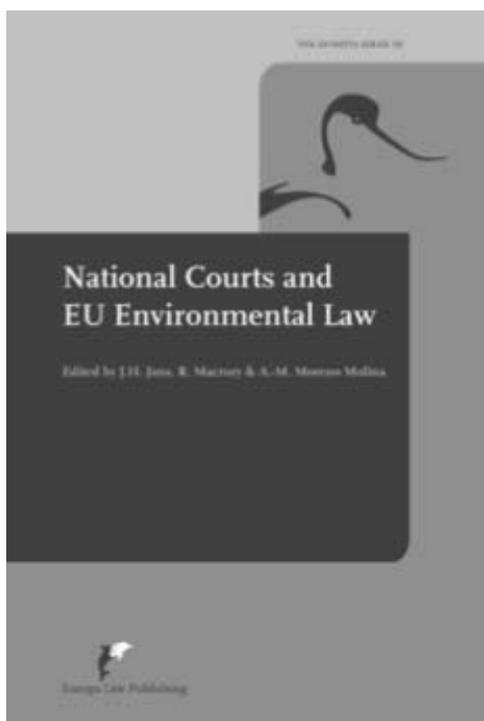


## บทวิจารณ์หนังสือ

ชนกพร พรหมปิ่นชมพู\*



Jan H. Jans; Richard Macrory; and Angel-Manuel Moreno Molina, eds. *National Courts and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing, 2013 (403 pages, ISBN 978-90-8952-128-6)

สหภาพยุโรป (European Union: EU) ปัจจุบันประกอบด้วยประเทศสมาชิก 28 รัฐสมาชิก ก่อตั้งขึ้นจากการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคของประเทศในทวีปยุโรปที่รัฐสมาชิกให้ความเห็นชอบในการสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้เป็นความร่วมมือเหนือชาติ (Supranational Cooperation) มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกขึ้น 4 องค์กร ได้แก่ สภายุโรป คณะมนตรียุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป และศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายมีศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union: CJEU) ทำหน้าที่ตีความกฎหมายที่ใช้

บังคับในสหภาพยุโรปเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ในรูปแบบเดียวกัน มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิก และองค์กรในสหภาพยุโรป ในขณะที่เดียวกันมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานในสหภาพยุโรป โดยบุคคลทั่วไป บริษัท หรือองค์กรในประเทศสมาชิกที่เห็นว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิที่มีกฎหมายรับรองไว้สามารถนำคดีมายื่นฟ้องให้ CJEU พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้

อย่างไรก็ดี บางกรณีเมื่อ CJEU ซึ่งมีเขตอำนาจครอบคลุมสหภาพยุโรปทั้งหมดทำการตีความหรือทำคำวินิจฉัยขึ้นโดยอ้างอิงกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีเนื้อหาแตกต่างจากกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศสมาชิก มีผลให้ขาดความเป็นเอกภาพและเกิดความไม่สอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศสมาชิก อีกทั้งอาจเกิดข้อโต้แย้งในหลักเกณฑ์การวินิจฉัยคดีที่คู่ความไม่ได้รับการปฏิบัติในแนวทางเดียวกันเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นต่างที่กัน โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศไม่ใช่เป็นความรับผิดชอบของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

