองในข้อ 8 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และข้อ 2(3) ของ ICCPR แนวทางพื้นฐานของสหประชาชาติ (Basic Principles, 2005) (โปรดดู: United Nations General Assembly, ‘Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (UN Doc. A/RES/60/147)’ (OHCHR, 16 December 2005) <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569) ได้จัดประเภทการชดเชย (Reparation) ออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การคืนสู่สภาพเดิม (Restitution) (2) การชดเชยค่าเสียหาย (Compensation) (3) การบำบัดฟื้นฟู (Rehabilitation) (4) ความพึงพอใจ (Satisfaction) และ (5) หลักประกันการไม่ให้เกิดการกระทำซ้ำ (Guarantees of Non-Repetition) สำหรับการปรับใช้ในด้านสิ่งแวดล้อมของไทย มาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 วางหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย แต่ในกรณีมลพิษข้ามพรมแดน ความซับซ้อนด้านเขตอำนาจศาลยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐ เช่น คณะกรรมการการแม่น้ำโขง (MRC) ในการไกล่เกลี่ยและบังคับใช้มาตรการเยียวยา

เรียกร้องสิทธิของชุมชน ขณะที่แนวทางการเข้าถึงความยุติธรรมตาม Aarhus Convention³⁸ และมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติปี ค.ศ. 2022³⁹ ที่รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย และยั่งยืนเป็นสิทธิมนุษยชน ย่อมเสริมความชอบธรรมให้แก่การดำเนินคดีและการเรียกร้องมาตรการเยียวยาจากรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านกลไกสถาบันในกรอบอาเซียนซึ่งเน้นฉันทามติและหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ทำให้การดำเนินคดีผ่านกลไกระดับนานาชาติ โดยเฉพาะศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และกรอบความร่วมมือภายใต้ข้อตกลง MRC ค.ศ. 1995⁴⁰ ยังคงเป็นทางเลือกสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนาต่อไปเพื่อประกันความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำอย่างแท้จริงและมีผลบังคับใช้ได้

2.2 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจากมลพิษข้ามพรมแดนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย รวมทั้งแม่น้ำรวก

2.2.1 ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ (ปัจเจกชนและชุมชน) จากมลพิษข้ามพรมแดนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก) ภายใต้กฎหมายไทย

ผู้เสียหายจากมลพิษข้ามพรมแดนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ภายใต้กฎหมายไทยนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นทั้ง ปัจเจกชน (บุคคลธรรมดาทั่วไป ไม่ว่าจะมิใช่ชาวไทยหรือไม่ก็ตาม) ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง และชุมชน (ที่ตั้งอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำทั้งหลายดังกล่าว) ที่ได้รับผลกระทบในลักษณะรวมหมู่ โดยแต่ละกลุ่มมีฐานสิทธิและข้อจำกัดทางกฎหมายแตกต่างกัน ดังนี้

1) ผู้เสียหายในฐานะปัจเจกชนผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง

³⁸ United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Access to Information, ‘Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters’ (1998).

³⁹ United Nations General Assembly, ‘The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment (UN Doc. A/RES/76/300)’ (United Nations, 28 กรกฎาคม 2565) <<https://undocs.org/A/RES/76/300>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569

⁴⁰ Mekong River Commission, *Mekong River Basin — State of the Basin Report 2023* (MRC Secretariat 2024)

ปัจเจกชน (บุคคลธรรมดาทั่วไป ไม่ว่าจะมิใช่ชาวไทยหรือไม่ก็ตาม) ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษข้ามพรมแดนอาจได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน รายได้ หรือการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพ ซึ่งในทางกฎหมายบุคคลดังกล่าวย่อมอาจอ้างสิทธิฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และฟ้องคดีแพ่งด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการกระทำหรือละเว้นกระทำของบุคคลอื่น⁴¹ อย่างไรก็ตาม ในกรณีมลพิษข้ามพรมแดน ปัญหาสำคัญอยู่ที่การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งกำเนิดมลพิษในต่างประเทศกับผลเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งต้องอาศัยพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ข้อมูลคุณภาพน้ำ และความเห็นผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก จึงทำให้การใช้สิทธิของผู้เสียหายรายบุคคลมีภาระการพิสูจน์สูงอย่างมาก

2) ผู้เสียหายในฐานะชุมชนหรือผู้ได้รับผลกระทบในลักษณะรวมหมู่

ในกรณีที่มลพิษข้ามพรมแดนส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ วิถีชีวิต และความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมของคนในพื้นที่โดยรวม ความเสียหายดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงระดับปัจเจกชน แต่ยังขยายไปสู่ “ความเสียหายเชิงชุมชน” ด้วย (โดยเฉพาะที่ตั้งอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำ) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้เป็นหลักการสำคัญ⁴² อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติ การนำสิทธิดังกล่าวไปใช้ในคดีแพ่งหรือคดีสิ่งแวดล้อมยังมีข้อจำกัด เพราะความเสียหายของชุมชนมักอยู่ในรูปของการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของแม่น้ำ การเสื่อมถอยของระบบนิเวศ หรือการกระทบกระเทือนวิถีชีวิตร่วม ซึ่งประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ยากและไม่สอดคล้องกับรูปแบบการเยียวยาในคดีแพ่งแบบดั้งเดิมที่มุ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลเฉพาะรายเป็นหลัก

3) ฐานสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

นอกจากฐานความรับผิดชอบละเมิดแล้ว ผู้เสียหายยังอาจอ้างสิทธิขึ้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴³ ควบคู่กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งวางหลักความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด

⁴¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 มาตรา 57 และมาตรา 58.

มลพิษไว้ในมาตรา 96 อันเป็นกลไกสำคัญในการลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายบางส่วน⁴⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำมาปรับใช้กับกรณีมลพิษข้ามพรมแดน ปัญหาสำคัญยังคงอยู่ที่การระบุตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในต่างประเทศ และการทำให้บุคคลดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ปัญหาสถานะผู้ฟ้องคดีและการพิสูจน์ความเสียหาย

แม้กฎหมายไทยเปิดช่องให้ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องร้องได้ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสถานะผู้ฟ้องคดีและการพิสูจน์ความเสียหาย โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนจำนวนมากตลอดแนวลุ่มน้ำ ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมีทั้งส่วนที่เป็นความเสียหายร่วมกันของชุมชน และส่วนที่เป็นความเสียหายเฉพาะรายของแต่ละบุคคล ซึ่งทำให้การกำหนดขอบเขตผู้เสียหาย การแสดงเหตุแห่งการฟ้อง และการประเมินค่าเสียหายมีความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ แม้การดำเนินคดีแบบกลุ่มจะอาจเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก แต่ในคดีมลพิษข้ามพรมแดน การจัดทำพยานหลักฐานร่วมและการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งกำเนิดมลพิษกับความเสียหายของสมาชิกแต่ละรายยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ

กล่าวโดยสรุป แม้กฎหมายไทยจะรับรองทั้งสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่ง และกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อข้อพิพาทมีองค์ประกอบข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่กลับยังไม่เอื้อต่อการเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญจึงมิได้มีเพียงการมีหรือไม่มีสิทธิในทางกฎหมาย หากแต่อยู่ที่ความสามารถในการแปลงสิทธิดังกล่าวไปสู่การใช้สิทธิจริงผ่านกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ก่อมลพิษ หรือทรัพย์สินของจำเลยอยู่นอกราชอาณาจักรไทย

2.2.2 อุปสรรคของผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ (ปัจเจกชนและชุมชน) ในการดำเนินคดีข้ามพรมแดน

แม้กฎหมายไทยจะรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของตน แต่เมื่อความเสียหายมีลักษณะเป็น “มลพิษข้ามพรมแดน” การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหายกลับถูกจำกัดด้วยโครงสร้างทางกฎหมายหลายประการ ทั้งในด้านเขตอำนาจศาล การระบุผู้กระทำผิด และความไม่สอดคล้องกันระหว่างเครื่องมือกฎหมายภายในกับลักษณะของ

⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

มลพิษข้ามพรมแดน การขาดความชัดเจนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อจำกัดด้านพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์โดยอุปสรรคสำคัญสามารถจำแนกได้ดังนี้

