



การกำหนดอัตราค่าปรับ ในคดีสิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส

สุคนธา ศรีภิรมย์*

บทคัดย่อ

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อประชาชนและเป็นคดีที่มีความซับซ้อน ศาลปกครองซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่มีส่วนในการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด วิธีการแก้ไขเยียวยาต้องทันต่อเหตุการณ์

จากการพิจารณาคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสำคัญหลายคดีที่ผ่านมา สิ่งสำคัญของการแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เด่นชัด คือ การบังคับตามคำพิพากษาให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากการปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นมีความสำคัญมาก เพื่อให้การปกครองแบบนิติรัฐดำเนินต่อไปได้

ในบทความนี้จะกล่าวถึงการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับในมาตรการปรับเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการนี้เป็นกรณีเมื่อศาลปกครองได้กำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาแล้ว แต่หากยังมิได้มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาไม่ว่าเหตุใดก็ตาม ศาลปกครองอาจมีการกำหนดมาตรการปรับซึ่งเป็นมาตรการหลักมาตรการหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามคำพิพากษาสำหรับผู้ชนะคดีได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง มาตรา L. 911-5 มิได้กำหนดอัตราของการกำหนดค่าปรับไว้ ทำให้อัตราการคำนวณค่าปรับเป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวนตามที่กฎหมายกำหนดให้สภาแห่งรัฐสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินจำนวนหนึ่ง โดยคิดคำนวณจำนวนเงินตามวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล มาตรการปรับมีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้คำพิพากษามีผล มาตรการปรับนี้มีขอบเขต แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรการปรับเป็นไปเพื่อการกดดันให้มีการบังคับตามคำพิพากษา จึงเป็นผลให้ไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงอัตราจำนวนเงินค่าปรับในแต่ละประเภทคดี

* น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.ม. กฎหมายมหาชนจากมหาวิทยาลัยเดียวกัน, D.E.A. droits public fondamental และ Doctorat en droit public จากมหาวิทยาลัย Toulouse I Capitole แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ แผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะเสนอต่อแผนกคดีปกครองเพื่อจัดทำบันทึกสรุปสำนวน กำหนดค่าบังคับ และเสนอมาตรการปรับพร้อมกำหนดจำนวนเงิน อัตราค่าปรับจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการกำหนดของแต่ละศาล แต่ส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดตามจำนวนวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ส่วนจำนวนเงินค่าปรับทั้งหมดนั้น ศาลจะพิจารณาตามแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงของคดีและพฤติการณ์แวดล้อม ต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยประธานประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะให้เกิดความเป็นธรรม อันเป็นการใช้อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดในการตรวจสอบฝ่ายปกครองว่าได้บังคับใช้กฎหมายโดยถูกต้องหรือไม่

คำสำคัญ : มลภาวะทางสิ่งแวดล้อม, อัตราค่าปรับ, มลภาวะทางแสง, สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส, มลภาวะทางอากาศ

ความนำ

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ แล้วเกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม¹ ซึ่งมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก อาจจำเป็นต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมักส่งผลกระทบต่อคนข้างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นช้าไป อาจยากแก่การแก้ไขเยียวยา จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

จากคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด”² ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองตลอดระยะเวลานับตั้งแต่เปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ได้มีการพิพากษาคดีปกครองสิ่งแวดล้อมที่สำคัญหลายคดี เช่น คดีลำห้วยคลิตี้ หรือคดีมาบตาพุด เป็นต้น คดีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเหล่านี้เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชน และเป็นคดีที่มีความซับซ้อน ศาลปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่มีส่วนในการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้จากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสำคัญหลายคดีที่ผ่านมา สิ่งสำคัญของการแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เด่นชัด คือ การบังคับตามคำพิพากษาให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยเมื่อมีคำพิพากษาแล้ว การปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นมีความสำคัญมาก ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามเพื่อให้การปกครองแบบนิติรัฐดำเนินต่อไปได้

¹ วริยะ ว่องวานิช, “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546, หน้า 54.

² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก วันที่ 4 กรกฎาคม 2554

ในบทความนี้จะกล่าวถึงการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับในมาตรการปรับเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส³ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงการคำนวณเงินค่าปรับ สมควรที่จะศึกษาใน *ส่วนที่ 1 หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมโดยสังเขป* เพื่อนำไปสู่ *ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์จำนวนเงินในมาตรการปรับที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลแห่งรัฐฝรั่งเศส*

ส่วนที่ 1 หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมโดยสังเขป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบ่อเกิดจากหลายแหล่ง ซึ่งบ่อเกิดสำคัญ คือ บ่อเกิดจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้อนุมัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับปฏิญญาโอวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งองค์การสหประชาชาติ (le Programme de Nations Unies pour l'environnement) กฎหมายภายในที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ได้แก่ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2000 (le Code d'environnement)⁴ ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎเกณฑ์ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวดหมู่ และทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น ต่อมา ในปี ค.ศ. 2004 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการตรากฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (la Charte d'environnement) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีค่าสูงกว่ารัฐธรรมนูญ และตรากฎหมายระดับรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกสองฉบับ คือ รัฐบัญญัติ Grenelle ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 2007) และฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2010) ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการวางนโยบายระยะยาวเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อม⁵

1.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (le Principe polluer payer)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ถูกนำเสนอโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และเป็นที่ยอมรับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญ คือ การนำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (environmental costs) หรือผลกระทบภายนอก (externality) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุน

³ สภาแห่งรัฐเป็นสถาบันที่เก่าแก่ มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดและเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาลไปพร้อมกัน สภาแห่งรัฐเป็นผลมาจากการปฏิรูปสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ (Conseil du Roi) ซึ่งมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13

⁴ Terry OLSON ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแห่งสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส “การบรรยายทางวิชาการ” เรื่อง “Le droit de l'environnement et le juge administratif” เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2555 ณ ห้องสัมมนา 1 สำนักงานศาลปกครอง (ถอดความและเรียบเรียงโดย นางสาวปาลิรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง), วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม) 2556 หน้า 1-6.

⁵ เรื่องเดียวกัน

และราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตน อันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม⁶ หลักการนี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) โดยระบุไว้ในหลักการที่ 16 มีชื่อทางการว่า “หลักการผลักดันต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ (Internalization of Environmental Costs)” แต่ส่วนใหญ่เรียกว่า “The Polluter Pays Principle” โดยหลักการนี้คำนึงถึงแนวทางที่ว่า ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนของมลพิษ⁷

สำหรับสถานการณ์เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศสนั้น การตรากฎบัตรสิ่งแวดล้อม (la Charte d'environnement) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีค่าสูงกว่ารัฐธรรมนูญ และการตรากฎหมายระดับรัฐบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกสองฉบับ คือ รัฐบัญญัติ Grenelle ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 2007) และฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2010) ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการวางนโยบายระยะยาวเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ถูกนำมาปรับใช้ และได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการมีสาธารณสุขที่ดีและการอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สมดุล โดยสภาแห่งรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของกฎบัตรนี้ และได้มีคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Commune d'Annecy เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2008 หมายเลขคดี 297931 ยืนยันหลักการนี้ โดยสภาแห่งรัฐพิพากษาให้ประชาชนทุกคนสามารถฟ้องคำสั่งทางปกครองตามหลักการของกฎบัตรนี้ได้ และได้นำหลักการนี้มาบัญญัติในมาตรา L. 110-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ซึ่งทำให้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ถูกรับรองและปรับใช้เป็นกฎหมายภายใน ตามความหมายของหลักการนี้หมายถึง ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นตกเป็นของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ในคดีเรือบรรทุกน้ำมัน Erika ที่เจ้าของเรือน้ำมันที่ล่มต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม⁸