\*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

หนังสือเล่มนี้นำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น โดยกล่าวถึงกรณีศาลภายในประเทศสมาชิกต้องนำเอาหลักกฎหมายของสหภาพยุโรป และการตีความหรือคำวินิจฉัยของ CJEU มาปรับใช้บังคับกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ผู้เขียนอ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่เรียกว่า หลักกฎหมายประชาคมมีผลโดยตรง (Direct Effect) ที่ถือว่าบทบัญญัติในกฎหมายของสหภาพยุโรปสามารถนำมาใช้บังคับใน CJEU และศาลภายในประเทศสมาชิกได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ หลักการตีความที่สอดคล้องกัน (Consistent Interpretation) เป็นหลักการที่ศาลในประเทศสมาชิกต้องตีความกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป และหลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Liability) ที่เกิดขึ้นจากการที่ประเทศสมาชิกมีความรับผิดชอบในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรป เมื่อไม่ปฏิบัติตามและกระทบสิทธิของประชาชน รัฐย่อมต้องรับผิดชอบจากการไม่ดำเนินการดังกล่าว ซึ่งทั้งสามหลักการถือได้ว่าเป็นหลักการที่ยอมรับเป็นสากลทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ในการทำความเข้าใจหลักการเหล่านี้ ผู้เขียนได้อธิบายอย่างละเอียดถึงความหมาย แนวคิด ข้อดี-ข้อเสีย และการบังคับใช้หลักการทางกฎหมายที่ศาลภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องนำมาพิจารณาประกอบเมื่อมีคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น เนื่องจากสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) มาตรา 19(1) กำหนดให้รัฐสมาชิกควรหาวิธีการที่เหมาะสมเพียงพอ ให้เกิดความมั่นใจได้ว่ามีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในกรอบของกฎหมายสหภาพยุโรป และศาลภายในประเทศสมาชิกย่อมมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในประเทศและของสหภาพยุโรป โดยในหนังสือได้มีการวิเคราะห์กฎหมายภายในควบคู่กับการนำหลักกฎหมายประชาคมมีผลโดยตรง หลักการตีความที่สอดคล้องกัน และหลักความรับผิดชอบของรัฐ ที่รัฐสมาชิกลำมาใช้กับคดีที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการกรณีศึกษาแต่ละประเทศ นอกจากการนำเสนอหลักการบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรป ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ถึงหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรปไว้ในบทที่ 6 ว่ามีความสอดคล้อง หรือขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป และหลักสากลด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เช่น CJEU เคยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องแหล่งน้ำจากการปล่อยสารไนเตรตโดยภาคเกษตรกรรม (Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources) ไม่ขัดต่อหลักในเรื่องของผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เพราะกฎหมายไม่ต้องการให้ชานวนาต้องรับภาระจากมลพิษที่เกิดขึ้นเมื่อมลพิษนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของชานวนา เป็นต้น และยังได้มีการยกตัวอย่างกรณีศึกษาของประเทศสมาชิกที่กฎหมายภายในขัดกับกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลภายในประเทศที่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ในเมื่อประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องผูกพันตามสนธิสัญญาที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป และในบทที่ 7 และ 8 ได้นำเสนอความเกี่ยวเนื่องของอนุสัญญาของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจเพื่อยุโรปขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998) หรือที่เรียกว่า อนุสัญญาอาarhus (Aarhus Convention) กับสหภาพยุโรป ซึ่งรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ของอนุสัญญาอาarhusเป็นรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป มีผลให้การบังคับใช้กฎหมายในศาลที่มีอำนาจเหนือประเทศสมาชิก กับศาลภายในประเทศต้องมีความเป็นเอกภาพจึงมีการนำเอาสาระสำคัญของอนุสัญญาอาarhusมาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรป (EC Directive) เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม หรือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น หนังสือเล่มนี้จึงเป็นหนังสือที่จัดได้ว่ารวบรวมเนื้อหาของหลักกฎหมายเรื่องหลักกฎหมายประชาคมมีผลโดยตรง หลักการตีความที่สอดคล้องกัน และหลักความรับผิดชอบของรัฐ ที่ CJEU นำมาใช้เป็นทางแก้ไขเมื่อเกิดกรณีที่มีการขัดกันเกิดขึ้นระหว่างกฎหมายในประเทศสมาชิก กับกฎหมายของสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อประเทศที่มีความแตกต่างทางด้านระบบกฎหมาย เนื้อหา และการบังคับใช้กฎหมายรวมตัวกันและตกลงที่จะยอมให้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจเหนือประเทศสมาชิกเกิดขึ้น ความเป็นเอกภาพของประเทศสมาชิกเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น

หนังสือเล่มนี้แม้ไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง แต่ก็ป็นหนังสือที่ผู้อ่านสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิง ทำความเข้าใจหลักการทางกฎหมายที่สำคัญ และศึกษารูปแบบของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศที่มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพหรือประชาคม โดยเฉพาะการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าเป็นปัญหาของมวลมนุษยชาติ ไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง และในอนาคตเมื่อประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิกอาเซียนได้ก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มตัว อาจมีการพัฒนารูปแบบของความร่วมมือด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมไปในแนวทางเดียวกับสหภาพยุโรป หนังสือเล่มนี้จึงนำมาใช้เพื่อศึกษาหลักกฎหมายและแนวทางที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินการให้เกิดความเป็นเอกภาพด้านการบังคับใช้กฎหมายได้เป็นอย่างดี