1) ข้อจำกัดเขตอำนาจศาลไทยเมื่อจำเลยอยู่ต่างประเทศ

หนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่สุดที่ผู้เสียหายจากมลพิษข้ามพรมแดนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก) ต้องเผชิญ คือ ข้อจำกัดด้านเขตอำนาจศาลของไทย ซึ่งจำกัดขอบเขตความสามารถของผู้เสียหายในการนำคดีเข้าสู่ศาล แม้ผลของมลพิษจะเกิดขึ้นโดยตรงในราชอาณาจักรไทยก็ตาม โดยหลักเกณฑ์ว่าด้วยเขตอำนาจศาลของไทยยังคงให้ความสำคัญกับ “ภูมิลำเนาหรือสถานประกอบการของจำเลย” และ “สถานที่ที่มูลคดีเกิดขึ้น” เป็นหลัก ตลอดจนยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่ชัดเจนในการรองรับกรณีการละเมิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรแต่ก่อให้เกิดผลกระทบภายในประเทศ จากการศึกษาและวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า อุปสรรคสำคัญในมิตินี้ประกอบด้วย

2) ข้อจำกัดตามบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในกรณีมูลคดีที่มีองค์ประกอบข้ามพรมแดน

ข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งของผู้เสียหายในการดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดนในศาลไทย คือ เขตอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งยังตั้งอยู่บนหลักการเชื่อมโยงระหว่างคดีและดินแดนไทยเป็นสำคัญ โดยมาตรา 4 วรรคหนึ่งกำหนดว่า “คำฟ้อง ให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล ไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่”⁴⁵ ซึ่งหมายความว่า ศาลไทยจะมีเขตอำนาจได้ต่อเมื่อจำเลยมีภูมิลำเนาหรือสถานประกอบการที่ถือเป็นภูมิลำเนาตามกฎหมายอยู่ในประเทศไทย หรือเมื่อ “การกระทำอันเป็นมูลคดี” หรือเหตุแห่งคดีสามารถถือได้ว่าเกิดขึ้นภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ แม้มาตรา 4 ตรี จะเปิดช่องให้โจทก์ซึ่งมีสัญชาติไทย (หรือไม่มีสัญชาติไทย) แต่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลไทยได้ แม้ในกรณีที่จำเลยไม่มีภูมิลำเนาและมูลคดีมิได้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยกำหนดให้สามารถยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งหรือศาลที่ภูมิลำเนาของโจทก์ตั้งอยู่ในเขตศาล และในกรณีที่จำเลยมีทรัพย์สินที่อาจถูกบังคับคดีได้อยู่ในราชอาณาจักร โจทก์ยัง

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น

(1) คำฟ้อง ให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล ไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่

(2) คำร้องขอ ให้เสนอต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล หรือต่อศาลที่ผู้ร้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล”

อาจเลือกยื่นคำฟ้องต่อศาลที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตศาลก็ได้⁴⁶ ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไทย “ผู้ที่จะเป็นคู่ความ” ในคดีแพ่งจำเป็นต้องมีสถานะเป็น “บุคคล” ตามนิยามในมาตรา 1 (11) กล่าวคือเป็น “บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล” เมื่อเชื่อมเข้ากับหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา จึงตีความได้ว่า ผู้ที่จะเป็นคู่ความได้โดยชอบมีเพียงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น⁴⁷ หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันในแนวคำพิพากษาศาลฎีกาอย่างต่อเนื่อง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495/2519 ซึ่งวินิจฉัยว่า “คณะบุคคล” เป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันโดยข้อเท็จจริง มิใช่ทั้งบุคคลธรรมดาและมีใช้นิติบุคคล จึงไม่อาจมีฐานะเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้⁴⁸

3) ข้อจำกัดเชิงปฏิบัติในการส่งหมาย เรียกจำเลย และการบังคับคดี

นอกเหนือจากข้อจำกัดเชิงหลักกฎหมายว่าด้วยเขตอำนาจศาลแล้ว จากการศึกษา พบว่า ผู้เสียหายจากมลพิษข้ามพรมแดนยังเผชิญอุปสรรคเชิงปฏิบัติที่สำคัญในการใช้กระบวนการยุติธรรมของไทย โดยเฉพาะในส่วนของการส่งหมายเรียกและคำคู่ความไปยังจำเลยที่อยู่นอกราชอาณาจักร และการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีที่จำเลยไม่มีทรัพย์สินอยู่ในประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 4 ว่าด้วย “การยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสาร”⁴⁹ การส่งคำฟ้อง หมายเรียก คำสั่ง และเอกสารอื่นใดของศาลต้องกระทำผ่านเจ้าพนักงานศาล เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คู่ความเป็นผู้ส่งเอง โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เอกสารที่จะส่งต้องระบุชื่อศาล ชื่อคู่ความ ผู้รับ ใจความ

⁴⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 4 ตรี “คำฟ้องอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ตรี ซึ่งจำเลยมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรและมูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าโจทก์เป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือ มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้เสนอต่อศาลแพ่งหรือต่อศาลที่โจทก์มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล

คำฟ้องตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเลยมีทรัพย์สินที่อาจถูกบังคับคดีได้อยู่ในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร โจทก์จะเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ทรัพย์สินนั้นอยู่ในเขตศาลก็ได้”

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 1 “ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น...(11) “คู่ความ” หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมาย หรือในฐานะทายาทความ...”

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495/2519 ย่อสั้นเผยแพร่ฐานข้อมูล THAIDEKA ซึ่งสรุปหลักว่า “ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้จะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สำหรับคณะบุคคลเป็นเพียงกลุ่มบุคคล มิใช่บุคคลธรรมดาและมีใช้นิติบุคคล จึงไม่อาจเป็นคู่ความในคดี”.

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 4 “การยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสาร” มาตรา 67 มาตรา 68 มาตรา 70-73 และมาตรา 73 ตรี.

และวัน เดือน ปี อย่างชัดเจน⁵⁰ โดยเปิดช่องให้การยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสารอาจทำได้โดยทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา⁵¹ ซึ่งสะท้อนการพัฒนาไปสู่การจัดการคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ในบริบทภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวยังไม่สามารถลดทอนอุปสรรคเชิงโครงสร้างในกรณีที่ต้องส่งหมายและคำคู่ความไปยังจำเลยที่อยู่นอกราชอาณาจักรได้อย่างมีนัยสำคัญ

2.3 กรณีศึกษาคดีตัวอย่างของต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะบทเรียนในการเรียกร้องความยุติธรรมกรณีปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน

การศึกษาคดีตัวอย่างของต่างประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทของปัจเจกชน

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 4 “การยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสาร มาตรา 67 “เมื่อประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติว่า เอกสารใดจะต้องส่งให้แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง (เช่น คำคู่ความที่ทำโดยคำฟ้อง คำให้การหรือคำร้องหรือคำขอโดยทำเป็นคำร้อง หมายเรียกหรือหมายอื่น ๆ สำเนาคำสั่งการณหรือสำเนายานเอกสาร ฯลฯ) เอกสารนั้นต้องทำขึ้นให้ปรากฏข้อความแน่ชัดถึงตัวบุคคลและมีรายการต่อไปนี้

- (1) ชื่อศาลที่จะรับคำฟ้อง หรือถ้าคดีอยู่ในระหว่างพิจารณา ชื่อของศาลนั้นและเลขหมายคดี
- (2) ชื่อคู่ความในคดี
- (3) ชื่อคู่ความหรือบุคคล ซึ่งจะเป็นผู้รับคำคู่ความหรือเอกสารนั้น
- (4) ใจความ และเหตุผลถ้าจำเป็นแห่งคำคู่ความหรือเอกสาร
- (5) วัน เดือน ปี ของคำคู่ความ หรือเอกสารและลายมือชื่อของเจ้าพนักงาน คู่ความ หรือบุคคลซึ่งเป็นผู้ยื่นหรือเป็นผู้ส่ง

ในการยื่นหรือส่งคำคู่ความ หรือเอกสารอื่นใดอันจะต้องทำตามแบบพิมพ์ที่จัดไว้ เจ้าพนักงาน คู่ความ หรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องจะต้องใช้กระดาษแบบพิมพ์นั้น ส่วนราคากระดาษแบบพิมพ์นั้นให้เรียกตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะได้อำหนดไว้