หลักการนี้มีแนวคิดว่า ผู้ใดก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของการประกอบการ และเป็นการสร้างจิตสำนึกในการดำรงรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อม อันเป็นสมบัติของประชาชนในรุ่นต่อไป ตามความในมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ได้กำหนดว่า ผู้ก่อให้เกิดมลพิษย่อมต้องเป็นผู้รับภาระหน้าที่ในการชำระค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำของตน และมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองสภาพแวดล้อม หลักการนี้เป็นหลักการที่นำมาปรับใช้กับกิจกรรมทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือทางเกษตรกรรม และยังเป็นหน้าที่ที่เริ่มขึ้นโดยทันที

⁶ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP), [online] Available from : <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-01-01.html> [20 กรกฎาคม 2564]

⁷ เฟิงอ้าง

⁸ คำพิพากษา Tribunal correctionnel de Paris ลงวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 2008 หมายเลขคดี 9934895010

นับแต่กิจกรรมนั้นเกิดขึ้น แต่การกระทำผิดตามหลักการดังกล่าวอาจมีบทกำหนดโทษที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะทำให้เกิดมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน⁹

แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะโดยไม่ได้ให้ค่าตอบแทน ทำให้สินค้าราคาถูกกว่าที่เป็นจริง และผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากตัดวงจรผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด กลับทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมให้ผู้ก่อมลพิษต้องเสียค่าใช้จ่ายจากการดำเนินกิจการของตน¹⁰

1.2 หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (le Principe de précaution)

หลักการนี้ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ข้อที่ 15 ว่า “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation” สรุปความได้ว่า “เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีระมัดระวังตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ การขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ไม่นำมาใช้เป็นเหตุผลในการเลื่อนใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม”¹¹ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) การระมัดระวังไว้ก่อน จะนำมาใช้เมื่อมีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพมนุษย์ (2) ความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ (3) การขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ไม่นำมาใช้เป็นเหตุผลในการเลื่อนการใช้มาตรการป้องกัน (4) มาตรการที่ใช้ต้องเป็น

⁹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4

¹⁰ ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, “การระบับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 29.

¹¹ สุขฉวี รัตตประจิด มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน เรื่อง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน, เอกสารเผยแพร่ภายในสำนักงานศาลปกครอง [12 กรกฎาคม 2564]

มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยการประเมินจากต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับ (5) รัฐจะต้องใช้วิธีการระมัดระวังไว้ก่อน¹²

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวข้างต้นบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของกฎบัตรสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่กำหนดว่า “Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.” สรุปความได้ว่า “เมื่อมีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงและไม่อาจจะเยียวยาแก้ไขได้ แม้ว่าจะในขณะดังกล่าวยังไม่ปรากฏความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่อาจนำมาใช้ยืนยันได้อย่างแน่ชัด หน่วยงานของรัฐต้องปรับใช้หลักการระมัดระวังไว้ก่อน และต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุดังกล่าวด้วย ภายใต้ขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ ต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่อาจเป็นมาตรการชั่วคราวและได้สัดส่วนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความเสียหายนั้น”¹³ และมาตรา L. 110-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม กำหนดว่า “1. Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable” สรุปความได้ว่า “หลักการระมัดระวังไว้ก่อนจะถูกนำมาปรับใช้โดยไม่ชักช้า แม้ว่าจะในขณะนั้นจะยังคงมีความไม่ชัดเจนทางความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องนำมาตรการที่มีประสิทธิภาพและได้สัดส่วนมาปรับใช้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจเยียวยาได้ต่อสิ่งแวดล้อมกับทั้งเกิดความเสียหายอันไม่อาจรับได้ทางเศรษฐกิจ”¹⁴

สภาแห่งรัฐได้หยิบยกหลักการระมัดระวังไว้ก่อนมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมจำนวนหลายคดี เช่น กรณีการตัดต่อทางพันธุกรรม (OGM)¹⁵ กรณีการติดตั้งเสาส่งสัญญาณ

¹² เพิ่งอ้าง

¹³ เอกสิทธิ์ จันทะมา, ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส, เอกสารเผยแพร่ภายในสำนักงานศาลปกครอง [22 กรกฎาคม 2564]

¹⁴ เพิ่งอ้าง

¹⁵ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ คดี Associations Green Peace France ลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1998 หมายเลขคดี 194348

โทรศัพท์เคลื่อนที่¹⁶ หรือกรณีเขตควบคุมคุณภาพอากาศ¹⁷ ซึ่งบทความฉบับนี้ได้คัดเลือกคำพิพากษา
สภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการออกมาตรการควบคุมมลพิษ
ทางอากาศมาเป็นตัวอย่างประกอบการศึกษาใน**ส่วนที่ 2** ของบทความฉบับนี้

1.3 หลักการป้องกัน (Le Principe de prévention)

หลักการป้องกันเป็นมาตรการป้องกันที่นำมาใช้ในกรณีที่มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็น
อันตราย หรือกิจกรรมที่เป็นที่รู้กันทั่วไปว่าเป็นความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เป็นอันตรายแก่
สิ่งแวดล้อม ซึ่งความเสียหายมีลักษณะดังนี้ คือ ไม่อาจกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง
และต่อเนื่อง อาจแก้ไขได้ยากเมื่อเนิ่นช้าไป และเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ¹⁸

หลักป้องกันมีนัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ความเสี่ยงนั้นต้องเป็นอันตรายอย่างชัดเจน
(2) พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการนำมาตรการป้องกันมาใช้เพื่อลดความเสี่ยง หลักป้องกันมีวัตถุประสงค์
เพื่อป้องกันการเกิดมลพิษที่แหล่งกำเนิด และเพื่อลดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงในการ
ก่อให้เกิดอันตราย โดยมาตรการป้องกัน ได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐาน
การปล่อยก๊าซเรือนกระจก มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การอนุญาตให้มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็น
อันตราย เป็นต้น¹⁹

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของกฎบัตร
สิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่กำหนดว่า “Tout personne doit, dans les conditions définies
par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à
défaut, en limiter les conséquences,” สรุปความได้ว่า “ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
บุคคลทุกคนต้องป้องกันการกระทำที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือหากมีอาจป้องกันได้ บุคคลต้องจำกัด
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมนั้น”²⁰ และมาตรา L. 110-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม
ที่กำหนดว่า “2. Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des
atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût
économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité
et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de
compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces,
des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées” สรุปความได้ว่า “**หลักการป้องกัน**

¹⁶ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Société SFR ลงวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2020 หมายเลขคดี 236223

¹⁷ Agathe Van Lang, Droit environnement, 4^{ème} édition, Thémis droit, 2016 p. 111-114.

