

คำแปลการบรรยายทางวิชาการ

ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*

บทนำ

ในการที่จะอธิบายถึงตำแหน่งแห่งที่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส ผู้บรรยายเริ่มต้นด้วยการเล่าประสบการณ์ส่วนตัวเมื่อครั้งที่เข้ารับตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 สิ่งแรกที่จำเป็นต้องทำ คือ การเลือกองค์คณะที่จะปฏิบัติงาน ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสประกอบด้วยองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายปกครองแต่ละด้าน จำแนกเป็น 10 องค์คณะ ตัวอย่างเช่น องค์คณะด้านบุคลากรภาครัฐ องค์คณะด้านการคลังภาครัฐ องค์คณะด้านการผังเมือง และองค์คณะด้านการสาธารณสุข เป็นต้น

ผู้บรรยายสอบถามและขอคำแนะนำจากเพื่อนตุลาการท่านอื่นในการเลือกองค์คณะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ และได้รับคำแนะนำให้เลือกปฏิบัติหน้าที่ที่องค์คณะที่ 6 ซึ่งเป็นองค์คณะที่น่าสนใจและรับผิดชอบการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม การคลังภาครัฐ องค์กรวิชาชีพหรืออาชีพที่มีกฎหมายควบคุม เช่น แท็กซี่ หรือนักบัญชี ฯลฯ และองค์คณะที่ 6 นี้ รับผิดชอบคดีเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งน่าสนใจเช่นกัน ในช่วงเวลาเกือบ 20 ปีที่แล้ว ผู้บรรยายได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ที่ศาลปกครองสูงสุดกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นสาขาที่น่าสนใจและไม่ดึงดูดใจนัก เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะด้านและมีลักษณะทางเทคนิคเฉพาะทาง สำหรับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเท่านั้นที่จะสนใจ แต่ในปัจจุบันกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม (Le droit public de l'environnement) ได้รับการยอมรับมากขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากในสังคมปัจจุบันด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เข้ารับตำแหน่งใหม่หลายท่านจึงสนใจที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ที่องค์คณะที่ 6 เพราะเป็นองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม

เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ปัญหาข้อพิพาทนั้นก็จะยุติที่ศาลเสมอ ดังนั้น ความท้าทายสำหรับผู้พิพากษาศาลการก็คือ การที่ผู้พิพากษาศาลการจะต้องรู้วิธีหาทางออกที่เหมาะสมกับปัญหาข้อพิพาทที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีมาสู่ศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเด็นข้อพิพาทนั้นเป็นเรื่องใหม่และเป็นปัญหาที่ยุ้งยากซับซ้อน

*

บรรยายโดย Stéphane HOYNCK ตุลาการศาลปกครองสูงสุด สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่อังคารที่ 7 กุมภาพันธ์ 2566 ณ ห้องสัมมนา 2 (แนวลาด) ชั้นปี 1 อาคารศาลปกครอง

ถอดความและเรียบเรียงโดย นางสาวอภิญญา แก้วกำเหนิด พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ถือเป็นเรื่อง ที่เก่าแก่ โดยในสมัยการปกครองของจักรพรรดินโปเลียน เมื่อปี ค.ศ. 1810 ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกากำหนด กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตตั้งและดำเนินการ “โรงงานและโรงฝึกปฏิบัติงานที่ส่งกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ และไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ” บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของเพื่อนบ้าน โดยห้ามตั้งโรงงานบางประเภทใกล้บริเวณที่อยู่อาศัย และออกข้อกำหนดพิเศษเพื่อให้หลักประกัน ด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งจัดให้มีการติดตามและควบคุมการดำเนินกิจการ โดยฝ่ายปกครอง

รัฐกฤษฎีกาสมัยจักรพรรดินโปเลียนที่วางรากฐานเมื่อ 210 ปีที่แล้ว ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายเรื่องนี้ได้ขยายขอบเขต ออกไปกว้างขวางมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากความเสี่ยงที่นำมาพิจารณาไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับ กลิ่นจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสี่ยงทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 511-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่า

“โรงงานอุตสาหกรรม โรงฝึกปฏิบัติงาน คลังสินค้า สถานที่ก่อสร้าง รวมถึงสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทั้งภาครัฐหรือภาคเอกชน ดำเนินการหรือเป็นเจ้าของ ซึ่งอาจก่อให้เกิด ภัยอันตรายหรือความไม่สะดวกแก่ผู้อยู่อาศัยในละแวกนั้น หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยในชีวิต การสุขภาพ หรือเพื่อการเกษตร หรือเพื่อคุ้มครองธรรมชาติ (...) ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัตินี้”

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธการดำเนินการตามคำร้องขอที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ แต่ละประการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ก็เป็นเรื่องที่ศาลปกครองจะต้องควบคุม ตรวจสอบการขัดกันของผลประโยชน์ดังกล่าว

1. แนวทางปฏิบัติที่เข้มงวด แต่เป็นผลจริงต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

1.1 รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Les études d'impacts)

ในเรื่องสิ่งแวดล้อม การออกคำสั่งของฝ่ายปกครองหลายกรณี ต้องมีการศึกษา ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อน จึงมีข้อพิจารณาว่า การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ในกรณีใดบ้างที่จะนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยหลักแล้ว การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำอย่างจริงจังและเข้มงวด โดยศาล จะตรวจสอบว่า เนื้อหาของรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือข้อเรียกร้อง ตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากการวิเคราะห์ในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมถือเป็นองค์ประกอบสำคัญ ต่อการประเมินความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะใช้พิจารณาว่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นนั้น มีลักษณะที่ยอมรับได้หรือไม่



อย่างไรก็ดี การที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือตั้งโรงงานทุกกรณีที่ปรากฏข้อบกพร่องเกี่ยวกับรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอาจจะเกินความจำเป็น และนับตั้งแต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี OCREAL ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2011 ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การละเว้นไม่จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจนำไปสู่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่การจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 กรณี คือ *กรณีแรก* กระทบต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน *กรณีที่สอง* กระทบต่อการตัดสินใจออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีประโยชน์ในลักษณะเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อให้ได้ทราบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของโครงการที่ขออนุญาต และรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวยังช่วยให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลอย่างเพียงพอที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีลักษณะไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่สมบูรณ์เพียงพอแต่ไม่ส่งผลกระทบต่อหน้าที่หรือประโยชน์ของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น คือ ไม่กระทบต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และไม่กระทบต่อการที่ฝ่ายปกครองจะมีข้อมูลอย่างเพียงพอในการออกคำสั่ง เช่นนี้แล้ว ข้อบกพร่องของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมย่อมไม่เป็นสาระสำคัญและไม่นำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

1.2 ศาลปกครองในคดีปกครองสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกคำสั่งให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คำสั่งทางปกครองหรือการอนุญาตที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีนี้เป็นเรื่องที่ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยสั่งการเพื่อหลีกเลี่ยงการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้มีการแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ซึ่งอำนาจของศาลปกครองในกรณีนี้แตกต่างจากอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่แม้รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนในการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แต่กรณีที่สองนี้ เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายหนึ่งหรือหลายประการ ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่กรณีนี้ศาลปกครองยอมรับที่จะตรวจสอบว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้นสามารถแก้ไขได้หรือไม่ กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งเพิ่มเติมคำสั่งเดิมแล้วจะสามารถแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครอง

จะมีคำพิพากษาในเบื้องต้น (คำพิพากษาแรก) โดยวินิจฉัยถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมดที่ส่งผลต่อการออกคำสั่งทางปกครอง ถ้าศาลเห็นว่าเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น สามารถแก้ไขได้ ศาลจะกำหนดเวลาให้แก่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาแรก หากภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งใหม่และคำสั่งนี้ได้แก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลจะพิพากษายืน ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามที่ฝ่ายปกครองได้แก้ไขใหม่นั้น

สำหรับเหตุเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมายได้นี้ มีหลายกรณี อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือออกใบอนุญาต หรืออาจเกี่ยวกับเนื้อหาของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไขการอนุญาตตามกฎหมาย

ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งใหม่แก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายนั้นให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนของการออกคำสั่ง หรืออาจเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองปรับใช้หลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดใหม่แตกต่างจากที่ใช้ในการออกคำสั่งเดิม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละกรณี ซึ่งในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ยื่นคำขอออกใบอนุญาตจากฝ่ายปกครองหรือเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเดิม อาจเห็นว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองแก้ไขใหม่นี้ไม่เป็นประโยชน์แก่ตน หรือฝ่ายเอกชนที่เป็นผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย ฝ่ายเอกชนก็อาจจะละทิ้งโครงการที่ขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองนั้น ไม่ดำเนินการต่อไป เช่นนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจออกคำสั่งใหม่แก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และกรณีนี้ ศาลปกครองจะต้องพิพากษายืนความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่สามารถแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายได้

ปัจจุบัน ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญมากในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีปกครองเกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองและกฎหมายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของศาลปกครองในการใช้อำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนที่จะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ มีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยและต้องการให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเลยทีเดียว โดยไม่ต้องมีคำพิพากษานุญาตให้ฝ่ายปกครองได้แก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ถูกต้องเสียก่อน

สำหรับผู้บรรยายเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้แก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนเป็นมาตรการที่ดี และการเปิดโอกาสให้แก้ไขนี้ไม่ได้มีผลให้มีการอนุญาตโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการให้ฝ่ายปกครองได้แก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องก่อนย่อมเป็นการทำให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหมดสิ้นไป ซึ่งประเด็นการคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับศาลปกครอง ที่นอกจากจะต้อง



ทำให้แน่ใจว่าบทบัญญัติของกฎหมายได้รับการเคารพ โดยคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแล้ว การแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องก็เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวจะดำเนินต่อไปได้ก็ต่อเมื่อได้แก้ไขเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้น

จากที่กล่าวมาในหัวข้อ 1.1 และ 1.2 เป็นตัวอย่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสในแนวทางที่จะให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่ศาลปกครองฝรั่งเศสคำนึงถึงความยุ่งยากของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง (กรณีมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตาม 1.1) และคำนึงถึงความร้ายแรงของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ว่าสามารถแก้ไขได้หรือไม่) ก่อนที่จะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (กรณีตาม 1.2)

2. มุมมองเชิงปฏิบัติ : ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง คำจำกัดความภารกิจของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการอนุญาต และการควบคุมตรวจสอบสิ่งปลูกสร้างที่มีการควบคุมเนื่องจากเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

ตุลาการศาลปกครองมีความชอบธรรมตามกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อศาลพิจารณาถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับข้อจำกัดในการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองจะต้องมีความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิดที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ก่อหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีอุบัติเหตุที่เกิดจากสิ่งปลูกสร้างที่มีการควบคุมเนื่องจากเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Une installation classée) โดยหลักแล้วหากเกิดความเสียหายขึ้น ความรับผิดชอบประการแรก ย่อมเป็นความรับผิดชอบของบริษัทหรือโรงงานที่เป็นต้นเหตุ โดยเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง ในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองอาจต้องมีความรับผิดชอบ หากฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการนั้น ไม่มีระบบการจัดการความเสี่ยงภัยที่เพียงพอ โดยหากเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงต่อความเสียหายแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือหากมีการอนุญาต ก็จะต้องเป็นการอนุญาตโดยมีข้อกำหนดควบคุมที่เข้มงวดเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี ลำพังการเกิดภัยพิบัติอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ ยังไม่เพียงพอให้เกิดความรับผิดชอบทางปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส เลขที่ 267202 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2014 คดีระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนิเวศวิทยากับนายจิลแบร์ ซึ่งเป็นคดีที่เกิดการระเบิดขึ้นที่โรงงานเคมีเกษตรใกล้กับเขตที่อยู่อาศัยในเมืองตูลูส เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 31 ราย มีผู้ได้รับบาดเจ็บหลายพันคน และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินคิดเป็นมูลค่า 2 พันล้านยูโร

คดีนี้ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้กำหนดหลักการไว้ว่า เป็นอำนาจของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปลูกสร้างหรือตั้งโรงงาน โดยในด้านหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบการให้แก่ผู้ประกอบการ พร้อมกับออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยกำหนดไปพร้อมกับการอนุญาต

และอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามภารกิจการควบคุมสิ่งปลูกสร้างควบคุม ซึ่งก็คือ โรงงานอุตสาหกรรม โดยจะต้องตรวจสอบให้ชัดเจนแน่นอนว่า ผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัยที่กำหนด มาพร้อมกับการอนุญาตหรือไม่ และตรวจสอบว่า การดำเนินการด้านความปลอดภัยดังกล่าวเพียงพอ สำหรับการปกป้องประโยชน์สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 511-1 แห่งประมวลกฎหมาย สิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยการกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบของฝ่ายปกครองในการควบคุมนี้ต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ ของการเข้าตรวจโรงงานให้สอดคล้องกับลักษณะโรงงาน ระดับอันตราย และขนาดของโรงงาน โดยคำนึงถึง ข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงเฉพาะที่ส่งผลต่อโรงงานหรือข้อบกพร่องใด ๆ ที่เกิดจากผู้ปฏิบัติงาน ในโรงงานหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