เพื่อประโยชน์แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้เรียกนิติบุคคลตามชื่อหรือตามชื่อที่จดทะเบียนและภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของนิติบุคคลนั้น ให้ถือเอาสำนักงานหรือสำนักงานแห่งใหญ่ซึ่งอยู่ภายในเขตศาลที่จะยื่นฟ้องคดีหรือที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา”

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 68 “การยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสารในลักษณะนี้ไม่ว่าการนั้นจะเป็นโดยคู่ความฝ่ายใดทำต่อศาลหรือต่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือศาลทำต่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทุกฝ่าย รวมทั้งการแจ้งคำสั่งของศาลหรือข้อความอย่างอื่นไปยังคู่ความหรือบุคคลอื่นใด อาจดำเนินการโดยทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และเมื่อข้อกำหนดนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

และสิทธิของชุมชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดน⁵² เนื่องจากปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้นเพิ่งจะเกิดขึ้นมาเป็นครั้งแรก ดังนั้น การศึกษาคดีต่างประเทศทำให้ทราบได้ว่าคดีดังกล่าวได้วางหลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบจากความเสียหายข้ามพรมแดน การกำหนดเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดที่มืองค์ประกอบระหว่างประเทศ ตลอดจนบทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้เช่นไร ทั้งนี้ แม้ข้อเท็จจริงของแต่ละคดีจะมีความแตกต่างกัน แต่หลักกฎหมายและเหตุผลในคำวินิจฉัยยังสามารถนำมาปรับใช้เป็นบทเรียนสำหรับการพิจารณาความเป็นไปได้ในการฟ้องคดีมลพิษข้ามพรมแดนต่อศาลไทยได้ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องหลักไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น สถานที่ที่ผลแห่งความเสียหายปรากฏ และหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการมาตรการป้องกันและเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ⁵³

2.3.1 คดี Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada)

คดี Trail Smelter Arbitration ถือเป็นคดีสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เพราะวางหลักว่า รัฐไม่มีสิทธิใช้หรือยินยอมให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญต่อดินแดนหรือบุคคลในอีกรัฐหนึ่ง อันเป็นรากฐานของหลัก no-harm rule ซึ่งต่อมาได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ⁵⁴ นัยสำคัญของคดีนี้ต่อการศึกษาครั้งนี้ คือการยืนยันว่า แม้กิจกรรมก่อมลพิษจะเกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่หากผลเสียหายปรากฏชัดในประเทศไทย ก็ย่อมเป็นปัญหาที่กฎหมายควรรับรองให้ผู้เสียหายเข้าถึงความยุติธรรมได้ ไม่ใช่เป็นเพียงประเด็นทางเทคนิคหรือ

⁵² คดี Pulp Mills on the River Uruguay นี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งได้ยืนยันว่ารัฐมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสมควร (due diligence) รวมถึงการจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อกิจกรรมในดินแดนของตนอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในบริบทข้ามพรมแดน ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองให้เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศแต่ผู้เขียนไม่ได้นำมาปรับใช้ในบทความนี้เพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐที่ยื่นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งแตกต่างจากกรณีนี้ที่มุ่งเน้นการศึกษาถึงกรณีของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดน

⁵³ *Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada)* (1938 and 1941) 3 RIAA 1905; *Case 21/76 Handelskwekerij GJ Bier BV v Mines de Potasse d'Alsace SA* [1976] ECR 1735; *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, 'ECLI:NL:HR:2019:2007 (Hoge Raad Dec. 20, 2019)' (Climate Change Litigation Databases, 20 December 2019) <https://www.climatecasechart.com/document/urgenda-foundation-v-state-of-the-netherlands_3297> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569

⁵⁴ เพิ่งอ้าง.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเท่านั้น นอกจากนี้⁵⁵ คดียังแสดงให้เห็นบทเรียนสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) รัฐต้นทางไม่อาจอ้างเขตแดนเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ (2) การพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งกำเนิดมลพิษกับความเสียหายต้องอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และ (3) การเยียวยาอาจรวมถึงทั้งค่าสินไหมทดแทนและมาตรการป้องกันความเสียหายในอนาคต⁵⁶

เมื่อนำมาปรับใช้กับกรณีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนในลุ่มแม่น้ำกก แม่น้ำสาย แม่น้ำรวก และแม่น้ำโขง หลักจากคดีนี้ช่วยสนับสนุนข้อเสนอที่ว่า หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการปนเปื้อนโลหะหนักหรือสารพิษอื่นมีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมต้นน้ำในต่างประเทศ และผลแห่งความเสียหายปรากฏชัดในพื้นที่ของประเทศไทย ผู้เสียหายย่อมมีฐานทางกฎหมายอันชัดเจนและมีความชอบธรรมเพียงพอในการเรียกร้องความคุ้มครองและการเยียวยา ทั้งภายใต้กฎหมายภายในและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ⁵⁷

2.3.2 คดี Mines de Potasse d'Alsace

คดี *Handelskwekerij G. J. Bier BV v. Mines de Potasse d'Alsace SA* หรือที่มักเรียกโดยย่อว่า *Mines de Potasse d'Alsace* เป็นคดีสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและกฎหมายสหภาพยุโรปเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดข้ามพรมแดน แม้ว่าคดีนี้จะมีใช้คดีสิ่งแวดล้อมโดยตรงในลักษณะเดียวกับคดี *Trail Smelter* แต่หลักการที่ศาลวางไว้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดน ข้อเท็จจริงของคดีเกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เชื่อมโยงกับมลพิษในระบบลุ่มน้ำไรน์ และนำไปสู่ข้อพิพาทเรื่องว่าศาลของประเทศใดควรมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี⁵⁸ โดยศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปวางหลักว่า ในกรณีละเมิดที่สถานที่กระทำกับสถานที่ที่ผลแห่งความเสียหายปรากฏมิได้อยู่แห่งเดียวกัน คำว่า “สถานที่ที่เหตุอันเป็นมูลแห่งความเสียหายเกิดขึ้น” ต้องตีความให้ครอบคลุมทั้งสถานที่ที่เป็นต้นกำเนิดของการกระทำและสถานที่ที่ผลแห่งความเสียหายปรากฏขึ้น หลักดังกล่าวมีผลสำคัญคือ โจทก์สามารถเลือกฟ้องต่อศาลแห่งสถานที่ที่ความเสียหายปรากฏได้ มิใช่จำกัดอยู่เพียงศาลแห่งสถานที่ที่จำเลย

⁵⁵ United Nations Conference on the Human Environment, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration) (1972) Principle 21; United Nations Conference on Environment and Development, ‘Rio Declaration on Environment and Development’ (1992) Principles 2, 13.

⁵⁶ *Trail Smelter Arbitration (United States v Canada)* (1938 and 1941) 3 RIAA 1905.

⁵⁷ United Nations Conference on the Human Environment, ‘Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment’ (1972) Principle 21; and United Nations Conference on Environment and Development, ‘Rio Declaration on Environment and Development’ (1992) Principle 2.

⁵⁸ Case 21/76 *Handelskwekerij GJ Bier BV v Mines de Potasse d'Alsace SA* [1976] ECR 1735

กระทำการเท่านั้น⁵⁹ จากการศึกษา พบว่า หลักจากคดีนี้มีคุณค่าโดยตรงต่อการวิเคราะห์คดีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนในประเทศไทย เพราะลักษณะของมลพิษประเภทนี้มักมี “การแยกออกจากกัน” ระหว่างสถานที่กำเนิดมลพิษกับสถานที่ที่ผลเสียหายเกิดขึ้นจริง ตัวอย่างเช่น การปล่อยสารปนเปื้อนในพื้นที่ต้นน้ำของรัฐหนึ่ง อาจทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม กระทบต่อสุขภาพ การเกษตร การประมง และการดำรงชีพของประชาชนในอีกรัฐหนึ่งซึ่งอยู่ปลายน้ำหรืออยู่ในแนวลำน้ำเดียวกัน หลักเรื่อง “สถานที่ที่ผลแห่งความเสียหายปรากฏ” จึงเป็นจุดเกาะเกี่ยวสำคัญในการสร้างเหตุผลทางกฎหมายว่า ศาลของรัฐปลายน้ำย่อมอาจมีเขตอำนาจพิจารณาคดีได้⁶⁰ นอกจากประเด็นเขตอำนาจศาลแล้ว คดีนี้ยังสะท้อนบทเรียนเชิงวิธีพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินคดีมลพิษข้ามพรมแดนจำเป็นต้องอาศัยพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพน้ำ การวิเคราะห์องค์ประกอบของสารปนเปื้อน เส้นทางไหลของน้ำ ความสอดคล้องของข้อมูลทุกวิทยา และหลักฐานจากผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลเห็นความเชื่อมโยงอย่างมีเหตุผลระหว่างกิจกรรมต้นเหตุในต่างประเทศกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย⁶¹