¹⁸ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 13

เป็นการกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจคาดหมายได้หรือป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือเกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด หลักการนี้นำมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความสูญเสียที่อาจเกิดกับความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศ”²¹

1.4 หลักการรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้เป็นหลักการควบคุมการดำเนินการของผู้ประกอบการเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อผู้ประกอบการมีการดำเนินการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการได้รับใบอนุญาตหรือตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบการนั้นต้องรับผิดชอบ โดยอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่ละเรื่องที่จะกำหนดว่าหน่วยงานมีอำนาจดำเนินการใดบ้าง²²

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นตัวบทกฎหมายสารบัญญัติที่รวบรวมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติหลายฉบับมารวมไว้ด้วยกัน ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักความรับผิดชอบในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยกำหนดให้แบ่งความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ *ประเภทที่ 1* ความรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของบุคคลอันเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันมีพื้นฐานที่มาจากทฤษฎีทางกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบอันเกิดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง (Théorie des troubles de voisinages) และ *ประเภทที่ 2* ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติโดยตรง อันเป็นหลักความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐสภายุโรปและคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้มีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 รับรองแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป เลขที่ 2004/35/CE ลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการป้องกันและการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของสหภาพยุโรปมีพันธะที่ต้องนำเอาแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปนี้มาอนุวัติเป็นกฎหมายภายในโดยตราบัญญัติ ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมขึ้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่ได้รับการเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือมีสถานที่ใกล้เคียงกับสภาพดั้งเดิมให้มากที่สุด ซึ่งอาจกระทำในรูปของการชดเชยเป็นเงิน หรือกำหนดให้ผู้สร้างความเสียหายยุติการกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหาย ค่าชดเชยเป็นจำนวนเงินดังกล่าวที่ได้รับอาจนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหาย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของผู้เสียหายในระยะยาว²³

²¹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 17

²² กฤตยา ชีรนนันท์, การกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษาความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมในอังกฤษ, เอกสารเผยแพร่ภายในสำนักงานศาลปกครอง [12 กรกฎาคม 2564]

²³ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 11

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์จำนวนเงินในมาตรการปรับที่ปรากฏในคำพิพากษาศาาแห่งรัฐฝรั่งเศส

ในส่วนที่ 2 นี้ เพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจในการคำนวณค่าปรับ สมควรศึกษาหลักการใช้มาตรการปรับในข้อ 2.1 และจะได้นำคำพิพากษาที่น่าสนใจของสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับที่สภาแห่งรัฐกำหนด ซึ่งจะได้นำเสนอการกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับแบบทั่วไปในข้อ 2.2 และการกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับที่มีจำนวนเงินสูงเป็นพิเศษในข้อ 2.3

2.1 หลักการใช้มาตรการปรับ (l'astreinte)

หลักการนี้เป็นกรณีเมื่อศาลปกครองได้กำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาแล้ว แต่หากยังมิได้มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาไม่ว่าเหตุใดก็ตาม ศาลปกครองอาจมีการกำหนดมาตรการปรับซึ่งเป็นมาตรการหลักมาตรการหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามคำพิพากษาสำหรับผู้ชนะคดีได้ โดยที่กฎหมายกำหนดให้สภาแห่งรัฐสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินจำนวนหนึ่งโดยคิดคำนวณจำนวนเงินตามวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล มาตรการปรับมีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้คำพิพากษามีผล มาตรการปรับนี้มีขอบเขตการใช้ในหลายกรณี เช่น มาตรการปรับอาจใช้ควบคู่กับการส่งมอบทรัพย์สิน การบังคับให้กระทำการหรือไม่กระทำการ²⁴

เดิมมาตรการปรับเป็นมาตรการในกฎหมายแพ่งและหน่วยงานทางปกครองหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการนี้ แต่ต่อมาได้ถูกนำมากำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา L. 911-3 ถึงมาตรา L. 911-7 โดยที่ฝ่ายผู้ชนะคดีสามารถร้องขอต่อสภาแห่งรัฐให้มีการใช้มาตรการปรับสำหรับความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษาเพื่อเร่งรัดให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้ โดยกำหนดให้คดีใช้เงินค่าปรับเป็นรายวันจนกว่าจะดำเนินการบังคับคดีเสร็จสิ้น การขอมาตรการปรับสามารถขอได้เมื่อพ้นระยะเวลาหกเดือนนับจากได้รับแจ้งคำพิพากษา หรืออาจจะหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าไม่สามารถบังคับคดีได้ หากไม่ยื่นภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลก็จะไม่รับคำขอให้ปรับฝ่ายปกครองไว้พิจารณา ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาาแห่งรัฐ คดี Mme. Leroux ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1983²⁵ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงาน โดยภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาได้ 10 วัน ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้เทศบาลรับตนเองกลับเข้าทำงาน แต่เทศบาลไม่ดำเนินการใดจนระยะเวลาล่วงเลยมาครบ 4 เดือน จึงถือว่าเทศบาลมีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคำสั่งปฏิเสธภายในระยะเวลา 2 เดือน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวจึงถือเป็นคำสั่งที่มีผลสมบูรณ์เด็ดขาด แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้อื่นคำขอให้สภาแห่งรัฐสั่งปรับเทศบาลที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม สภาแห่งรัฐเห็นว่า เมื่อคำสั่งปฏิเสธของเทศบาลมีผลสมบูรณ์เด็ดขาด จึงไม่อาจสั่งปรับเทศบาลที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา

²⁴ คำพิพากษาศาาแห่งรัฐ คดี OPHLM de la Seine ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1956 หมายเลขคดี 37656

²⁵ คำพิพากษาศาาแห่งรัฐ คดี Mme. Leroux ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1983 หมายเลขคดี 47213



อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐในคดี Mme. Leroux อาจก่อให้เกิดผลที่ตามมา คือ หากผู้เสียหายไม่ได้ขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามคำพิพากษา ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดคำสั่งปฏิเสธของฝ่ายปกครอง อันส่งผลให้เมื่อพ้นระยะเวลา 6 เดือน ผู้เสียหายก็ยังคงได้รับประโยชน์จากการสั่งปรับของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งที่เป็นข้อพิพาทในคดีหลักกรอให้ครบกำหนด 6 เดือนก่อน เพื่อขอให้ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองก็อาจรอให้ครบหกเดือนก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการบังคับคดีตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เพียงแต่ไม่มีการบังคับตามคำพิพากษาก็สามารถกำหนดมาตรการปรับได้แล้ว อีกทั้งสภาแห่งรัฐก็ขึ้นพิจารณาได้เอง ถ้าได้รับแจ้งว่าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

เมื่อสภาแห่งรัฐมีคำพิพากษากำหนดมาตรการปรับ พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐชำระหนี้เงินค่าปรับ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้พิจารณากำหนดวันบังคับใช้มาตรการปรับ²⁶ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดให้มีการระงับการคำนวณค่าปรับได้เช่นกัน สำหรับการคำนวณค่าปรับนั้นเป็นการคำนวณตามเอกสารพยานหลักฐานในสำนวนคดี และตามนัยมาตรา L. 911-7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ที่กำหนดให้ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการปรับในคำพิพากษาได้ในกรณีที่ไม่มีกรณีสั่งให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาลำช้า ซึ่งกรณีเช่นนี้อาจมีการสั่งให้ใช้มาตรการปรับและสั่งให้ชำระบัญชีค่าปรับทันทีก็ได้²⁷ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย

การกำหนดมาตรการปรับมีทั้งมาตรการปรับแบบถาวรและมาตรการปรับแบบชั่วคราว โดยมาตรการปรับถาวรถือว่าอาจมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าปรับเพื่อความเหมาะสมก็ได้ ส่วนมาตรการปรับชั่วคราวก็อาจมีการกำหนดจำนวนค่าปรับหรือยกเลิกมาตรการปรับไว้เป็นการชั่วคราวได้ แม้ว่าจะมีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ไม่มีกรณีสั่งให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาลำช้า จะมีการคำนวณมาตรการปรับที่สามารถดำเนินการได้ทันทีตามความในมาตรา R. 921-7²⁸ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ดังนั้น การกำหนดมาตรการปรับ

²⁶ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ คดี Menneret ลงวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1985 หมายเลขคดี 51592

²⁷ คำพิพากษาให้ชำระบัญชีค่าปรับนี้เป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อเป็นหลักประกันในการบังคับตามคำพิพากษา ผู้ชนะคดีอาจร้องขอให้มีการชำระบัญชีค่าปรับได้ ในทางปฏิบัตินั้นก่อนที่จะพ้นระยะเวลาที่กำหนดในการใช้มาตรการปรับ แผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะสอบถามถึงความคิดเห็นในการบังคับตามคำพิพากษา หากหน่วยงานของรัฐนิ่งเฉยก็อาจจะมีการกำหนดให้มีการชำระบัญชีค่าปรับได้

²⁸ Code de justice administrative

Article R. 921-7. A compter de la date d'effet de l'astreinte prononcée, même à l'encontre d'une personne privée, par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, le président de la juridiction ou le magistrat qu'il désigne, après avoir accompli le cas échéant de nouvelles diligences, fait part à la formation de jugement concernée de l'état d'avancement de l'exécution de la décision. La formation de jugement statue sur la liquidation de l'astreinte.