สำหรับข้อเท็จจริงในคดีนี้ การกระทำที่โรงงานจัดเก็บผลิตภัณฑ์อันตรายในลักษณะ ที่ผิดปกติ โดยจัดเก็บในปริมาณมากและจัดเก็บสะสมเป็นเวลานาน เฉพาะแต่เพียงการกระทำนั้นเอง ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องของฝ่ายปกครองในภารกิจการควบคุมการอนุญาตตั้งโรงงานหรือสิ่งปลูกสร้าง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายปกครองรู้ถึงการมีอยู่ของข้อบกพร่องดังกล่าว โดยประเมินข้อมูล หรือคำนึงถึงข้อมูลเกี่ยวกับการมีอยู่ของปัจจัยเสี่ยงที่เฉพาะเจาะจงหรือเป็นพิเศษ หรือรู้ถึงความบกพร่อง ที่อาจเกิดขึ้นโดยผู้ปฏิบัติงานที่ถือเป็นความเสี่ยงนั้น

3. ใครเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในเรื่องสิ่งแวดล้อม อาจเป็น อุปสรรคสำคัญ หากผู้พิพากษาตัดสินในลักษณะที่เข้มงวดเกินไป แต่แน่นอนว่า ผู้พิพากษาศาลาการทุกคน ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า **“ไม่ใช่ใคร ๆ ก็อาจฟ้องคดีเรื่องอะไรก็ได้”**

หลักทั่วไปในเรื่องผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ในคดีประเภทฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์หรือแสดงให้เห็นว่า เป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะขอให้ศาลยกเลิกเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นส่งผลกระทบต่อตน ในลักษณะพิเศษเพียงพอ และเกิดความเสียหายแน่นอนและโดยตรง

ความยุ่งยากในการพิจารณาอยู่ที่กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่อาจไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบต่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งถ้ากระทบต่อบุคคล บุคคลนั้นก็สามารถ อ้างลักษณะพิเศษ ความเสียหายที่แน่นอนและโดยตรงของผลกระทบจากการกระทำต่อตนได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเสียหายบางอย่างที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม มีเหยื่อเพียงรายเดียว คือ ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หรือไม่ว่าในกรณีใด ๆ ความเสียหายต่อมนุษย์นั้น เป็นเรื่องที่จะกระจายกว้างเกินกว่าที่จะเป็นเรื่องส่วนบุคคล

ประเทศฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะพัฒนาระบบกฎหมายที่ประกันการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมในกระบวนการพิจารณาตัดสินสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายที่สร้างสิทธิหรือให้สิทธิ แก่สิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติในตัวเอง เช่น สิทธิของแม่น้ำหรือหุบเขาอันเป็นเรื่องของการปกป้องสิทธิที่แม่น้ำ



จะต้องไม่ถูกปนเปื้อนจากมลพิษ หรือสิทธิในหุบเขาที่จะไม่ต้องรับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองใหม่ เช่น การก่อสร้างหรือการขยายเมือง ซึ่งแนวทางนี้แสดงให้เห็นถึงการถกเถียงที่เป็นเชิงปรัชญามากกว่า จะเป็นข้อพิจารณาทางกฎหมาย ประเด็นพิจารณาก็คือว่า เราควรปกป้องธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของธรรมชาติ (บางครั้งเรียกว่า “การอนุรักษ์”) หรือว่าเราจะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อผลประโยชน์ที่มนุษย์จะได้รับจากสิ่งแวดล้อม? หากเป็นกรณีแรก ก็เป็นธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการปกป้อง แต่หากเป็นกรณีที่สอง การปกป้องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นการปกป้องมนุษย์อีกทอดหนึ่ง

สำหรับกรณีนี้ คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ในภาษาฝรั่งเศส นำไปสู่แนวทางที่สอง คือ เราปกป้องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดผลในการปกป้องมนุษย์ สิ่งแวดล้อมคือสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ เป็นแนวคิดที่มองมนุษย์เป็นศูนย์กลาง อาจกล่าวได้ว่า โดยพื้นฐานแล้วสำหรับศาลในประเทศฝรั่งเศส จะพิจารณาจากหลักที่มนุษย์เป็นศูนย์กลาง นั่นก็คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่า เขาได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างไรจากกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับบุคคลธรรมดา ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสยึดแนวทางซึ่งจะต้องตรวจสอบว่า บุคคลที่ได้แย้งกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น มีเหตุผลสมควรที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างเพียงพอหรือไม่ ที่จะให้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยคำนึงถึงความสะดวก ความไม่ปลอดภัยหรือความเป็นอันตรายที่เกิดขึ้นจากสิ่งปลูกสร้างหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นปัญหาโต้แย้ง โดยศาลปกครองจะพิจารณาหรือประเมินเป็นกรณีเฉพาะตามสถานการณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ส่วนนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาคมพิทักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น แนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสค่อนข้างจะยอมรับและรับรองความเป็นผู้เสียหายของสมาคมสิ่งแวดล้อม โดยศาลจะพิจารณาที่ข้อบังคับของสมาคม วัตถุประสงค์ของสมาคมว่าสอดคล้องกับสิ่งที่ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือไม่? ซึ่งกรณีสมาคมเพื่อการปกป้องแม่น้ำสามารถฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งอนุญาตที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำในแม่น้ำได้ หรือกรณีสมาคมเพื่อการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพสามารถฟ้องโต้แย้งกฎหมายหรือคำสั่งที่อนุญาตโครงการซึ่งจะมีผลกระทบต่อพันธุ์สัตว์หรือพันธุ์พืชที่คุ้มครองได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดประการหนึ่งของการยึดแนวทางที่ยืดหยุ่นโดยยอมรับให้สมาคมฟ้องคดีได้ ก็คือ การตรวจสอบขอบเขตด้านพื้นที่หรืออาณาเขตของสมาคม ซึ่งสมาคมระดับชาติมักจะไม่มีส่วนได้เสียในการโต้แย้งการกระทำทางปกครองในขอบเขตท้องถิ่น ในทางกลับกัน สมาคมระดับท้องถิ่นจะไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งกฎหมายข้อบังคับระดับชาติ

แนวทางยืดหยุ่นที่ให้สมาคมสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้มีความแตกต่างระหว่างหลักการในประเทศฝรั่งเศสกับหลักการของประเทศอื่น เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งศาลสูงของสหรัฐอเมริกา เห็นว่า สมาคมต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายส่วนบุคคลซึ่งไม่ใช่ความเสียหายทางจิตใจที่สมาคมยกมาอ้างว่าปกป้องความเสียหายดังกล่าว ดังตัวอย่าง คดี *Supreme Court of the United States Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972)

ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามแนวทางที่ยืดหยุ่นหรือหลักผู้เสียหายอย่างกว้าง ก็ได้หมายความว่าศาลจะต้องพิพากษาในเนื้อหาหรือประเด็นแห่งคดีไปในทางที่เห็นด้วยหรือเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลยอมรับความเป็นผู้เสียหายเป็นเพียงเงื่อนไขของการรับคำฟ้องไว้พิจารณาเท่านั้น แต่ก็แสดงให้เห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้พิพากษาคูการที่จะต้องคำนึงถึงความเฉพาะเจาะจงของปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยควรหลีกเลี่ยงการที่จะไม่รับพิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่สำคัญซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจศาล เพียงเพราะศาลใช้แนวทางการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายอย่างแคบ

ตัวอย่างที่หนึ่ง คดีเกี่ยวกับเรือบรรทุกน้ำมันที่ล้นบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1999 ซึ่งทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันครั้งใหญ่ และเกิดคราบน้ำมันตามแนวชายฝั่งหลายร้อยกิโลเมตร กรณีนี้ความเสียหายส่วนหนึ่ง ผู้เสียหายคือ เอกชนที่ได้รับผลกระทบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ชายฝั่ง แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นความเสียหายที่เกิดกับธรรมชาติ เช่น นกตายไปถึงประมาณ 150,000 ตัว

จากเหตุการณ์เรื่อน้ำมันรั่วนี้ ทำให้มีการฟ้องคดีต่อศาลอาญา และศาลอาญาพิพากษาให้บริษัทเจ้าของเรื่อน้ำมันรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชย 200 ล้านยูโร แก่ฝ่ายเอกชนที่ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ยังเกิดแง่มุมใหม่เกี่ยวกับวิธีแก้ปัญหาคือ ศาลอาญายอมรับหรือรับรู้ถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงหรือความเสียหายต่อระบบนิเวศ ซึ่งความเสียหายต่อระบบนิเวศนี้ไม่เพียงนำไปสู่การชดเชยความเสียหายทางจิตใจที่สมาคมพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานท้องถิ่นได้รับเท่านั้น โดยที่ค่าชดเชยสำหรับความเสียหายทางจิตใจมักจะจำกัด แต่ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อนิเวศวิทยานำไปสู่ข้อเรียกร้องในประการสำคัญต่อการฟื้นฟูแก้ไขความเสียหายทางนิเวศวิทยาที่ผู้ก่อมลพิษได้ก่อขึ้นต่อสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ ค่าเสียหายต่อระบบนิเวศนี้ แยกออกจากหรือนอกเหนือไปจากค่าเสียหายต่อทรัพย์สินและค่าเสียหายทางจิตใจที่สามารถเรียกร้องค่าชดเชยทางการเงินได้ จึงถือเป็นความเสียหายส่วนที่สามที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเรียกร้องให้ซ่อมแซมหรือฟื้นฟูความเสียหายทางนิเวศวิทยา เรียกว่า ความเสียหายต่อระบบนิเวศ

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาของศาลฎีกาฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 2012 ที่พิพากษารับรองความเสียหายต่อระบบนิเวศ และต่อมาได้รับการบัญญัติรับรองในมาตรา 1248 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งที่บัญญัติว่า “การดำเนินการเพื่อเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายต่อระบบนิเวศนั้น บุคคลใดก็ตามที่เป็นผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตเกี่ยวข้อง สมาคมที่ตั้งขึ้นเป็นเวลาอย่างน้อยห้าปี ณ วันที่เริ่มดำเนินการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์หรือปกป้องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายต่อระบบนิเวศได้”

ตัวอย่างที่สอง เป็นกรณีที่ตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศสตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อรับรู้รับรองเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการดำเนินคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งสิ่งที่น่าสนใจในคดีนี้ คือ การให้เหตุผลในคำพิพากษา

ของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ยอมรับความเป็นผู้เสียหายของเทศบาลที่ฟ้องคดีโต้แย้งรัฐบาลฝรั่งเศส เนื่องจากรัฐบาลไม่ดำเนินนโยบายอย่างเพียงพอต่อการสู้กับภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้น ปรากฏความตอนหนึ่งว่า

“ปรากฏจากเอกสารในสำนวนว่า คู่กรณีที่เป็นเทศบาลเมือง Grande - Synthe ถูกระบุว่า อยู่ในดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพอากาศอย่างรุนแรงมาก ในประเด็นนี้ เทศบาลเมือง Grande - Synthe ได้โต้แย้งโดยยกเหตุผลกล่าวอ้างว่า เทศบาลตั้งอยู่บริเวณชายฝั่ง (Une commune littorale) ประกอบกับ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดอุทกภัย (Des risques accrus et élevés d'inondations) ในระยะเวลาอันใกล้ และมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากความแห้งแล้งอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นและเพิ่มระดับ ความรุนแรงต่อเนื่อง (Une amplification des épisodes de fortes sécheresses) รวมทั้งการลดลง และความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำจืด (Une diminution et une dégradation de la ressource en eau douce) และความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญต่อสภาพธรณีวิทยาของพื้นดิน (Des caractéristiques géologiques du sol) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลกระทบที่เป็นรูปธรรมเหล่านี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ และมีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบต่อเทศบาลเมือง Grande - Synthe ภายในปี ค.ศ. 2030 หรือ ค.ศ. 2040 ซึ่งเป็นผลกระทบที่มีลักษณะหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากไม่มีการดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพ และรวดเร็วเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุดังกล่าวขึ้นในอนาคต ด้วยการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ ดังนั้น เมื่อขณะนี้รัฐไม่ได้มีนโยบายหรือมาตรการป้องกันที่เพียงพอดังกล่าว เทศบาลเมือง Grande - Synthe จึงตกอยู่ในความเสี่ยงที่เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันเป็นผลกระทบ โดยตรงและแน่นอน ในความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แสดงถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่จะฟ้องโต้แย้งคำสั่ง โดยปริยายอันเกิดจากการนิ่งเฉยไม่ดำเนินมาตรการที่เพียงพอของรัฐบาล ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาล และการดำเนินมาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ เป็นความจำเป็นในการดำเนินการโดยไม่ชักช้า เทศบาลเมือง Grande - Synthe ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่ง จึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะเจาะจงต่อผลของการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ จึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้”