ดังนั้น บทเรียนจากคดี *Mines de Potasse d’Alsace* จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกรณีปัญหามลพิษในลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก เพราะช่วยสนับสนุนแนวคิดที่ว่า แม้จำเลยหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะอยู่ต่างประเทศ แต่หากผลความเสียหายเกิดขึ้นหรือปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย ศาลไทยย่อมอาจรับคดีไว้พิจารณาได้ภายใต้หลักเรื่องสถานที่ที่ผลแห่งความเสียหายปรากฏ ทั้งยังแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของคดีจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดทำฐานข้อมูลข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบ

2.4 วิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและความเป็นไปได้ในการฟ้องคดีมลพิษข้ามพรมแดนและและรูปแบบการดำเนินคดีที่เหมาะสมต่อศาลไทย

2.4.1 สิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ ดูเพิ่มเติมเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเขตอำนาจศาลกับสถานที่ที่ผลเสียหายปรากฏใน Trevor C. Hartley, *International Commercial Litigation: Text, Cases and Materials on Private International Law* (2nd ed, Cambridge University Press 2015) 905-909.

จากการศึกษา ศึกษาขอบเขตสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในประเทศไทยบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก จำเป็นต้องพิจารณาว่า กฎหมายไทยรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนไว้ในฐานะ “สิทธิที่ใช้เรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” เพียงใด ทั้งในมิติของการรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วม การป้องกันความเสี่ยง และการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว โดยเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกอบกับกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยมิได้คุ้มครองเพียงผลประโยชน์ส่วนบุคคลเฉพาะรายเท่านั้น หากยังรับรองฐานะทางกฎหมายของชุมชนในฐานะผู้มีสิทธิร่วมในการอนุรักษ์ ปันฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย อันทำให้ “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” ในระบบกฎหมายไทยมีทั้งมิติเนื้อหาและมิติกระบวนการ กล่าวคือ ไม่เพียงคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกละเมิดจากมลพิษ แต่ยังคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดการป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย⁶²

1) สิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของปัจเจกชน กฎหมายไทยรับรองให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ ทรัพย์สิน และคุณภาพชีวิตของตน โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วางหลักว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครอง และบุคคลสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้นใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิของตนได้โดยตรง ขณะเดียวกัน มาตรา 41 ยังรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำ ระดับการปนเปื้อน สารอันตราย ผลกระทบต่อสุขภาพ และมาตรการของรัฐ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจและการใช้สิทธิทางศาลหรือทางปกครองต่อไป⁶³ หลักการดังกล่าวได้รับการเสริมโดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐเพื่อการตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างแท้จริง⁶⁴

นอกจากสิทธิในเชิงข้อมูลและการรับรู้แล้ว ปัจเจกชนยังมีสิทธิในเชิงเยียวยาและบังคับสิทธิเมื่อเกิดความเสียหายแล้ว กล่าวคือ หากบุคคลได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการ

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560).

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 มาตรา 41.

⁶⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก (10 กันยายน 2540).

เจ็บป่วย การขาดประโยชน์ในการใช้น้ำ ความเสียหายต่อที่ดินทำกิน การประมง หรือทรัพย์สินอื่น บุคคลย่อมอาศัยกฎหมายแพ่งและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นฐานในการเรียกร้องความรับผิดชอบได้ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 รับรองหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิด และมาตรา 421 รับรองกรณีการใช้สิทธิโดยมิชอบ ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 รับรองความรับผิดชอบของผู้ก่อการเกิดมลพิษต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ อันเป็นฐานสำคัญในการเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม⁶⁵ เมื่อประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 ซึ่งยอมรับหลักการที่มูลคดีเกิดขึ้น บุคคลผู้เสียหายจึงมีฐานทางกฎหมายเพียงพอที่จะอ้างสิทธิเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของไทยได้ หากผลแห่งความเสียหายปรากฏภายในราชอาณาจักรไทย แม้แหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ก่อมลพิษจะอยู่ต่างประเทศก็ตาม⁶⁶ ดังนั้น สิทธิของปัจเจกชนตามกฎหมายไทยจึงครอบคลุมทั้งสิทธิในการรับรู้สิ่งที่กระทบตน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกการเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม

2) สิทธิของชุมชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

สำหรับสิทธิของชุมชน กฎหมายไทยมีพัฒนาการสำคัญที่ทำให้ชุมชนมิได้เป็นเพียงการรวมตัวของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น หากแต่เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ในการพิทักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตร่วมของตนโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 รับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน บทบัญญัตินี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกรณีลุ่มแม่น้ำโขง กก สาย และรวก เพราะชุมชนในพื้นที่มีได้พึ่งพาแม่น้ำเพียงเพื่ออุปโภคบริโภคเท่านั้น แต่ยังผูกพันกับแม่น้ำในฐานะแหล่งอาหาร แหล่งทำกิน พื้นที่วัฒนธรรม และฐานของวิถีชีวิตร่วมกันของคนในชุมชน⁶⁷ ฉะนั้น เมื่อเกิดมลพิษข้ามพรมแดนจนกระทบต่อคุณภาพน้ำ ระบบนิเวศ และฐานทรัพยากรของท้องถิ่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมเป็นความเสียหายต่อ “ชุมชน” ในฐานะของสิทธิด้วย ไม่ใช่เพียงผลเสียหายเฉพาะรายบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 57 และมาตรา 58 ยังรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ หรือคุณภาพชีวิต รวมถึงกำหนดให้รัฐต้อง

⁶⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420–421; พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43.

ดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบ รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และจัดให้มีมาตรการป้องกันหรือเยียวยาที่เหมาะสม⁶⁸ แม้บทบัญญัติดังกล่าวมักถูกใช้กับโครงการภายในประเทศ แต่ในทางวิเคราะห์เชิงหลักการ ย่อมสะท้อนว่ากฎหมายไทยยอมรับ “สิทธิในเชิงกระบวนการ” ของชุมชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ ชุมชนมีสิทธิรู้ มีสิทธิเข้าร่วม และมีสิทธิตรวจสอบการดำเนินการของรัฐเมื่อมีความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อชุมชนของตน ดังนั้น ในกรณีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน หากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐทราบถึงความเสี่ยงจากการปนเปื้อนในแม่น้ำ แต่ไม่เปิดเผยข้อมูล ไม่เฝ้าระวังคุณภาพน้ำอย่างเพียงพอ หรือไม่จัดให้มีมาตรการป้องกันและเยียวยาที่เหมาะสม ชุมชนย่อมมีฐานทางรัฐธรรมนูญในการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่เชิงบวกเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้⁶⁹

กล่าวโดยสรุป สิทธิของชุมชนตามกฎหมายไทยมิได้จำกัดอยู่ที่สิทธิในการคัดค้านหรือร้องเรียนเท่านั้น หากครอบคลุมสิทธิในการดำรงอยู่ร่วมกับทรัพยากร สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สิทธิในการตรวจสอบรัฐ และสิทธิในการเรียกร้องให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชน อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในความหมายร่วมสมัย และเป็นฐานสำคัญที่ทำให้ชุมชนในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสามารถอ้างสิทธิของตนได้ทั้งในเชิงป้องกันและในเชิงเยียวยาเมื่อเผชิญกับปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน⁷⁰

อย่างไรก็ตามเนื่องจากลักษณะทางการภาพของของแม่น้ำแต่ละสายมีผลกำหนดรูปแบบของการดำเนินคดีที่เหมาะสมของปัจเจกชนและสิทธิของชุมชนในการเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกรณีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน จึงจำเป็นต้องแยกวิเคราะห์ออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. กรณีที่มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษข้ามเข้าไปยังในดินแดนอาณาเขตของรัฐปลายทางได้โดยอิสระ (เช่น แม่น้ำกก)