(มีต่อหน้าถัดไป)

จึงเป็นอำนาจสั่งการของตุลาการ โดยพิจารณาประกอบพยานหลักฐานในคดี และอาจรวมถึงการพิจารณาในส่วนของงบประมาณของนิติบุคคลมหาชน แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรการปรับเป็นไปเพื่อการกดดันให้มีการบังคับตามคำพิพากษา จึงเป็นผลให้ไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงอัตราจำนวนเงินค่าปรับในแต่ละประเภทคดี ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะเสนอต่อแผนกคดีปกครอง เพื่อจัดทำบันทึกสรุปสำนวน กำหนดค่าปรับ และเสนอมาตรการปรับพร้อมกำหนดจำนวนเงินเพื่อเร่งรัดให้มีการบังคับคดี อนึ่ง การลงโทษฝ่ายปกครองโดยการชำระค่าปรับนั้นจะกระทำได้เมื่อพ้นระยะเวลาในการบังคับคดี ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองจะมีคำพิพากษาที่กำหนดมาตรการปรับ พร้อมทั้งกำหนดให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้เงินค่าปรับ ในทางตรงกันข้าม ตุลาการสามารถกำหนดวันบังคับใช้มาตรการปรับได้ และอาจกำหนดการหยุดการคำนวณค่าปรับได้ อัตราค่าปรับจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละศาล แต่ส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดตามจำนวนวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ส่วนจำนวนเงินค่าปรับทั้งหมดนั้นศาลจะพิจารณาตามแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงของคดีและพฤติการณ์แวดล้อม

สภาแห่งรัฐได้สั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นครั้งแรกในคดี Menneret โดยสั่งปรับจำนวน 200 ฟรังก์ต่อจำนวนวันที่ล่าช้า²⁹ แต่ตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าไม่มีการกำหนดอัตราจำนวนเงินค่าปรับไว้ในกฎหมาย ผลจึงเป็นว่าอัตราค่าปรับที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีแต่ละคดีก็มีความไม่แน่นอนซึ่งขึ้นกับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี โดยทั่วไปสภาแห่งรัฐจะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับโดยคำนึงถึงสถานการณ์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่บางครั้งสภาแห่งรัฐก็สั่งปรับวันละ 50 ฟรังก์กรณีที่ฝ่ายปกครองล่าช้าในการจ่ายดอกเบี้ยของเงินค่าใช้จ่ายที่ศาลสั่งให้ชำระ³⁰ หรือบางครั้งสภาแห่งรัฐก็สั่งให้ชำระค่าปรับ 500 ฟรังก์ต่อวัน เช่น ในคดีที่ราชการส่วนจังหวัดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ให้จ่ายเงินช่วยเหลือทางสังคมซึ่งมีผู้ร้องขอจำนวน 10 กว่าราย สภาแห่งรัฐสั่งปรับราชการส่วนจังหวัดที่ไม่จ่ายเงินค่าช่วยเหลือทางสังคมและที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาวันละ 1,000 ฟรังก์ ซึ่งต่อมาสภาแห่งรัฐก็มีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระค่าปรับให้แก่ผู้เสียหายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,000 ฟรังก์³¹ หรือกรณีสภาแห่งรัฐสั่งปรับเทศบาลวันละ 5,000 ฟรังก์ นับแต่วันที่ได้แจ้งคำสั่งปรับของสภาแห่งรัฐ ถ้าเทศบาลไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาที่ให้เทศบาลออกมาตรการบางอย่าง³²

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 28)

(สรุปความตามมาตรานี้ได้ว่า นับแต่วันที่คำสั่งให้ใช้มาตรการปรับมีผลบังคับใช้ แม้ว่าจะเป็นการบังคับกับเอกชนก็ตาม ให้ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อธิบดีศาลปกครอง หรือตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาในการใช้มาตรการปรับ รวมถึงการชำระบัญชีค่าปรับ)

²⁹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Menneret ลงวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1985 หมายเลขคดี 51592

³⁰ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Loubet ลงวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 1994 หมายเลขคดี 142026

³¹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Mme. Bastien ลงวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 หมายเลขคดี 119714

³² คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี M. และ Mme Lopez ลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1994 หมายเลขคดี 124244

จะเห็นว่าแม้ว่าจำนวนเงินในมาตรการปรับนี้จะมีได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่การมีคำสั่งให้ใช้มาตรการปรับนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงิน ซึ่งในการวินิจฉัยคดีแต่ละคดีจะเป็นการกำหนดค่าปรับที่กำหนดตามจำนวนวันกระทำความผิดฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น การกำหนดค่าปรับเป็นดุลพินิจที่สำคัญในการคิดคำนวณและกำหนดจำนวนค่าปรับให้เป็นธรรมและเหมาะสม³³ ส่วนจำนวนเงินค่าปรับจะโอนให้กับผู้ชนะคดีหรือผู้ที่ร้องขอน้อยอยู่ในดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่อาจพิจารณาให้โอนให้กับรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวคำพิพากษาว่า หากในคำพิพากษามีได้กำหนดไว้ จำนวนเงินค่าปรับจะโอนไปยังผู้ชนะคดีที่เป็นผู้ร้องขอมาตรการปรับนั้น³⁴ ในบางคดีจำนวนเงินค่าปรับอาจมีจำนวนสูงมาก ทั้งนี้ ขึ้นกับบริบทของแต่ละคดีกับทั้งการคำนวณจำนวนค่าปรับต่อวันและต่อจำนวนวันที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาซึ่งเป็นดุลพินิจของตุลาการ³⁵ อย่างไรก็ตาม มาตรการปรับเป็นวิธีการหนึ่งที่จะกดดันให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา และถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง

2.2 คำพิพากษาศาแห่งรัฐในคดีหมายเลข 408974 ระหว่างรัฐบาลกับสมาคมระดับชาติเพื่อการคุ้มครองท้องฟ้าและสิ่งแวดล้อมในเวลากลางคืน (France Nature Environment, l'Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturne) และสมาคมแห่ง Rhone-Alpes เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขต Isère (la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, section Isère) ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2018

2.2.1 สรุปข้อเท็จจริงในคดี

ตามคำฟ้องลงวันที่ 16 มีนาคม และวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2017 ที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งสมาคม (สมาคมระดับชาติเพื่อการคุ้มครองท้องฟ้าและสิ่งแวดล้อมในเวลากลางคืน (France Nature Environment, l'Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturne) และสมาคมแห่ง Rhone-Alpes เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขต Isère (la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, section Isère)) ได้ยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ โดยมีคำขอ 3 ประการ คือ (1) ขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 2017 ที่เพิกเฉยต่อคำขอของผู้ฟ้องคดีกับพวกที่ขอให้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองให้เป็นไปตามมาตรา L. 583-1 มาตรา L. 583-2 มาตรา R. 583-3 และมาตรา R. 583-4 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับ

³³ คำพิพากษาศาแห่งรัฐ คดี Mme. Phinoson ลงวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 หมายเลขคดี 191555

³⁴ คำพิพากษาศาแห่งรัฐ คดี M. และ Mme Lopez ลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1994 หมายเลขคดี 124244