ดังที่กล่าวแล้วว่า คู่ความจะต้องพิสูจน์ว่า การกระทำที่โต้แย้งนั้นส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่มีลักษณะพิเศษ แน่นนอน และเป็นผลกระทบโดยตรง จึงเห็นได้ว่า ในการพิจารณาคดีศาลปกครอง จะพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของผลกระทบหรือความเสียหายที่ได้รับ แม้ว่าชุมชนหรือท้องถิ่นหลายแห่ง มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากผลที่เกิดจากภาวะโลกร้อน แต่ไม่ใช่เพราะการดำเนินการของรัฐ หรือของฝ่ายปกครองนั้น ดังนั้น คดีสภาพภูมิอากาศจึงไม่ใช่แค่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ที่ไม่มีใคร จะเป็นผู้นำคดีมาฟ้องได้ แต่ลักษณะของความเสียหายโดยตรงในกรณีนี้ จะต้องมีการพิสูจน์และประเมิน โดยการตรวจสอบผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างเฉพาะเจาะจงต่อเทศบาลที่เป็นผู้ฟ้องคดี ส่วนลักษณะ ความเสียหายที่แน่นอนจะมีลักษณะแตกต่างหรือเป็นพิเศษกว่าปกติ กรณีนี้ ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศยังไม่ส่งผลกระทบต่อเทศบาลอย่างมากมายในขณะนี้ แต่หากไม่ดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อจำกัดหรือลดภาวะโลกร้อน ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาแก่เทศบาลจะเป็นผลที่ “หลีกเลี่ยงไม่ได้”

คดีปกครองที่สำคัญในปัจจุบัน : ข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาระดับโลก ซึ่งไม่ได้เป็นประเด็นเกี่ยวกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะ

การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่กล่าวถึงขณะนี้ โดยทั่วไปสอดคล้องกับแนวทางดั้งเดิมของกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ โครงการที่มีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม มีการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมหรือไม่ และมีการวางแผนกำหนดมาตรการป้องกันที่สามารถป้องกันได้หรือไม่ รวมทั้งความเสี่ยงเหล่านี้ที่จะเกิดขึ้นจริงเมื่อมีการลงทุนดำเนินโครงการหรือไม่

สำหรับคดีพิพาทอีกสองประเภทที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้มีตรรกะที่แตกต่างกันไป ซึ่งจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คดีปกครองเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ

การเกิดมลพิษในอากาศที่มีภาวะมลพิษมากเกินไป แน่นหนาว่าจะเกิดผลเสียต่อสุขภาพ ปัจจุบันนี้ ผลการตรวจทางวิทยาศาสตร์ปรากฏผลว่า ในหลายส่วนของโลกมีระดับมลพิษทางอากาศที่สูงมากจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้อมูลใหม่จากองค์การอนามัยโลก (WHO) แสดงให้เห็นว่า ประชากร 9 ใน 10 คนหายใจเอาอากาศที่มีมลพิษสูง ซึ่งประมาณการล่าสุดพบว่า ประชากร 7 ล้านคน ที่เสียชีวิตในแต่ละปีเนื่องจากมลพิษทางอากาศในพื้นที่กลางแจ้ง และมลพิษทางอากาศภายในอาคารในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมลพิษทางอากาศเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตของประชากรเกือบ 50,000 รายต่อปี

นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลกได้กำหนดเกณฑ์สูงสุดเกี่ยวกับความเข้มข้นของมลพิษในอากาศ ซึ่งก็ปรากฏว่า ระดับความเข้มข้นที่กำหนดนี้สูงเป็นสองเท่าของเกณฑ์ตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกที่รับรองว่า ความเข้มข้นที่กำหนดนี้จะเกิดผลกระทบต่อสุขภาพในระดับที่ยอมรับได้ โดยระดับความเข้มข้นทางอากาศสูงสุดไม่ควรเกินจากปี ค.ศ. 2005 หรือ ปี ค.ศ. 2010 แล้วแต่กรณี รัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดทำแผนป้องกันชั้นบรรยากาศ โดยกำหนดมาตรการต่อหลายภาคส่วนเพื่อให้บรรลุผลในการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยรัฐบาลกำหนดเป้าหมายสำหรับทุกภาคส่วนที่เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ไม่ว่าจะเป็นภาคการขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และภาคการเกษตร เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 2017 ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสยอมรับว่า ระดับมลพิษสูงสุดที่กฎหมายกำหนดเป็นภาระผูกพันที่จะให้เกิดผลตามมา และเป็นสิ่งที่จะต้องทำให้สำเร็จมาก่อนหน้านี้เป็นเวลานานมาแล้วอย่างน้อยก็ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 ดังนั้น เมื่อมาตรการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายยังไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดมลพิษทางอากาศได้ ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสจึงพิพากษาว่า การที่รัฐบาลปฏิเสธที่จะใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้รัฐบาลกำหนดและดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามเกณฑ์มลพิษทางอากาศโดยเร่งด่วนภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุด

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2020 ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้รับคำฟ้องของสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมเห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองในคดีก่อนที่ตัดสินให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการที่เพียงพอเพื่อลดมลพิษทางอากาศ แต่รัฐบาลยังดำเนินการไม่เพียงพอ ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิจารณาและเห็นว่า สถานการณ์ดีขึ้นเพียงเล็กน้อยและยังมีอีกหลายพื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศยังเกินเกณฑ์มาตรฐาน นอกจากนี้ ศาลยังเห็นว่า เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์มลพิษที่สูงเกินนั้น รัฐบาลยังไม่นำมาใช้หรือยังนำมาใช้ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขสถานการณ์มลพิษ

สำหรับคดีนี้ เกิดคำถามต่อมาว่า จะทำอย่างไรเมื่อคำพิพากษาของศาลไม่ได้มีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ศาลตัดสิน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการลงโทษหรือบังคับอย่างไรหากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่ได้รับการปฏิบัติตาม ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับ และลงโทษปรับเป็นตัวเงินได้หรือไม่ อย่างไร

โดยหลักการแล้ว การชำระค่าปรับจะจ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่เรียกร้อง หรือจ่ายให้รัฐเป็นงบประมาณแผ่นดิน สำหรับคดีง่าย ๆ การจ่ายค่าปรับ 100 ยูโรต่อวัน ก็เพียงพอแล้วที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามคำพิพากษา แต่สำหรับกรณีที่น่ากังวลอย่างมลพิษทางอากาศ ประกอบกับเมื่อการละเลยไม่ดำเนินการนั้นเป็นเรื่องที่มีระยะเวลานาน การจ่ายค่าปรับก็ควรจะเป็นจำนวนที่สูง ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสพิจารณากำหนดค่าปรับไว้ที่ 10 ล้านยูโรต่อหกเดือน