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีนี้ผู้เสียหายมีจุดเกาะเกี่ยวทางกฎหมายที่แข็งแกร่งที่สุด เพราะ “ผลแห่งความเสียหาย” ปรากฏชัดเจนในดินแดนไทย ทำให้ศาลไทยมีเขตอำนาจรับฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4(1)⁷¹ ฐานสิทธิหลักที่ใช้ ได้แก่ (1) ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตาม

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 57 และมาตรา 58.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 มาตรา 57 และมาตรา 58.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560; พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540; พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 (1) “คำฟ้อง ให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁷² และ (2) ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96⁷³ ซึ่งไม่ต้องพิสูจน์เจตนาหรือความประมาทเลินเล่อ ในส่วนอายุความ แม้จะมีจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 4-5 เมษายน 2568 ที่หน่วยงานของรัฐประกาศแจ้งเตือนการปนเปื้อนของสารหนูและตะกั่วในแม่น้ำกก⁷⁴ แต่เนื่องจากกิจกรรมเหมืองแร่ในรัฐฉานยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง งานวิจัยจึงชี้ว่าการละเมิดมีลักษณะ “ต่อเนื่อง” (Continuous Tort) ซึ่งอายุความยังไม่เริ่มนับจนกว่าการกระทำนั้นจะสิ้นสุดลง ประกอบกับการที่ยังไม่อาจระบุตัวผู้ก่อมลพิษได้อย่างชัดเจน ผู้เสียหายจึงยังมีสิทธิฟ้องร้องได้อยู่⁷⁵

⁷² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

⁷³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใด ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิด ของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของ รัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการ รั่วไหลหรือแพร่กระจาย ของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่ได้พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่ง กำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

⁷⁴ โดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 1 (เชียงใหม่) เข้าตรวจคุณภาพน้ำในแม่น้ำกกที่ไหลมาจากต้นน้ำใน ผังประเทศเมียนมา เข้าสู่พื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่เป็นครั้งแรก พบว่า น้ำมีสีขุ่นเกินค่าปกติเกือบ 10 เท่า ที่สำคัญ ผลการตรวจวิเคราะห์พบ สารหนู (Arsenic) ซึ่งเป็นสารพิษอันตรายเกินค่ามาตรฐานในแม่น้ำกกกว่าเท่าตัว ซึ่งปกติค่า มาตรฐานอยู่ที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อลิตร; โปรดดู สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 1, ‘ผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำกก พื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่’ พบการปนเปื้อนโลหะหนัก’ (Facebook, 28 มีนาคม 2569) <https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1106183301547224&id=100064666933216> สืบค้น เมื่อ 3 เมษายน 2569

⁷⁵ เพ็ญ เพ็ญนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (สำนักประธานศาลฎีกา 2546) 477; วรพพร จันทร์ขันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรรได้ (โรงพิมพ์ร้านป๊อแนดน้อย 2562) 343-344.

ข. กรณีที่มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษสู่แม่น้ำที่ใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนและไหลขนานระหว่างรัฐต้นกำเนิดมลพิษกับรัฐผู้เสียหายได้โดยอิสระ (เช่น แม่น้ำโขง และแม่น้ำสาย/แม่น้ำรวก)

จากการศึกษาพบว่า กรณีนี้ถือได้ว่ามีความซับซ้อนกว่ากรณีที่มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษข้ามเข้าไปยังในดินแดนอาณาเขตของรัฐปลายทางได้โดยอิสระ เพราะสถานที่กระทำความผิดและสถานที่ที่ผลความเสียหายปรากฏที่ชายฝั่งไทยดำเนินควบคู่กันในเวลาเดียวกัน งานวิจัยชี้ว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 15⁷⁶ “สถานที่ที่ผลแห่งความเสียหายปรากฏ” ในเขตไทยถือเป็นองค์ประกอบสาระสำคัญของมูลหนี้ละเมิด ดังนั้นกฎหมายไทยจึงมีสภาพบังคับแก่คดี ข้อจำกัดสำคัญของกรณีนี้คือ “สถานะสุญญากาศทางกฎหมาย” เนื่องจากพื้นที่ต้นน้ำอยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังและกลุ่มทุนต่างชาติในลักษณะ “กึ่งรัฐ” (Quasi-State)⁷⁷ ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น อายุความระยะเวลา 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448⁷⁸ จึงยังไม่เริ่มนับ ยิ่งกว่านั้น เมื่อการปล่อยมลพิษยังคงดำเนินอยู่ กรณีนี้ก็ถือเป็นละเมิดต่อเนื่องเช่นกัน โดยการปรับใช้ความรับผิดโดยเคร่งครัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ร่วมกับหลักระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ช่วยปิดช่องว่างของความรับผิดและลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายได้อย่างมีนัยสำคัญ

⁷⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 15 “หนี้ซึ่งเกิดจากการละเมิดให้บังคับตามกฎหมายแห่งถิ่นที่ข้อเท็จจริงซึ่งทำให้เป็นการละเมิดนั้นได้เกิดขึ้น

ความในวรรคก่อนไม่ใช้แก่บรรดาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในต่างประเทศซึ่งไม่เป็นการละเมิดตามกฎหมายไทย

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตามฝ่ายที่ต้องเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือทางแก้แค้นใดไม่ได้นอกจากที่กฎหมายไทยยอมให้เรียกร้องได้”

⁷⁷ ประเทศเมียนมา เป็นรัฐที่มีความซับซ้อนทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจ เนื่องจากมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และกลุ่มการเมืองภายในจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการดำรงอยู่ของ “กลุ่มกึ่งรัฐ” (Quasi-State Actors) หรือกลุ่มที่มีลักษณะคล้ายรัฐในบางมิติ เช่น การมีอำนาจปกครองตนเอง มีระบบบริหารและกองกำลังทหารของตนเองในบางพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตชายแดนของประเทศ กลุ่มเหล่านี้มักมีอิทธิพลต่อกระบวนการจัดสรรอำนาจและการดำเนินนโยบายของรัฐกลางอย่างมีนัยสำคัญ; ไปรตดู พระมอญ ปุปะ หองสา, นรพัชร เสาธงทอง และคณะ, ‘แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองของเมียนมา’ (2567) 3 วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ 416-432.

⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด”

2.4.2 ความเป็นไปได้ในการฟ้องคดีมลพิษข้ามพรมแดนและรูปแบบการดำเนินคดีที่เหมาะสมต่อศาลไทย

1) กรณีที่มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษข้ามเข้าไปยังในดินแดนอาณาเขตของรัฐปลายทางได้โดยอิสระ (เช่น แม่น้ำกก)

จากการศึกษา พบว่า กรณีนี้เป็นรูปแบบที่มีความชัดเจนมากที่สุดในทางเขตอำนาจศาลและความเชื่อมโยงเชิงเหตุผล เพราะมลพิษจากรัฐต้นกำเนิดได้ไหลเข้าสู่ลำน้ำที่ผ่านเข้ามาในดินแดนไทยโดยตรง ทำให้ผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อาชีพ ทรัพย์สิน หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของประชาชนไทยเกิดขึ้นภายในประเทศไทยโดยตรง (ตั้งแต่อำเภอแม่ฮ้อย จังหวัดเชียงใหม่ จนถึงอำเภอเมืองและอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย) ดังนั้น ในกระบวนการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมมีน้ำหนักเพียงพอที่จะถือว่ามูลคดีส่วนที่เป็นความเสียหายได้เกิดขึ้นในเขตศาลไทย ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีต่อศาลไทยเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้⁷⁹ และในกรณีนี้ รูปแบบการดำเนินคดีที่เหมาะสมที่สุดคือ “การดำเนินคดีแบบกลุ่ม” (Class Action) เนื่องจากการศึกษา พบว่า ในกรณีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษข้ามเข้าไปยังในดินแดนอาณาเขตของประเทศไทยโดยตรง (ตั้งแต่อำเภอแม่ฮ้อย จังหวัดเชียงใหม่ จนถึงอำเภอเมืองและอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย) เนื่องจากผู้เสียหายจากมลพิษในแม่น้ำกกมีจำนวนมากและเป็นชุมชนที่กระจายตัวอยู่ตามแนวลำน้ำ โดยในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2568 มีประชาชนประมาณ 1,500 คนชุมนุมที่จังหวัดเชียงรายเพื่อเรียกร้องให้ปิดเหมืองแร่ที่ผิดกฎหมายในเมียนมา⁸⁰ การฟ้องคดีรายบุคคลอาจไม่คุ้มค่าและไม่คุ้มค่าต่อการฟ้องเพียงพอ การดำเนินคดีจึงควรใช้กลไก “การดำเนินคดีแบบกลุ่ม” (Class Action) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/1 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 โดยมาตรา 222/8⁸¹ ของประมวลกฎหมายวิธี

⁷⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 (1); และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 96. วางหลักให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย แม้มลพิษนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และยักรวมถึงค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระจริงในการขจัดมลพิษด้วย.

⁸⁰ Apinya Jiamprasertboon, ‘Thailand Faces Severe Transboundary Pollution Crisis from Rare Earth Mining in Myanmar’ (The Nation Thailand, 23 June 2025) <<https://www.nationthailand.com/sustaining/40051672>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569

⁸¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/8 “คดีที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมากดังต่อไปนี้ โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาจร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้”

พิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะขยายขอบเขตการดำเนินคดีแบบกลุ่มให้รวมถึงคดีสิ่งแวดล้อม โดยกลไกนี้ช่วยให้ศาลสามารถกำหนดขอบเขตสมาชิกกลุ่ม (Class Definition) ให้ครอบคลุมผู้เสียหายทั้งหมดในกลุ่มน้ำกก (เช่น เกษตรกรผู้ใช้น้ำอุปโภคบริโภค, และ/หรือประมงพื้นบ้าน) และดำเนินกระบวนการพิจารณาเพียงครั้งเดียวแต่มีผลผูกพันจำเลยและสมาชิกกลุ่มทั้งหมด ซึ่งช่วยประหยัดทรัพยากรของศาลและสร้างความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง⁸²

แต่อย่างไรก็ดี คำขอท้ายฟ้องในคดีลักษณะนี้ควรออกแบบโดยมุ่งไปที่ผลทางกฎหมายที่ศาลไทยสามารถทำให้เกิดผลได้จริงภายในประเทศ เช่น การชดเชยค่าเสียหายแก่ประชาชนไทย การชดเชยค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูแหล่งน้ำหรือพื้นที่ได้รับผลกระทบในไทย การกำหนดมาตรการตรวจสอบคุณภาพน้ำ หรือการจัดทำกองทุนหรือระบบเยียวยาเฉพาะสำหรับผู้เสียหายในประเทศไทย มากกว่าการขอให้ศาลไทยมีคำสั่งไปบังคับการโดยตรงในดินแดนของรัฐต้นกำเนิด ซึ่งจะเผชิญข้อจำกัดด้านการบังคับคดีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ งานวิจัยเสนอให้ใช้ยุทธศาสตร์พุ่งเป้าไปที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจำเลยในฝั่งไทย เช่น การอายัดสิทธิเรียกร้องจากผู้รับซื้อแร่ชาวไทย เช่น กลุ่มพ่อค้าคนกลางและบริษัทนิติบุคคลไทย ซึ่งมีพฤติการณ์เป็นตัวแทน (Nominee) หรือกลไกในการนำเข้าแร่จากประเทศเมียนมาผ่านจุดผ่านแดนบริเวณชายแดนภาคเหนือ โดยในปี พ.ศ. 2568 มีภาคเอกชนดำเนินการนำเข้ามากกว่า 40 ราย เฉพาะมูลค่าการนำเข้าสินแร่แมงกานีสจากประเทศเมียนมาผ่านด่านศุลกากรชายแดนภาคเหนือ 4 จังหวัด (จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก) มีมูลค่ารวมสูงถึง 9,825.92 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นถึง 7,714.31 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2567 ที่มีมูลค่าการนำเข้าเพียงราว 2,000 กว่าล้านบาท เป็นต้น⁸³ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา

(1) คดีละเมิด

(2) คดีผิดสัญญา

(3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า”

⁸² Lawzana, ‘What Are the Legal Issues Surrounding Environmental Regulations in Thailand?’ (Lawzana, 30 October 2025) <<https://lawzana.com/articles/thailand/what-are-the-legal-issues-surrounding-environmental-regulations-in-thailand-147>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2569

⁸³ ผู้จัดการออนไลน์, ‘อึ้ง! ไทยนำเข้าแร่พม่าผ่านชายแดนเหนือพุ่งพรวด ปีเดียวเกือบหมื่นล้าน’ (ผู้จัดการออนไลน์, 20 ตุลาคม 2568) <<https://mgronline.com/local/detail/9680000099929>> สืบค้นเมื่อ 17 เมษายน 2569

316⁸⁴ หรือการขอคำสั่งห้ามนำเข้าแร่ธาตุจากแหล่งผลิตที่ก่อมลพิษ (Judicial Trade Sanction) ซึ่งสร้างแรงกดดันทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องข้ามพรมแดนไปบังคับคดีในเมียนมา

2) กรณีที่มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษสู่แม่น้ำที่ใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนและไหลขนานระหว่างรัฐต้นกำเนิดมลพิษกับรัฐผู้เสียหายได้โดยอิสระ (เช่น แม่น้ำโขง และแม่น้ำสาย/แม่น้ำรวก)

จากการศึกษาพบว่า กรณีนี้มีความซับซ้อนกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เพราะสถานที่เกิดความเสียหายทับซ้อนทั้งฝั่งไทย ฝั่งเมียนมา และฝั่งสปป.ลาว หากยึดหลักดินแดนแบบเคร่งครัด ศาลไทยอาจปฏิเสธรับฟ้องโดยอ้างว่ามลพิษไม่ได้เกิดในไทยแต่เพียงประเทศเดียว หรืออ้างหลักศาลที่ไม่เหมาะสม (*Forum Non Conveniens*) ว่าควรใช้ศาลที่เหมาะสมกว่า เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) แต่เนื่องจากไทยไม่ยอมรับเขตอำนาจของศาลดังกล่าว และเมียนมาไม่ใช่ภาคีความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) งานวิจัยจึงเห็นควรว่ากรณีนี้ตกอยู่ใน “สภาวะสุญญากาศทางกฎหมาย” ที่ผู้เสียหายเสียเปรียบที่สุด อย่างไรก็ตาม กรณีนี้แม้ข้อเท็จจริงจะมีความซับซ้อนกว่ากรณีแรก แต่โดยหลักกฎหมายก็ยังคงมีความเป็นไปได้ในการฟ้องต่อศาลไทย หากผู้เสียหายในประเทศไทยสามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชน ทรัพยากร หรือกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากน้ำในฝั่งไทย มีความเชื่อมโยงกับมลพิษที่ถูกปล่อยลงสู่แม่น้ำโขง และแม่น้ำสาย/แม่น้ำรวก นั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม่น้ำที่ทำหน้าที่เป็นเส้นแบ่งเขตแดนไม่ได้ตัดขาดความเป็นไปได้ของเขตอำนาจศาลไทยหากความเสียหายที่นำมาฟ้องเกิดและรับรู้ได้ในฝั่งไทย เพราะประเด็นสำคัญยังคงอยู่ที่ “สถานที่ที่ความเสียหายปรากฏ” มิใช่เพียง “สถานที่ที่ปล่อย

⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 316 “การอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่จะเรียกให้บุคคลภายนอกชำระหนี้หรือส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินก็ดี หรือที่จะเรียกให้บุคคลภายนอกชำระหนี้เป็นอย่างอื่นนอกจากการชำระหนี้หรือการส่งมอบหรือการโอนทรัพย์สินก็ดี ให้ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำได้โดยมีคำสั่งอายัด และแจ้งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบุคคลภายนอกทราบ

คำสั่งอายัดตามวรรคหนึ่ง ต้องมีข้อห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ให้จำหน่ายสิทธิเรียกร้องและมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหนี้หรือส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้เป็นอย่างอื่นให้แก่ศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือบุคคลอื่น หรือให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นใดตามที่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควร ณ เวลาหรือภายในเวลา หรือเงื่อนไขตามที่กำหนดให้ แล้วแต่กรณี

คำสั่งอายัดนั้นให้บังคับได้ไม่ว่าที่ใด ๆ”

มลพิษ” เท่านั้น⁸⁵ ดังนั้น หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการปนเปื้อนในแม่น้ำโขง แม่น้ำสาย หรือแม่น้ำรวกนั้น ส่งผลกระทบต่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร การประมง สุขภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชนไทย ศาลไทยย่อมมีเหตุรับคดีในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ สำหรับลักษณะสำคัญที่ทำให้กรณีนี้แตกต่างออกไป คือภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ซึ่งมักมีความซับซ้อนมากกว่ากรณีทั่วไป เนื่องจากแหล่งน้ำดังกล่าวอาจเป็นทรัพยากรที่รัฐต่าง ๆ ใช้ร่วมกัน หรือเป็นสายน้ำที่มีสถานะเป็นเส้นเขตแดนระหว่างรัฐ อันอาจส่งผลให้มีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งเกี่ยวข้อง หลายรัฐมีส่วนสัมพันธ์กับการก่อมลพิษ หรือเกิดกระบวนการเจรจาและการไหลผสมของมวลน้ำในลักษณะที่ซับซ้อนกว่ากรณีแม่น้ำซึ่งไหลเข้าสู่ดินแดนไทยโดยตรง การดำเนินคดีในลักษณะดังกล่าวย่อมต้องอาศัยพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะหลักฐานเปรียบเทียบคุณภาพน้ำระหว่างต้นน้ำและปลายน้ำ การตรวจสอบลักษณะเฉพาะของสารปนเปื้อน การติดตามแบบแผนการไหลของมวลน้ำ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถเชื่อได้ตามมาตรฐานความน่าจะเป็นในทางวิทยาศาสตร์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมต้นเหตุที่มีการกล่าวอ้าง⁸⁶

ทั้งนี้ รูปแบบกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสม คดีประเภทนี้ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงเหมาะสมกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเช่นเดียวกัน หากมีผู้เสียหายจำนวนมากในฝั่งไทยที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษชนิดเดียวกันหรือจากข้อเท็จจริงหลักชุดเดียวกัน เนื่องจากการรวมคดีไว้ภายใต้การดำเนินคดีแบบกลุ่มช่วยให้การจัดการพยานผู้เชี่ยวชาญทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยให้ศาลกำหนดประเด็นกลางร่วมเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ เส้นทางแพร่กระจาย และประเภทความเสียหายได้ในคดีเดียว⁸⁷ แต่ในทางปฏิบัติ อาจต้องจัดโครงสร้างกลุ่มผู้เสียหายให้ชัดเจนมากกว่ากรณีแรก เช่น แบ่งตามพื้นที่ริมฝั่งไทยที่ได้รับผลกระทบประเภทความเสียหาย หรือช่วงเวลาที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้กลุ่มมีลักษณะเฉพาะร่วมที่เพียงพอตามเงื่อนไขของคดีแบบกลุ่ม⁸⁸ และการออกแบบคำขอที่มุ่งผลภายในประเทศไทย เช่น การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูแม่น้ำที่เป็นเส้นแบ่งพรมแดน การตรวจวัดคุณภาพน้ำชายแดนเป็นระยะ การเยียวยารายบุคคลสำหรับค่าขาดประโยชน์จากการใช้น้ำและความเสียหายต่อพืชผลริมตลิ่งฝั่งไทย และการบังคับคดีผ่านการอายัดสิทธิเรียกร้องจากผู้

⁸⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 (1). “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น (1) คำฟ้อง ให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่”

⁸⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96; และ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และมาตรา 421.

⁸⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/8 และมาตรา 222/12.

⁸⁸ เพ่งอ้างมาตรา 222/10 และมาตรา 222/12.

น้ำเข้าแร่ชาวไทย ฯลฯ ในลักษณะเดียวกับกรณีปัญหามลพิษทางน้ำข้ามแดนที่ไหลจากรัฐต้นกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษข้ามเข้าไปยังในดินแดนอาณาเขตของรัฐปลายทางน้ำได้โดยอิสระ

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า สิทธิของปัจเจกชนและชุมชนในกลุ่มแม่น้ำโขง กก สาย และรวก ในการฟ้องร้องดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากปัญหามลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนเป็นสิทธิที่รองรับทั้งในกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ และสามารถทำให้ปัจเจกชนและชุมชนใช้สิทธิดังกล่าวในการฟ้องร้องเมื่อตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่บริเวณต้นน้ำ ซึ่งความเสียหายนั้นปรากฏขึ้นภายในราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ศาลไทยย่อมมีฐานอำนาจรับคดีและกำหนดมาตรการคุ้มครองหรือเยียวยาที่เกิดผลจริงภายในประเทศได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องตั้งสมมติฐานว่าศาลไทยสามารถบังคับการในดินแดนของรัฐอื่นได้โดยตรง ทั้งนี้ การที่ปัจเจกชนหรือชุมชนจะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีผ่านกลไกศาลระหว่างประเทศ (เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ)) โดยตรงนั้นไม่สามารถทำได้ เนื่องจากศาลเหล่านี้สงวนไว้สำหรับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้ยอมรับเขตอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อีกเลยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา นอกจากนี้ การที่รัฐต้นน้ำได้ปฏิเสธความรับผิดชอบ (โดยอ้างว่าพื้นที่ต้นน้ำที่เกิดกิจกรรมเหมืองแร่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของรัฐเมียนมาส่วนกลาง เนื่องจากพื้นที่นั้นอยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังว้า (Wa State) ซึ่งมีสถานะเป็นกลุ่มกึ่งรัฐ (quasi-state actor) ที่ไม่ได้รับการรับรองเป็นรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ⁸⁹ และมีได้อยู่ภายใต้กรอบการเจรจาอย่างเป็นทางการของรัฐภาคีในกลไกทวิภาคีหรือพหุภาคีแต่อย่างใด⁹⁰) จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การที่ประเทศไทยในฐานะรัฐผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายระหว่างประเทศได้

สำหรับฐานความรับผิด งานวิจัยเสนอให้ใช้ฐานความรับผิดแบบผสม โดยอาศัยทั้งความรับผิดเฉพาะด้านมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งขยายขอบเขตความเสียหายที่เรียกได้ให้ครอบคลุมต้นทุนฟื้นฟูและต้นทุนสาธารณะ ควบคู่กับฐานละเมิดและการใช้สิทธิโดย

⁸⁹ Clapham, A. (2006). *Human rights obligations of non-state actors*. Oxford University Press.

⁹⁰ Bellal, A. (2011). Non-state actors in armed conflicts: Issues of legal personality. *International Review of the Red Cross*, 93(881).

มิชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะฐานเสริม เพื่อปิดช่องโต้แย้งของจำเลยที่อาจอ้างว่า กิจกรรมของตนชอบด้วยกฎหมายของรัฐต้นทาง

สำหรับกลไกกระบวนการพิจารณา การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มีความเหมาะสมสำหรับข้อพิพาทที่มีผู้เสียหายจำนวนมากกระจายตัวตลอดแนวลุ่มน้ำ เนื่องจากช่วยลดต้นทุน สร้างประเด็นร่วมที่ศาลพิจารณาได้ในคดีเดียว และเพิ่มพลังต่อรองของผู้เสียหาย โดยต้องขับเคลื่อนด้วยพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นระบบ เช่น ผลตรวจวัดคุณภาพน้ำ ลายนิ้วมือทางเคมี และหลักฐานเชิงระบาดวิทยา เพื่อพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมต้นเหตุกับความเสียหายที่ปรากฏในประเทศไทย ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนควรทำหน้าที่เป็นกลไกประสานและสนับสนุนการดำเนินคดี มิใช่ยื่นฟ้องในนามองค์กรเป็นหลัก ทั้งนี้ รัฐบาลไทย (โดยกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) มีหน้าที่ต้องเป็นตัวแทนของผู้เสียหายในการหยิบยกประเด็นขึ้นเจรจาในระดับรัฐต่อรัฐ โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักระมัดระวังไว้ก่อน และ/หรือหลักความรับผิดชอบของรัฐและหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น รวมทั้งอาศัยสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 และมาตรา 57 เป็นฐานในการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ และรัฐต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลมลพิษข้ามพรมแดนแบบบูรณาการภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเปิดเผยข้อมูลคุณภาพน้ำและการปนเปื้อนสารหนูและโลหะหนักในแม่น้ำกกและแม่น้ำสายอย่างทันทั่วทั้งที่ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนต้องได้รับทราบ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพเป็นการต่อไป รวมถึงจัดตั้งความร่วมมือไตรภาคี (ไทย-เมียนมา-สปป.ลาว) ในการสร้างกรอบความร่วมมือสำหรับการรวบรวมพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมร่วมกัน เพื่อให้การฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในศาลไทยมีน้ำหนักน่าเชื่อถือในระดับสากล อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ “ช่องว่างการบังคับคดี” ซึ่งทำให้คำขอท้ายฟ้องต้องออกแบบให้เน้นผลที่เกิดขึ้นได้จริงภายในประเทศเป็นหลัก มากกว่าการมุ่งสั่งการโดยตรงต่อแหล่งกำเนิดในต่างประเทศ

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้เสนอแนะแนวทางการพัฒนากลไกทางกฎหมาย ดังนี้

- 1) นำกลไกคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมกรณีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดนลุ่มแม่น้ำโขง แม่น้ำกก และแม่น้ำสาย (รวมทั้งแม่น้ำรวก)
- 2) รัฐควรออกระเบียบหรือแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากและมีความซับซ้อนทางเทคนิค ครอบคลุมการกำหนดนิยามกลุ่ม การจัดการพยานผู้เชี่ยวชาญร่วม

และการกำหนดมาตรการเยียวยาที่สอดคล้องกับลักษณะความเสียหายข้ามพรมแดน เพื่อให้ศาลมีเครื่องมือบริหารจัดการคดีที่ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

3) ปรับปรุงมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีมลพิษสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน โดยยึดหลัก “ความน่าจะเป็นทางวิทยาศาสตร์” (Probabilistic Causation) แทนการพิสูจน์เหตุ-ผลตรงแบบเส้นตรง เปิดให้ศาลรับฟังพยานแวดล้อมทางวิทยาศาสตร์จากหลายแนวทางที่สอดคล้องกัน

4) รัฐบาลไทยควรเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและใช้กลไกทางการทูตอย่างจริงจังต่อกรณีมลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน โดยเฉพาะการผลักดันให้เมียนมาเข้ามามีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขงอย่างเป็นรูปธรรม การใช้เวทีคณะกรรมการแม่น้ำโขงและความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ และกดดันให้รัฐต้นน้ำใช้มาตรการควบคุมกิจกรรมของกองกำลังหรือกลุ่มกึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ซึ่งก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น

รายการอ้างอิง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495/2519.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

ผู้จัดการออนไลน์, ‘อึ้ง! ไทยนำเข้าแร่พม่าผ่านชายแดนเหนือพรมพวด ปีเดียวเกือบหมื่นล้าน’ (ผู้จัดการออนไลน์, 20 ตุลาคม 2568) <<https://mgronline.com/local/detail/9680000099929>>

เพ็ง เพ็งนิตติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (สำนักประธานศาลฎีกา, 2546).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

สำนักข่าวชายขอบ, ‘ผวาเหมืองทองเคลื่อนน้ำกก กองกำลังจู่โจมจีนชุดแรกทำลำน้ำขุ่น ชาวท่าตอนผวาเดินขบวนเรียกร้องรัฐบาลไทยปกป้อง หวั่นสารพิษปนเปื้อนลงสายน้ำแหล่งประปาของคนเชียงราย’ (สำนักข่าวชายขอบ, 15 มีนาคม 2568) <<https://transbordernews.in.th/home/?p=41722>>

สุภานันท์ บุญทำนุก, ‘การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม: ศึกษากรณีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อม’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2567).

อรรถพร บุญเทียม, ‘ปัญหาเขตอำนาจศาลในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล: ศึกษากรณีการละเมิดลิขสิทธิ์ ผ่านช่องทางออนไลน์’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).

วรพชร จันทรขันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และละเมิดมิควรได้ (โรงพิมพ์ร้านป๊อแอนด้น้อง 2562).

Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford University Press, 2006)

Annyssa Bellal, 'Non-State Actors in Armed Conflicts: Issues of Legal Personality' (2011) 881 International Review of the Red Cross.

Apinya Jiamprasertboon, 'Thailand Faces Severe Transboundary Pollution Crisis from Rare Earth Mining in Myanmar' (The Nation Thailand, 23 June 2025) <<https://www.nationthailand.com/sustaining/40051672>>

David Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (Oxford University Press 2007).

Dinah Shelton, Human Rights, *Health and Environmental Protection: Linkages in Law and Practice (Health and Human Rights Working Paper Series No. 1)* (François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights 2002).

FXB Center for Health and Human Rights, 'François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights at Harvard' (FXB Global, n.d.) <<https://fxb.org/en/fondation-fxb-centre-francois-xavier-bagnoud-pour-la-sante-et-les-droits-de-lhomme-a-harvard/>>

Handelskwekerij GJ Bier BV v Mines de Potasse d'Alsace SA [1976] ECR 1735

International Law Commission, *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA) arts 1–2, 30–37* (United Nations 2001).

Jacqueline Peel & Hari M. Osofsky, *Climate Change Litigation* (Cambridge University Press 2015).

James Richard Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press 2013).

Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (MIT Press 1996).

- Lavanya Rajamani, 'The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime' (2002) 2 *Review of European Community and International Environmental Law*.
- Lawzana, 'What Are the Legal Issues Surrounding Environmental Regulations in Thailand?' (Lawzana, 30 October 2025) <<https://lawzana.com/articles/thailand/what-are-the-legal-issues-surrounding-environmental-regulations-in-thailand-147>>
- Luke W. Cole & Sheila R. Foster, *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*, (New York University Press 2001).
- Marcus Richard Francis Thomson, "Transboundary Water Governance in the Mekong: Waterscapes in Transition: Can the Mekong River Commission Improve Its Institutional Capacity to Mitigate, Mediate and Resolve Transboundary Water-Related Conflict within a Rapidly Developing Mekong River Basin?" (PhD dissertation, Monash University 2017).
- Mauro Cappelletti & Bryant G. Garth, 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective' (1978) 2 *Buffalo Law Review*.
- Mekong River Commission, *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* (Mekong River Commission 1995); Susanne Schmeier, *Governing International Watercourses: River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes* (Routledge 2013).
- Mekong River Commission, *Mekong River Basin — State of the Basin Report 2023* (MRC Secretariat 2024).
- Michael Gibney and others, eds., *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (Routledge 2021).
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies* (OECD Council Recommendation C(72)128) (OECD 1972).

Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra & Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law* (4th ed, Cambridge University Press 2018).

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay) (Judgment) [2010] ICJ Rep 14.

Rocket Media Lab, ‘แม่น้ำกกปนเปื้อน อาจสร้างความเสียหายทางการเกษตรกว่า 3 พันล้านบาท’ (Rocket Media Lab, 4 สิงหาคม 2568) <<https://rocketmedialab.co/kok-river/>>

Shan Human Rights Foundation, ‘Satellite imagery indicates rare earth mining in southern Mong Hsat’ (Shan Human Rights Foundation, 15 พฤษภาคม 2568) <<https://shanhumanrights.org/wp-content/uploads/2025/05/Satellite-imagery-indicates-rare-earth-mining-English.pdf>>

State of the Netherlands v. Urgenda Foundation, ‘ECLI:NL:HR:2019:2007 (Hoge Raad Dec. 20, 2019)’ (Climate Change Litigation Databases, 20 December 2019) <https://www.climatecasechart.com/document/urgenda-foundation-v-state-of-the-netherlands_3297>

Stephen James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (2nd ed, Oxford University Press 2004).

Trail Smelter Arbitration (United States v Canada) (1938 and 1941) 3 RIAA 1905.

United Church of Christ Commission for Racial Justice, *Toxic Wastes and Race in the United States* (United Church of Christ 1987).

United Nations, ‘Goal 6: Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all’ (United Nations, n.d.) <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-06/>>

United Nations Conference on the Human Environment, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (United Nations 1972); United Nations Conference on Environment and Development, *Rio Declaration on Environment and Development princs 2, 13* (United Nations 1992).

United Nations Economic Commission for Europe, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (Aarhus Convention, 1998)

United Nations General Assembly, ‘*The human right to a clean, healthy and sustainable environment (UN Doc. A/RES/76/300)*’ (United Nations General Assembly, 1 August 2022) <<https://docs.un.org/en/a/res/76/300>>

United Nations, *Rio Declaration on Environment and Development* (United Nations 1992).

William J. Clinton, ‘Executive Order 12898: Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-income Populations’ (1994) 32 Federal Register.