³⁵ คำพิพากษาศาแห่งรัฐ คดี SA “Les Tennis Jean Becker” C/Commune de Morne-à-l'Eau ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1955 หมายเลขคดี 74522 คดีนี้จำนวนเงินค่าปรับสูงถึง 91,000 ฟรังก์ เนื่องจากค่าปรับมีจำนวนวันละ 1,000 ฟรังก์ และมีระยะเวลาที่ต้องจ่ายค่าปรับระหว่างวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1987 จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1987

การควบคุมมลพิษทางแสงในบริเวณที่กำหนด (2) ขอให้ศาลสั่งให้จ่ายค่าปรับจำนวน 500 ยูโรต่อวัน หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และ (3) ขอให้ชำระค่าใช้จ่ายในจำนวน 3,500 ยูโร ตามความในมาตรา L. 761-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศติปกครอง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก

2.2.2 สรุปคำพิพากษา

จากข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้มีการบังคับตามคำขอลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 2017 ที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อมให้มีการเร่งรัดการตรากฎหมายลำดับรองตามความในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L. 583-1 มาตรา L. 583-2 มาตรา R. 253-2 และมาตรา R. 583-4 เกี่ยวกับการกำหนดบริเวณเขตควบคุมมลพิษทางแสงที่เกิดจากแสงไฟประดิษฐ์เพื่อความปลอดภัยของสาธารณะ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) ระดับแสงสว่างภายนอกอาคารที่ปลอดภัยต่อทรัพย์สินของเอกชนและทรัพย์สินสาธารณะ โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมทางรถยนต์ (2) ระดับแสงสว่างของอาคารโบราณสถาน สวนสาธารณะ (3) ระดับแสงสว่างภายในและภายนอกอาคาร (4) ระดับแสงสว่างภายในและภายนอกสนามกีฬา (5) ระดับแสงสว่างของสถานที่จอดรถยนต์ทั้งในอาคารและกลางแจ้ง (6) ระดับแสงสว่างในกรณีมีการจัดงานแสดงสินค้าและศิลปะกลางแจ้ง (7) ระดับแสงสว่างของสถานที่ก่อสร้างในที่สาธารณะ ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะต้องมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตควบคุมมลภาวะทางแสงจากแสงไฟประดิษฐ์ โดยให้มีการกำหนดระดับเข้มของความส่องสว่างหรือประเภทของหลอดไฟฟ้าที่สามารถใช้ในสถานที่ดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากมลภาวะทางแสง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมิได้ดำเนินการและละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ

ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีคำขอรวมทั้งสิ้น 3 ข้อ ดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 2.2.1 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้พิจารณาข้อเท็จจริง ตลอดจนบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การที่รัฐมนตรีดำเนินการตรากฎหมายลำดับรองล่าช้า อีกทั้งปล่อยระยะเวลาให้ผ่านไปนานถึงห้าปีถือเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายดังกล่าว สภาแห่งรัฐจึงมีอำนาจในการสั่งให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศติปกครอง มาตรา L. 911-1 โดยมีคำบังคับให้มีการตรากฎหมายลำดับรองภายในระยะเวลา 9 เดือน นับจากได้มีคำพิพากษานี้ และมีอำนาจตามมาตรา L. 911-3 ในการกำหนดจำนวนเงินมาตรการปรับเป็นจำนวน 500 ยูโรต่อวัน หากมีการล่าช้าในการดำเนินการจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาเสร็จสมบูรณ์ และเห็นว่าสมควรยกคำขอให้ชำระค่าเสียหายจำนวน 3,500 ยูโร ของผู้ฟ้องคดีกับพวก

สภาแห่งรัฐจึงพิพากษา

- 1) เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 2017 ที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกร้องขอให้ออกเป็นไปตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L. 583-1 มาตรา L. 583-2 มาตรา R. 583-2 และมาตรา R. 583-4
- 2) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมดำเนินการตราข้อบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลา 9 เดือน นับแต่ได้คำพิพากษา
- 3) กำหนดมาตรการปรับเป็นจำนวนเงิน 500 ยูโรต่อวัน หากมิได้มีการดำเนินการตามคำวินิจฉัยนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด
- 4) ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีกับพวกกรณีมีคำขอตามมาตรา L. 761-6 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรม
- 5) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงคำพิพากษานี้

2.2.3 บทวิเคราะห์

จากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐข้างต้น เป็นประเด็นในเรื่องที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันกรณีมลภาวะทางแสง ซึ่งเป็นมลภาวะที่สำคัญประเภทหนึ่ง ในทางทฤษฎีถือว่ามลภาวะทางแสงแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ (1) แสงเรืองบนท้องฟ้า (Sky Glow) คือ แสงที่ทำให้เกิดความสว่างในท้องฟ้าซึ่งเกิดจากธรรมชาติและจากมนุษย์ในพื้นที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่ ในที่นี้จะเห็นมลภาวะของแสงที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งแสงเหล่านี้เกิดจากแสงจากหลอดไฟฟ้าจำนวนมาก (2) แสงบาดตา (Glare) คือ แสงที่ไม่มีการควบคุมให้ส่องในทิศทางที่ต้องการ ทำให้แสงที่เหลือจะไปรวมกันที่ท้องฟ้าทำให้ลดการมองเห็น (3) แสงรุกร้า (Light Trespass) คือ แสงที่ไม่เป็นที่ต้องการ เช่น จากไฟถนนที่ส่องลอดเข้ามาในอาคาร ในห้อง หรือไฟจากอาคารตรงกันข้ามที่สาดมายังพื้นที่ส่วนบุคคล และ (4) แสงสับสน (Clutter) คือ แสงที่ทำให้เกิดความสับสนในการขับขี่หรือในการจอดของเครื่องบิน มักพบในเมืองที่ขาดการควบคุมเรื่องแสง³⁶ การวัดความสว่างของแสงมีหน่วยเป็นลักซ์ (LUX) ซึ่งในแต่ละพื้นที่จะใช้ในปริมาณที่ไม่เท่ากัน สถาบันสังเกตการณ์ทางดาราศาสตร์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Optical Astronomy Observatory, NOAO) ได้เผยแพร่คำแนะนำเรื่องความสว่างในแต่ละพื้นที่สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ หลายประเภท เช่น บริเวณสถานที่สาธารณะที่รอบข้างมืดแนะนำไว้ที่ 20-50 ลักซ์ ที่ทำงานทั่วไปแนะนำที่ 250 ลักซ์ งานในห้องปฏิบัติการและห้องสมุดแนะนำที่ 500 ลักซ์ และใช้แสงสว่างมากขึ้นตามความละเอียดของงานที่ทำ เป็นต้น³⁷

³⁶ จิตมาศ ศิลปพรหมมาศ, มลภาวะทางแสง Light Pollution : ผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 14 (สุราษฎร์ธานี), [online] Available from : <http://www.mnre.go.th/reo14/th/view/?file> [23 กรกฎาคม 2564]

³⁷ เรื่องเดียวกัน

มลภาวะทางแสงอาจเกิดมาจากการออกแบบ (Light Design) และติดตั้ง (Light Fixtures) หลอดไฟฟ้าหรือโคมไฟที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม³⁸ อาจเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ (Ecology) กล่าวคือ มลภาวะทางแสงอาจกระทบต่อวงจรของสิ่งมีชีวิตที่ต้องอาศัยความมืดหรือระยะเวลากลางวันในการดำรงชีพ (Nocturnal Life Cycle) กระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์ เช่น มลภาวะทางแสงในเวลากลางคืนอาจทำให้ลดปริมาณในการหลั่งสารเมลาโท닌 (Melatonin) ในร่างกายมนุษย์ซึ่งเป็นสารตามธรรมชาติชนิดหนึ่งที่ช่วยต้านมะเร็ง ทั้งมลภาวะทางแสงจากการใช้งานแสงประดิษฐ์ที่ไม่จำเป็นในเวลากลางคืนเป็นการสิ้นเปลืองพลังงาน มลภาวะทางแสงที่เกิดจากแสงที่เป็นแสงประดิษฐ์จากหลอดไฟฟ้าทั้งทางตรงและทางอ้อมที่กระจายขึ้นสู่ท้องฟ้ายามค่ำคืน ทำให้กลบแสงจากธรรมชาติ³⁹ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้พยายามตรากฎหมายและออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา L. 583-1 มาตรา L. 583-2 มาตรา R. 583-2 และมาตรา R. 583-4 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อจำกัดการใช้งานแสงไฟประดิษฐ์และกำหนดบริเวณในการค้นคว้าเพื่อดาราศาสตร์

ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L. 583-1 มาตรา L. 583-2 มาตรา R. 583-2 และมาตรา R. 583-4 ได้กำหนดเหตุผลในการควบคุมมลภาวะทางแสงไว้ 3 ประการ คือ (ก) ก่อให้เกิดอันตรายและอาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศ (ข) เป็นการสิ้นเปลืองพลังงาน และ (ค) รบกวนการศึกษาวิจัยทางดาราศาสตร์ ดังนั้น ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงได้กำหนดให้มีมาตรการควบคุมมลภาวะทางแสงและให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการออกกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ

คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐตามที่หยิบยกมาเป็นตัวอย่างในข้อ 2.2 นี้ ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายเพื่อป้องกันมลภาวะทางแสงที่เป็นรูปธรรม เป็นมาตรฐานในการรักษาคุณภาพและป้องกันมลภาวะทางแสงที่เกิดขึ้น โดยได้ตรากฎหมาย ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 2018 เกี่ยวกับการป้องกันการลดมลภาวะทางแสงและจำกัดการเกิดเหตุรำคาญที่เกิดจากแสงไฟประดิษฐ์ (Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses) โดยกำหนดเวลาเปิดและเวลาปิดไฟส่องสว่างในสถานที่ดังต่อไปนี้

(1) ระดับแสงสว่างภายนอกอาคารที่ปลอดภัยต่อทรัพย์สินของเอกชนและทรัพย์สินสาธารณะ โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมทางรถยนต์

³⁸ ปิติเทพ อยู่ยืนยง “ผลกระทบของมลภาวะทางแสงต่อการบริการสาธารณะด้านการศึกษาวิจัยดาราศาสตร์ : แนวทางในการแก้ไขปัญหามลภาวะทางแสงโดยอาศัยการบัญญัติข้อบัญญัติท้องถิ่น” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2556) หน้า 48.

³⁹ เรื่องเดียวกัน



- (2) ระดับแสงสว่างของอาคารโบราณสถาน สวนสาธารณะ
- (3) ระดับแสงสว่างภายในอาคารและภายนอกอาคาร
- (4) ระดับแสงสว่างภายในและภายนอกสนามกีฬา
- (5) ระดับแสงสว่างของสถานที่จอดรถยนต์ทั้งในอาคารและกลางแจ้ง
- (6) ระดับแสงสว่างในกรณีมีการจัดงานแสดงสินค้าและศิลปะกลางแจ้ง
- (7) ระดับแสงสว่างของสถานที่ก่อสร้างในที่สาธารณะ

กฎหมายกำหนดให้มีการปิดไฟส่องสว่างตั้งแต่เวลา 01.00 น. หรือภายหลังหนึ่งชั่วโมงหลังจากมีการปิดอาคารสถานที่ รวมถึงห้ามสรรพสินค้าด้วย โดยอาจกำหนดให้กลับมาเปิดไฟส่องสว่างได้อีกครั้งในเวลา 07.00 น. หรือเวลา 13.00 น. ทั้งนี้ แล้วแต่กิจการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้น

จะเห็นว่าสภาแห่งรัฐวินิจฉัยคดีนี้โดยใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการระวังป้องกันและควบคุมมิให้เกิดมลภาวะทางแสงอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้ใช้มาตรการปรับเพื่อเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองตรากฎหมายดังกล่าวโดยเร็ว โดยกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่อัตรา 500 ยูโรต่อวัน อันเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับด้วยเหตุที่มีใช่เป็นกรณีเร่งด่วนและเน้นชี้แจงไม่สามารถที่จะกระทำได้ อีกทั้งยังไม่ให้เป็นการกดดันฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานทางปกครองจนเกินไป แม้ว่าจะเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ก็ตาม

2.3 คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ในคดีหมายเลข 428409 ระหว่างรัฐบาลฝรั่งเศส กับ Association les Amis de la Terre France et autres และพวก (สมาคมจำนวน 68 ราย นิติบุคคลจำนวน 8 ราย และเทศบาลแห่ง Marence) ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 2020

2.3.1 สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้มีคำร้องต่อสภาแห่งรัฐว่า ฝ่ายปกครองมิได้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ หมายเลข 394254 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงมีคำขอให้สภาแห่งรัฐกำหนดมาตรการปรับเป็นจำนวนเงิน 100,000 ยูโรต่อวัน สำหรับวันที่ล่าช้าและให้ชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกจำนวน 3,000 ยูโร สำหรับคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ หมายเลข 394254 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 นั้น เป็นคำพิพากษาที่สภาแห่งรัฐเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการตาม Directive ของสหภาพยุโรป ที่ 2008/50 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 ตามผนวกที่ 9 ในการออกมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กและก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (Directive n° 2008/50/CE du 21/05/08 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe) ที่กำหนดให้มีการอนุญาตให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสตรากฎหมายภายใน เพื่อควบคุมมลภาวะทางอากาศให้เป็นไปตามมาตรา R. 221-1 แห่งประมวล

กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2018

2.3.2 สรุปคำพิพากษา

ข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐว่าฝ่ายปกครองมิได้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลแห่งรัฐ คดีหมายเลข 394254 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 ภายในระยะเวลาที่กำหนด ขอให้สภาแห่งรัฐกำหนดมาตรการปรับเป็นจำนวนเงิน 100,000 ยูโรต่อวัน สำหรับวันที่ล่าช้า และให้ชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกจำนวน 3,000 ยูโร

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การบังคับตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามความในมาตรา L. 911-3 มาตรา L. 911-4 และมาตรา L. 911-5 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง⁴⁰ ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำพิพากษา กฎหมายกำหนดให้สภาแห่งรัฐ

⁴⁰ Code de justice administrative

Article L. 911-3

La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.

(สรุปความได้ว่า สภาแห่งรัฐอาจกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาตามความในมาตรา L. 911-1 และมาตรา L. 911-2 โดยอาจกำหนดให้มีการใช้มาตรการปรับภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้)

Article L. 911-4

En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.

(สรุปความได้ว่า ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม หากคำพิพากษาที่ร้องขอนั้นไม่ได้กำหนดวิธีการบังคับคดีไว้ ก็อาจกำหนดระยะเวลาการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือกำหนดมาตรการปรับได้)

Article L. 911-5

En cas d'inexécution d'une de ses décisions ou d'une décision rendue par une juridiction administrative autre qu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat peut, même d'office, lorsque cette décision n'a pas défini les mesures d'exécution, procéder à cette définition, fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte contre les personnes morales en cause.

Lorsqu'une astreinte a déjà été prononcée en application de l'article L. 911-3, il n'est pas prononcé de nouvelle astreinte.