แต่อย่างไรก็ดี มีประเด็นพิจารณาว่า เป็นการสมเหตุสมผลหรือไม่ที่จะจ่ายเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวให้กับสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสเห็นว่า ค่าปรับดูเหมือนเป็นจำนวนมากเกินไปที่จะจ่ายให้แก่สมาคมสิ่งแวดล้อม แต่ทางเลือกที่ว่า นำค่าปรับจ่ายให้กับรัฐเป็นงบประมาณแผ่นดินก็ดูจะไม่สมเหตุสมผล เพราะเท่ากับเป็นการที่รัฐจ่ายค่าปรับจากงบประมาณแผ่นดินแล้วค่าปรับนั้นก็กลับเข้าคลังของรัฐ

ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า สามารถจัดสรรจำนวนเงินค่าปรับให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท และคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้พิพากษาให้จ่ายค่าปรับสำหรับระยะเวลา 3 เทอม (เทอมละ 6 เดือน) คือ รวม 1 ปีครึ่ง จากการที่รัฐบาลดำเนินการล่าช้า ในปี ค.ศ. 2021 และปี ค.ศ. 2022 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 30 ล้านยูโร แต่ให้ตั้งเป็นงบประมาณแยกไว้ต่างหากจากงบประมาณของรัฐ

คดีเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กล่าวในเบื้องต้นว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ก็เช่นเดียวกับเรื่องมลพิษทางอากาศ เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดคำถามที่ไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขได้ด้วยการตัดสิน การอนุญาต หรือการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เฉพาะเจาะจง หรือโดยการออกข้อบังคับเฉพาะเรื่อง

กรณีนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องพัฒนาแก้ไข และดำเนินมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

หากสรุปประเด็นโดยอิงจากผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ของคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (GIEC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการฯ ที่มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่รวมกลุ่มระหว่างหลายหน่วยงานภาครัฐ จากผลการศึกษาของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญนี้ ได้สร้างฉันทามติทางด้านวิทยาศาสตร์และนโยบายการเมืองเป็นฉันทามติร่วมกันว่า ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 การพัฒนาในยุคอุตสาหกรรมได้เพิ่มความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจก (GHGs) ในชั้นบรรยากาศอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนเป็นเวลาหลายล้านปี การเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกนี้ไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ แต่เกิดจากการพัฒนากิจกรรมของมนุษย์ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือ CO_2 และก๊าซมีเทน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้เชื้อเพลิงหรือพลังงานฟอสซิล เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ดำเนินการไปแล้วจนถึงปัจจุบันเป็นต้นเหตุของภาวะโลกร้อน โดยเฉลี่ยที่ 1°C หากมนุษย์ยังคงดำเนินกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราที่ผ่านมา ภาวะโลกร้อนอาจสูงถึง 4°C ในปี ค.ศ. 2100 โดยเบื้องหลังภาวะโลกร้อนโดยเฉลี่ยนี้มีรูปแบบการแปรปรวนของสภาพอากาศที่มีรูปแบบหลากหลาย ซึ่งเป็นรูปแบบของปรากฏการณ์ทางอุตุนิยมวิทยาซึ่งเป็นอันตรายต่อธรรมชาติและต่อประชากรโลก เช่น สถานการณ์ภัยแล้งซึ่งในอดีตเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวทุก 50 ปี ปัจจุบันภัยแล้งเกิดขึ้นทุก 3 หรือ 4 ปี หรือกรณีที่ภูมิภาคของโลกที่ปกติฝนจะตก กลับเผชิญกับสภาพฝนแล้งมากขึ้น หรือในบางภูมิภาคของโลกที่เกิดไฟป่า ก็จะมีเกิดมหันตภัยจากไฟป่าบ่อยขึ้น หนักขึ้น ทำลายป่าหลายพันเฮกตาร์ ภาวะโลกร้อนจะนำไปสู่การที่ระดับน้ำในมหาสมุทรเพิ่มสูงขึ้นและพื้นดินชายฝั่งหดหายไป

จากที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงตัวอย่างบางประการของสถานการณ์ที่ทุกภูมิภาคของโลกจะต้องเผชิญโดยไม่มีข้อยกเว้น หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพภูมิอากาศ หรือ GIEC ประเมินการว่าอุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้น 4°C หากมนุษย์ยังไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และจะเกิดผลร้ายตามมา รวมถึงมีการตั้งเป้าหมายให้อุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ 2°C และจะเป็นการดีถ้าเพิ่มสูงขึ้นเพียง 1.5°C นั่นก็หมายความว่าทุกประเทศทั่วโลก ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งลักษณะเฉพาะของก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือ CO_2 คือ การปล่อยก๊าซดังกล่าวในปัจจุบัน ก๊าซจะยังคงอยู่ในชั้นบรรยากาศเป็นเวลาระหว่าง 80 ถึง 100 ปี ดังนั้น ก๊าซที่เราปล่อยออกมาในวันนี้ จะไปเปลี่ยนวิถีการทำงานของสภาพอากาศในเวลาเกือบ 100 ปี ฉะนั้น เพื่อให้สภาพภูมิอากาศคงอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ในระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 21

ในประการที่เป็นสาระสำคัญ ก็คือ การตระหนักในปัญหาของภาวะโลกร้อน เริ่มขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 90 (ปี ค.ศ. 1990) โดยมีการประชุมสุดยอดขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Earth Summit ที่กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 มีการจัดทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากนั้น ในปี ค.ศ. 1997 ก็มีการลงนามในพิธีสารเกียวโต ซึ่งบังคับใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศอุตสาหกรรม ในพิธีสารเกียวโตมีเนื้อหา

ของโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศอุตสาหกรรมที่ร่วมลงนาม ปรากฏว่า ระบบพิธีสารเกียวโดล้มเหลว และก็คือ สาเหตุที่ทุกประเทศร่วมกันจัดทำข้อตกลงใหม่ในปี ค.ศ. 2015 นั่นคือ ความตกลงปารีสว่าด้วยสภาพภูมิอากาศ ซึ่งความตกลงนี้มีจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเสริมสร้างให้ทุกประเทศทั่วโลกตระหนักและดำเนินการ (ตอบสนอง) ต่อภัยคุกคามของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการต่อสู้กับความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นต่ำกว่า 2°C เมื่อเทียบกับระดับอุณหภูมิเฉลี่ยก่อนยุคอุตสาหกรรม และดำเนินมาตรการอย่างต่อเนื่อง เพื่อจำกัดอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นให้ไม่เกิน 1.5°C เมื่อเทียบกับอุณหภูมิเฉลี่ยก่อนยุคอุตสาหกรรม โดยต้องเข้าใจและตระหนักว่าสิ่งนี้จะช่วยลดความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(2) เสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบด้านลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และส่งเสริมความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ และการพัฒนาไปสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ ในลักษณะที่ไม่คุกคามการผลิตอาหาร

ดังนั้น นโยบายสาธารณะของรัฐในด้านสภาพอากาศ จึงมีสองด้าน คือ ในด้านการลดทอนหรือการบรรเทา ก็คือ การดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และด้านการปรับตัว ก็จะเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อปกป้องประชากรจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากความเสี่ยงเหล่านี้มีอยู่แล้วและจะเพิ่มขึ้นต่อไป

ในด้านการบรรเทาความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่ความตกลงปารีสได้กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ต้องกำหนดเป้าหมายสำหรับการพัฒนาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน โดยระบุว่า “ประเทศภาคีจะต้องพยายามเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายการลดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกโดยเร็วที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งก็ต้องคำนึงถึงประเทศที่กำลังพัฒนา โดยกำหนดเวลาที่ยาวนานขึ้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในการลดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศภาคีของความตกลงปารีสซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วควรเป็นผู้นำในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยมลพิษ ด้วยแสดงตัวเลขในเชิงเศรษฐกิจ ประเทศภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาก็ควรจะต้องเพิ่มความพยายามในการลดการปล่อยมลพิษ และควรต้องได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการในลักษณะที่ก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อไปสู่การลดการปล่อยมลพิษ โดยพิจารณาทางเศรษฐกิจซึ่งพิจารณาตามความแตกต่างของสถานการณ์ของแต่ละประเทศ”

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมสำหรับประเทศที่แตกต่างกัน และเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหัวใจสำคัญของความตกลงปารีส ประเทศอุตสาหกรรมต้องมีความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์ต่อความเข้มข้นหรือปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีต ช่วง 50 ปีที่ผ่านมา ดังนั้น ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงต้องใช้ความพยายามมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีต และดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนามนุษย์

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ตั้งเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกลง 40% ในปี ค.ศ. 2030 และมีปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนเป็นศูนย์ ในปี ค.ศ. 2050 นั่นคือ เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน เพื่อให้เป้าหมายของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ตั้งเป้าไว้ได้รับการปฏิบัติ จึงเป็นที่มาของการฟ้องคดีของเทศบาลเมือง Grande - Synthe ที่กล่าวถึงแล้วตอนต้น การฟ้องร้องเป็นคดีครั้งนี้ได้รับแรงขับเคลื่อนจากคดีพิพาทเรื่องมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองคำสั่งใดโดยเฉพาะ แต่ผู้ฟ้องคดีประเมินแล้ว เห็นว่า มาตรการที่รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดขึ้นและดำเนินการมาตรการนั้นไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกตามปี ค.ศ. ที่กำหนดไว้

การฟ้องคดีของเทศบาลเมือง Grande - Synthe มุ่งไปที่เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก 40% ภายในปี ค.ศ. 2030 จึงมีความแตกต่างกับการฟ้องร้องคดีมลพิษทางอากาศอย่างชัดเจน โดยคดีมลพิษทางอากาศนั้น เป็นกรณีที่กำหนดเวลาที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ผ่านไปแล้วยังน้อยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 แต่คดีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาระผูกพันเพื่ออนาคตที่รัฐยังไม่อาจทำให้สำเร็จได้จากการคาดการณ์ในปัจจุบัน

ลองจินตนาการว่า ถ้าคดีนี้ศาลปกครองบอกให้เทศบาลเมือง Grande - Synthe ที่มาฟ้องคดีว่า “ให้เทศบาลกลับมาฟ้องในปี ค.ศ. 2030 เพราะถึงปีนั้นจึงจะทราบชัดเจนว่ารัฐได้ปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่” แต่ปีนั้นศาลยังไม่รับฟ้อง ถ้าศาลทำเช่นนั้น ก็เท่ากับศาลปกครองเพิกเฉยต่อความเป็นจริงเกี่ยวกับภาวะโลกร้อน ศาลเพิกเฉยต่อความเป็นจริงที่ว่า ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แต่ละตันที่ปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศยิ่งเพิ่มความรุนแรงให้กับภาวะก๊าซเรือนกระจกและสภาวะโลกร้อน การคำนึงถึงความเป็นจริงข้อนี้และความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นที่มาของการที่ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสรับพิจารณาคดีเพื่อที่จะตรวจสอบว่าจากข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีนี้หรือข้อผูกพันการลดการปล่อยก๊าซเป็นปริมาณที่กำหนดในปี ค.ศ. 2030 ได้หรือไม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบแผนปฏิบัติการหรือแนวทางการดำเนินการของรัฐบาล”

ในขณะนี้ มาตรการหรือเครื่องมือดำเนินการของรัฐบาลฝรั่งเศสที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอเพื่อให้เข้าใจถึงความพยายามในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึงปี ค.ศ. 2020 ประเทศฝรั่งเศสได้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้ว แต่ความพยายามที่ต้องทำการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระหว่างปี ค.ศ. 2020 ถึงปี ค.ศ. 2030 นั้น เหมือนกับที่เคยทำไปแล้วเมื่อ 30 ปีที่ผ่านมา จากปี ค.ศ. 1990 จนกระทั่งปี ค.ศ. 2020 ขณะนี้เหลือเวลาอีก 10 ปี หากเปรียบเทียบคดีนี้กับนักวิ่งมาราธอนที่ไต่วิ่งไปแล้วครึ่งหนึ่ง และมีคนบอกกับนักวิ่งมาราธอนว่า “ยินดีด้วย คุณเหลือระยะทางในการวิ่งอีกเพียงครึ่งเดียว แต่คุณจะต้องวิ่งให้เร็วขึ้นเป็น 3 เท่า” การดำเนินคดีเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศนี้จึงมีความสำคัญ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหญ่และไปไกลกว่าพรมแดนประเทศฝรั่งเศส