(มีต่อหน้าถัดไป)



สามารถสั่งให้กำหนดมาตรการปรับเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษากับนิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะได้ ในกรณีคำพิพากษา คดีหมายเลข 394254 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 ที่สภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยให้รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิบัติตาม Directive ของสหภาพยุโรป ที่ 2008/50 CE ลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 เกี่ยวกับการออกมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศ เกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กและก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ให้เป็นไปตามมาตรา R. 221-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ก่อนวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2018 ซึ่งผู้ฟ้องคดีกับพวกมีคำขอให้สภาแห่งรัฐใช้มาตรการปรับตามมาตรา L. 911-5 เป็นจำนวน 100,000 ยูโรต่อวัน สำหรับวันที่ล่าช้า และให้ชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกจำนวน 3,000 ยูโร นั้น เนื่องจากนับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาลงมาถึงที่สุดจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีกับพวกยื่นคำร้องต่อแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีประจำสภาแห่งรัฐ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2018 นั้น ฝ่ายปกครองยังคงมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแต่ประการใด อีกทั้งมิได้มีการออกข้อบัญญัติควบคุมคุณภาพอากาศในเขตที่ได้กำหนดไว้สำหรับพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยมากกว่า 250,000 คน ตาม Directive ของสหภาพยุโรปข้างต้น ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อสภาพร่างกายและสุขอนามัยของประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนให้มีการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอากาศภายในหกเดือนนับแต่ได้มีคำพิพากษานี้ และหากมิได้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษานี้ภายในหกเดือน สภาแห่งรัฐกำหนดให้รัฐจ่ายค่าปรับกรณีไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นจำนวนเงิน 10 ล้านยูโรทุกหกเดือน และเงินค่าปรับให้ออนแก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก

สภาแห่งรัฐกำหนดค่าบังคับ ดังนี้

- 1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับจำนวน 10 ล้านยูโรต่อหกเดือน หากมิได้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษานี้ภายในระยะเวลาหกเดือน
- 2) แจ้งต่อแผนวิเคราะห์และติดตามผลเพื่อทราบ ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว
- 3) ชดเชยค่าใช้จ่ายให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกจำนวน 3,000 ยูโร ตามความในมาตรา L. 761-6 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง
- 4) แจ้งคำพิพากษานี้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร พร้อมทั้งส่งสำเนาคำพิพากษาให้กับแผนวิเคราะห์และติดตามผล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 40)

Les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat par le présent article peuvent être exercés par le président de la section du contentieux.

(สรุปความได้ว่า ในกรณีที่มิได้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สภาแห่งรัฐ อาจกำหนดให้มีระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยใช้มาตรการปรับกับนิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้

เมื่อได้มีการกำหนดมาตรการปรับตามมาตรา L. 911-3 แล้ว ไม่อาจกำหนดใหม่ได้ และตามนัยมาตรานี้ ในชั้นสภาแห่งรัฐให้แจ้งต่อประธานแผนกคดีปกครอง)

2.3.3 บทวิเคราะห์

จากคดีดังกล่าวมีประเด็นในเรื่องการ تراกกฎหมายเพื่อควบคุมมลภาวะทางอากาศ ซึ่งมลภาวะทางอากาศ หมายถึง ภาวะอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติ เป็นเวลานานพอที่จะทำให้ เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ไฟไหม้ป่า ก๊าซธรรมชาติ อากาศเสียที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เป็นอันตรายต่อมนุษย์น้อยมาก เพราะแหล่งกำเนิดอยู่ไกลและปริมาณที่เข้าสู่สภาพแวดล้อมของมนุษย์และสัตว์มีน้อย มลภาวะทางอากาศกรณีที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ มลภาวะจากท่อไอเสียของรถยนต์ มลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม มลภาวะจากขบวนการผลิตจากกิจกรรมด้านการเกษตร มลภาวะจากการระเหยของก๊าซบางชนิด ซึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยและของเสีย⁴¹ อาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญแบ่งเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ (1) แหล่งกำเนิดจากยานพาหนะ และ (2) แหล่งกำเนิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงและกระบวนการผลิตซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพอากาศในบรรยากาศ และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชนโดยทั่วไปหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อน สารพิษที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ฝุ่นละออง หากพบในปริมาณที่สูงจะมีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากมีขนาดเล็กพอที่จะเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจส่วนล่างและถุงลมปอดของมนุษย์ได้ เป็นผลให้เกิดโรคทางเดินหายใจ โรคปอดต่าง ๆ เกิดการระคายเคืองและทำลายเยื่อหุ้มปอด หากได้รับในปริมาณมากและเป็นเวลานานจะเกิดการสะสม ทำให้เกิดพังผืดและเป็นแผลได้ นอกจากนี้ ยังมี ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ซึ่งพบว่าปริมาณการระบายออกสู่บรรยากาศเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามปริมาณการใช้เชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้น⁴²

คำพิพากษานี้มีประเด็นสำคัญ คือ สภาแห่งรัฐเห็นว่ารัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในฉบับแรก ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 ที่ถึงที่สุด ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีว่าด้วยคำพิพากษาถึงที่สุดและหลักกฎหมายว่าด้วยการมีสภาพบังคับของคำพิพากษา โดยสภาแห่งรัฐเห็นว่า การไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวและปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยมาเป็นเวลานานอาจเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน กับทั้งอาจก่อให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ในกรณีที่ได้หายใจในอากาศที่มีมลภาวะเป็นเวลานาน ทั้งนี้ คำพิพากษานี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ จำนวนเงินค่าปรับในมาตรการปรับมีจำนวนสูงถึง 10 ล้านยูโรต่อหกเดือน อันถือเป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวน เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา L. 911-5 มิได้กำหนดอัตราของการกำหนด

⁴¹ คลังความรู้ อากาศ : มลพิษทางอากาศ, [online] Available from : <https://datacenter.deqp.go.th/knowledge/%> [25 กรกฎาคม 2564]

⁴² เพิ่งอ้าง

ค่าปรับไว้ ทำให้อัตราการคำนวณค่าปรับเป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวน ประกอบกับความเห็นของตุลาการประจำองค์คณะซึ่งผ่านการรับฟังข้อเท็จจริงภายใต้บริบทของความเร่งด่วน พยานหลักฐานที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงในสำนวนคดีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีนั้นให้เหมาะสม ซึ่งกรณีนี้สภาแห่งรัฐได้กำหนดจำนวนค่าปรับไว้สูง โดยให้เหตุผลว่าเป็นกรณีเรื่องเร่งด่วนและเพื่อกระตุ้นให้มีการบังคับตามคำพิพากษาอันเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยสภาแห่งรัฐเห็นว่า เนื่องจากระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ล่วงพ้นมาเป็นเวลานาน (ตั้งแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัยฉบับแรก ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 จนถึงวันที่สภาแห่งรัฐมีคำพิพากษฉบับที่สองในวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 2020) และยังแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการให้ความสำคัญกับ Directive ของสหภาพยุโรป ที่ 2008/50 CE ลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 เกี่ยวกับการออกมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศ เกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กและก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ อีกทั้งการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษานี้จะก่อให้เกิดผลเสียและอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตมนุษย์ (la santé publique) จึงมีความเร่งด่วนโดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว

บทสรุป

จากการศึกษาคดีตัวอย่างทั้งสองคดีข้างต้นจะเห็นว่า ในการพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐจะเริ่มด้วยการตรวจสอบคำฟ้องและข้อโต้แย้งของคู่กรณีในคดีทั้งหมด รวมทั้งประเด็นพิพาทในคดีเมื่อได้พิจารณาจากคำฟ้อง คำให้การ และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน และเมื่อมีการประชุมองค์คณะการนั่งพิจารณาคดีแล้ว สภาแห่งรัฐจะมีคำพิพากษา ซึ่งการจัดทำคำพิพากษานั้นตุลาการเจ้าของสำนวนต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดี และกำหนดประเด็นข้อพิพาทเพื่อพิจารณาพิพากษา ปัจจุบันสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการกำหนดค่าบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้รองรับการกำหนดมาตรการปรับโดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง โดยให้มีอำนาจที่จะกำหนดให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับ ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐแต่ละคดี

การกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับ นั้น พบว่ามีความแตกต่างกันในแต่ละคดี การคำนวณจำนวนค่าปรับถือเป็นอำนาจดุลพินิจของสภาแห่งรัฐในการกำหนดอัตราค่าปรับที่เหมาะสมในแต่ละคดี ทั้งนี้ พบว่าในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการนั้น ต้องใช้ดุลพินิจอยู่หลายเรื่องด้วยกัน ซึ่งจะเกิดผลต่อบุคคลที่เข้ามาอยู่ในอำนาจบังคับของคำพิพากษา ดังนั้น การใช้ดุลพินิจหรือการชั่งน้ำหนักในการพิพากษาจะต้องพิจารณาจากเอกสาร พยานหลักฐานในสำนวนคดี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความเร่งด่วนและบริบทของสำนวนคดีในขณะนั้น รวมทั้งการประสานประโยชน์สาธารณะประกอบกับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในการพิจารณาคดี เพื่อให้คำพิพากษาเกิดเป็นรูปธรรมตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี และจะต้องไม่ใช่ดุลพินิจไปโดยปราศจากขอบเขต แต่ต้องใช้ไปในทางที่ถูกต้องและเป็นธรรม ปราศจากอคติ โดยมีจิตวิญญาณของตุลาการ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้อง เยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

ของผู้ฟ้องคดีในกรณีเร่งด่วนที่อาจจะเป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตมนุษย์ ซึ่งสภาแห่งรัฐเห็นความสำคัญของการใช้มาตรการกดดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็วและเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายที่ยากจะเยียวยาในอนาคต และสภาแห่งรัฐได้แสดงให้เห็นประจักษ์ถึงประสิทธิภาพของการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการออกคำสั่งบังคับและกำหนดมาตรการปรับเพื่อกดดันให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาอีกด้วย

จากตัวอย่างคำพิพากษาสภาแห่งรัฐที่หยิบยกมานำเสนอในข้อ 2.2 ของส่วนที่ 2 นั้น เป็นประเด็นในเรื่องที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันมลภาวะทางแสง ซึ่งเป็นมลภาวะที่สำคัญประเภทหนึ่ง ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้พยายามตรากฎหมายและออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดการใช้งานแสงไฟประดิษฐ์และกำหนดบริเวณในการค้นคว้าเพื่อดาราศาสตร์ เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเป็นสาเหตุต่อปัญหาสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศ จำกัดการใช้พลังงาน คำพิพากษานี้ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อป้องกันมลภาวะทางแสงที่เป็นรูปธรรม เป็นมาตรฐานในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กับทั้งป้องกันมลภาวะทางแสงที่เกิดขึ้น ดังที่ปรากฏเป็นรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการลดมลภาวะทางแสง และจำกัดการเกิดเหตุรำคาญที่เกิดจากแสงไฟประดิษฐ์ ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 2018 (Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses)

จะเห็นว่าสภาแห่งรัฐใช้มาตรการปรับเพื่อเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองตรากฎหมายดังกล่าวโดยเร็ว โดยกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่อัตรา 500 ยูโรต่อวัน ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าสภาแห่งรัฐได้นำบริบทของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาแล้วจึงมีดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับด้วยจำนวน 500 ยูโรต่อวัน จำนวนเงินดังกล่าวน่าจะเป็นจำนวนที่เพียงพอที่จะเร่งให้มีการตรากฎหมายตามคำพิพากษา ด้วยเหตุที่เป็นกฎหมายลำดับรองและด้วยเหตุที่มีใช้เป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน และหากเน้นซ้ำจะเกิดผลกระทบที่ร้ายแรงเป็นอันตรายที่เห็นได้ชัดเจนไม่สามารถที่จะเยียวยาแก้ไข อีกทั้งเพื่อที่จะไม่ให้เป็นการกดดันฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานทางปกครองมากเกินไป เนื่องจากในการดำเนินการกระบวนการออกกฎหมายลำดับรองอาจใช้ระยะเวลา แม้ว่าจะเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ก็ตาม

ส่วนการศึกษาคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่หยิบยกมานำเสนอในข้อ 2.3 ของส่วนที่ 2 นั้น คดีดังกล่าวมีประเด็นในเรื่องการตรากฎหมายเพื่อควบคุมมลภาวะทางอากาศ คำพิพากษานี้มีประเด็นสำคัญคือ สภาแห่งรัฐเห็นว่ารัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีว่าด้วยคำพิพากษาถึงที่สุดและหลักกฎหมายว่าด้วยการมีสภาพบังคับของคำพิพากษา การไม่ได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวและปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยมาเป็นเวลานาน อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข โดยเฉพาะมลภาวะทางอากาศซึ่งก่อให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้ หากหายใจในอากาศที่มีมลภาวะเป็นเวลานาน คำพิพากษานี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ จำนวนเงินค่าปรับในมาตรการปรับมีจำนวนสูงถึง 10 ล้านยูโรต่อหกเดือน ซึ่งเป็นจำนวนเงินค่าปรับที่สูงเป็นพิเศษแตกต่างจากการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ

ในคดีอื่น กรณีนี้จึงมีข้อสังเกตว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง มาตรา L. 911-5 มิได้กำหนดอัตราของการกำหนดค่าปรับไว้ ทำให้อัตราค่าปรับเป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งสภาแห่งรัฐได้ให้เหตุผลในการกำหนดจำนวนค่าปรับไว้สูงกว่า เนื่องจากข้อพิพาทในคดีนี้มีความสำคัญ และเป็นกรณีเร่งด่วน อีกทั้งยังเพื่อกดดันให้มีการบังคับตามคำพิพากษาอันเป็นความรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาลงครั้งแรกได้ล่วงพ้นมาเป็นเวลานาน เกินกว่า 3 ปี นับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาลงครั้งแรก ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 และยังแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการให้ความสำคัญกับการอนุวัติกฎหมายภายในให้เป็นไปตาม Directive ของสหภาพยุโรป ที่ 2008/50 CE ลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 เกี่ยวกับการออกมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศ เกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กและก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ซึ่งฝุ่นละอองขนาดเล็กนี้เป็นอันตรายกับสุขภาพร่างกาย อาจก่อให้เกิดโรคร้ายแรง เช่น โรคหอบหืด หรือโรคทางเดินหายใจ และก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์นั้นเป็นก๊าซที่เกิดจากการเผาไหม้ ทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจและอาจมีผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจระยะเฉียบพลัน โดยเฉพาะในเด็ก ผู้สูงอายุ และผู้ที่มีโรคประจำตัวเกี่ยวกับทางเดินหายใจ⁴³ นอกจากนี้ การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษานี้จะก่อให้เกิดความสั่นคลอนของหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดี ประกอบกับผลเสียที่เห็นได้ชัดเจนที่เกิดจากมลภาวะทางอากาศที่เพิ่มปริมาณขึ้นและอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตมนุษย์ (la santé publique) จึงมีความเร่งด่วนเฉพาะคดีที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว

สภาแห่งรัฐในฐานะเป็นสถาบันหลักในการอำนวยความสะดวกทางปกครองจึงต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยประสานประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งนี้ การใช้อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดในการตรวจสอบฝ่ายปกครองว่าได้บังคับใช้กฎหมายโดยถูกต้องหรือไม่ ผ่านทางคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐนั้น แสดงให้เห็นว่าสภาแห่งรัฐเป็นสถาบันที่สำคัญอย่างยิ่งในการปรับใช้แนวคิดและทฤษฎีกฎหมายปกครอง เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่เป็นรูปธรรม

⁴³ มลพิษทางอากาศกับสุขภาพของมนุษย์ (air pollution and health effect), [online] Available from : https://meded.psu.ac.th/binla/class05/388_541_2/Air_pollution/index.html [25 กรกฎาคม 2564]