ข้อพิจารณาอีกด้านหนึ่งของคดีพิพาทเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ คือ ในด้านการบรรเทาหรือการทำให้ลดลงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในอีกด้านหนึ่งเกี่ยวกับนโยบายด้านสภาพอากาศก็มีความสำคัญเช่นกัน นั่นคือ ความจำเป็นในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่เกิดขึ้นมาแล้ว และไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น สร้างปัญหาที่ทำลายมากมายต่อทุกภาคส่วน ทั้งการเกษตร การประมง การอนุรักษ์ป่าไม้ และยิ่งรวมถึงความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพของประชาชนที่มีความเสี่ยงที่จะเผชิญกับภัยธรรมชาติรุนแรงขึ้น บ่อยขึ้น และบางครั้งมีลักษณะแตกต่างไปจากที่เคยเกิดขึ้นและเคยเตรียมการรับมือไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น รูปแบบการอยู่อาศัยของประชากร หรือรูปแบบการทำการเกษตร จำเป็นต้องปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเกิดขึ้นได้เร็วกว่าวิวัฒนาการปกติของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งปกติจะใช้เวลาหลายร้อยปี และสถานการณ์ที่ถือเป็นโศกนาฏกรรมของมนุษย์เกี่ยวกับภาวะโลกร้อนก็คือ แม้ว่าประเทศไทยจะมีส่วนของความรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงส่วนน้อย กล่าวคือ ในอดีตแม้ประเทศไทยอาจจัดเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อย แต่ก็ไม่วันที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ดังนั้น การศึกษาผลกระทบทางวิทยาศาสตร์จากงานของผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพภูมิอากาศ หรือ GIEC เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีด้านสิ่งแวดล้อมหรือการวางผังเมือง จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ตัวอย่าง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองบอร์กโดซ์ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2021¹ เกี่ยวกับการป้องกันความเสี่ยงทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมู่เกาะแซงต์-มาร์แตง (Saint Martin) ซึ่งเป็นดินแดนโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศสในทะเลแคริบเบียน เป็นกรณีเกี่ยวกับผลที่ตามมาจากการเคลื่อนผ่านของพายุไซโคลน Irma ในปี ค.ศ. 2017 โดยอาศัยรายงานผลการประเมินความเสี่ยงของพายุไซโคลนจากการวิเคราะห์ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพภูมิอากาศหรือ GIEC แผนป้องกันความเสี่ยงนี้เป็นข้อมูลที่รัฐบาลฝรั่งเศสนำมาใช้และนำไปสู่การห้ามการก่อสร้างอาคารตามแนวชายหาด เนื่องจากความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นของพายุไซโคลนเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ดังเช่นกรณีที่เกิดพายุไซโคลนร้ายแรงที่มีผู้เสียชีวิต ในปี ค.ศ. 2017 ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์กโดซ์วินิจฉัยตอนหนึ่งว่า “เหตุการณ์ที่เทียบเคียงได้กับพายุไซโคลน Irma ในปี ค.ศ. 2017 อาจเกิดขึ้นได้ แม้ว่าที่เกาะแซงต์-มาร์แตง นี้จะไม่เกิดพายุไซโคลนรุนแรงเช่นนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 มาแล้วก็ตาม และเกาะนี้โดยเฉลี่ยแล้วจะเกิดพายุไซโคลนเพียงทุก ๆ 4 ปี ในเรื่องนี้ รัฐมนตรีไม่ได้โต้แย้งประเด็นว่า เกาะแซงต์-มาร์แตงตั้งอยู่ในภูมิภาคหนึ่งที่มีความเสี่ยงสูงจากพายุไซโคลน และพายุไซโคลนที่กำลังถล่มเกาะต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ ยังปรากฏจากข้อสรุปของหน่วยงาน GIEC ผู้เชี่ยวชาญด้านภูมิอากาศ ในปี ค.ศ. 2013 ว่าพายุไซโคลนขนาดใหญ่ที่มีกำลังระดับเดียวกับพายุไซโคลน Irma จะเกิดบ่อยขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹ MTE c/Collectivité territoriale Saint Martin n° 20BX03237

ในมหาสมุทรแอตแลนติกเหนือ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศด้วยลมที่แรงขึ้น และฝนที่ตกหนักขึ้น

ประเด็นนี้ จึงต้องย้อนกลับไปคำถามเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง โลกมนุษย์ที่เราจะก้าวไปในอนาคตจะเป็นโลกที่มีความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งก็หมายความว่าวิธีแก้ปัญหาต่อภัยธรรมชาติจะมีความสำคัญมากกว่าในอดีตเช่นกัน การปกป้องระบบนิเวศ การจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาในด้านการลดผลกระทบของสภาวะโลกร้อน แต่การปกป้องระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพก็เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการปรับตัวของประชากรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยส่งเสริมความยืดหยุ่นและจำกัดความเปราะบางต่อผลกระทบของสภาพอากาศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สำหรับผู้พิพากษาศาลากลาง เมื่อได้รับคดีสิ่งแวดล้อมมาสู่การพิจารณา เป็นการที่ศาลจะได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการจัดการกับความท้าทายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการปรับวิธีการทำงานและรูปแบบการให้เหตุผลให้เข้ากับประเด็นปัญหาที่ศาลต้องเผชิญ เช่น การยอมรับที่จะเผชิญหน้ากับประเด็นคำถามทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อน

สุดท้ายนี้ ผู้พิพากษาศาลากลางต้องไม่ปิดประตูใด ๆ และอย่ากลัวที่จะเปิดประตู ไม่ว่าจะเป็นประตูใดก็ตาม บางทีด้านหลังประตูบานที่เปิดออก อาจมีกำแพงกันอยู่ก็ตาม ซึ่งทำให้เราก้าวไปข้างหน้าไม่ได้ แต่เพื่อที่จะได้รู้สิ่งที่อยู่เบื้องหลังบานประตู เราต้องเปิดประตูแต่ละบาน ผู้พิพากษาศาลากลางต้องเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

ในระหว่างการเตรียมตัวเดินทางมากรุงเทพฯ ผู้บรรยายได้อ่านข้อความประโยคหนึ่งที่กระทบความรู้สึกมาก และสะท้อนไปถึงการขอให้ผู้พิพากษาศาลากลางเปิดประตูทุกบาน เป็นข้อเขียนที่กล่าวถึงภาษาสยามโบราณเมื่อกว่า 700 ปีที่แล้ว บนศิลาจารึกแผ่นหนึ่ง ซึ่งเป็นรับสั่งของพ่อขุนรามคำแหงที่ว่า "ที่ประตูวัง มีกระดิ่งแขวนอยู่ เมื่อชาวบ้านมีเรื่องคับข้องใจหรือเรื่องเดือดร้อน และประสงค์จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ ก็ให้ไปสั่นกระดิ่ง เมื่อพ่อขุนรามคำแหงได้ทราบก็จะทรงไต่ถามและตัดสินคดีความด้วยความยุติธรรม"

ตุลาการศาลปกครองในศตวรรษที่ 21 ไม่ควรทำราวกับว่าไม่ได้ยินเสียงที่ผู้ฟ้องคดีสั่นกระดิ่ง สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีด้านสิ่งแวดล้อมควรยอมรับถึงความท้าทายในปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี