

## หลักกฎหมายมหาชน

สหภาพยุโรป : คติประวัติศาสตร์ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาว่า  
การที่รัฐบาลของสมาพันธ์รัฐสวิสเพิกเฉยต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ  
(climate change) เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ศิขรินทร์ ศรีสุข \*

### สาระสำคัญ :

สมาคมสตรีอาวุโสเพื่อปกป้องสภาพภูมิอากาศแห่งสวิตเซอร์แลนด์ (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “สมาคม”) เป็นองค์กรไม่แสวงกำไรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและดำเนินการปกป้องสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมเป็นหญิงสูงวัยที่มีอายุเกิน 70 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เห็นว่า รัฐบาลสวิส<sup>1</sup> ไม่สามารถดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สมาคมพร้อมด้วยสมาชิกอีก 4 คน จึงใช้สิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”) ยื่นฟ้องรัฐบาลสวิสเป็นคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights - ECHR) โดยสมาคม (โจทก์ที่ 1) และสมาชิกอีก 4 คน (โจทก์ที่ 2 - 5) กล่าวว่า การที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่จะต้องกำหนดนโยบายและมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส ตามความตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Paris Agreement) เป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและสุขภาพและสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัวตามมาตรา 2 และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว และการที่หน่วยงานภายในและศาลภายในของสมาพันธ์รัฐสวิสปฏิเสธไม่รับพิจารณาคำร้องและคำฟ้องของสมาคมโดยไม่ได้พิจารณาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโจทก์อย่างจริงจัง เป็นการละเมิดต่อสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมตามมาตรา 6 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่า โจทก์ที่ 2 - 5 เป็นบุคคลธรรมดา ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากโจทก์ทั้ง 4 ราย ไม่อาจพิสูจน์

\* พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

<sup>1</sup> คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปใช้คำว่า “The Swiss Government” ดังนั้น ในเอกสารนี้ ผู้เขียนจึงใช้คำแปลว่า “รัฐบาลสวิส”

ให้ศาลเห็นว่าโจทก์ได้รับความเสียหายแตกต่างจากประชาชนทั่วไปอย่างไร ดังนั้น โจทก์ทั้ง 4 ราย จึงไม่ใช่ผู้เสียหายตามความหมายของอนุสัญญานี้ ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์ที่ 2 - 5 อย่างไรก็ตาม ศาลรับฟ้องในส่วนของโจทก์ที่ 1 ซึ่งมีฐานะเป็นสมาคม โดยให้เหตุผลว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นข้อกังวลร่วมกันของมนุษยชาติและเป็นภาระร่วมกันของบุคคลในรุ่นปัจจุบันและอนาคต จึงเป็นการสมควร ที่จะอนุญาตให้สมาคมต่าง ๆ สามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ เมื่อโจทก์ที่ 1 จัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของสมาชิก และบุคคลอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โจทก์ที่ 1 จึงมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นตัวแทนของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว ศาลจึงรับคำฟ้องของโจทก์ที่ 1 ไว้พิจารณา และพิพากษาว่ารัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ละเมิดสิทธิตามมาตรา 8 และมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

#### หลักกฎหมายสำคัญ :

- หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (*action popularis*) คือ การฟ้องคดีหรือการใช้สิทธิ เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง<sup>2</sup>
- มาตรา 34 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน บัญญัติว่า บุคคลอาจยื่นฟ้อง ต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าตนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ก็ต่อเมื่อตนเป็นผู้เสียหาย (victim) ตามอนุสัญญานี้
- แนวคำพิพากษาในคดี *Tănase v. Moldova*, No. 7/08, (Grand Chamber) ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป วินิจฉัยว่า บุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามอนุสัญญานี้ จะต้องเป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากมาตรการที่ถูกละเมิดว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

#### รายละเอียดของเรื่อง :

##### 1. กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานภายในและศาลภายในของสมาพันธ์รัฐสวิส

###### 1.1 การยื่นคำร้องต่อหน่วยงานภายในของสมาพันธ์รัฐสวิส

เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 สมาคมสตรีอาวูโสเพื่อปกป้องสภาพภูมิอากาศ แห่งสวิตเซอร์แลนด์ยื่นคำร้องต่อคณะมนตรีแห่งสมาพันธ์ ในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร

---

<sup>2</sup> โปรดตุ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2558), น. 344-345; วิชชา เนตรหัตถ์, คำแปลการบรรยายหัวข้อ “ข้อสังเกต ต่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยจากมุมมองของนักกฎหมายเยอรมัน” โดย Asst. Prof. Dr. Lasse Schuldt วันอังคารที่ 31 ตุลาคม 2566 ณ ห้องสัมมนา 2 ชั้น B1 อาคารศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://admc.admincourt.go.th/02-office/office44/wp2/wp-content/uploads/2023/12/Danainfo=intranet2.admincourt.go.th+www-10-66.pdf> เมื่อ 31 เมษายน 2567.



และกระทรวงสิ่งแวดล้อม คมนาคม พลังงาน และการสื่อสาร (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “กระทรวงสิ่งแวดล้อม”)<sup>3</sup> ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยอ้างว่าสมาชิกของสมาคมซึ่งเป็นหญิงสูงวัยที่มีอายุเกิน 70 ปี เป็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนในการปกป้องประชาชนจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส ตามความตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิต หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 10 มาตรา 73 และมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐสวิส และละเมิดสิทธิในชีวิตและสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัวตามมาตรา 2 และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สมาคมประสงค์ที่จะได้รับการเยียวยาจากปฏิบัติการทางปกครอง<sup>4</sup> ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ด้วยการให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง (formal ruling) เพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามมาตรา 25a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>5</sup> (Federal Administrative Procedure Act - APA)

<sup>3</sup> ในที่นี้ คือ ฝ่ายสมาคมยื่นคำร้องต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อม คมนาคม พลังงาน และการสื่อสาร (The Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications – DETEC) และหน่วยงานย่อยภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อม 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานกลางเพื่อสิ่งแวดล้อม (the Federal Office for the Environment) และสำนักงานพลังงานกลาง (the Federal Office for Energy)

<sup>4</sup> คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดีนี้อธิบายว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (real act/informal act) คือ การกระทำของฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล โดยอาศัยฐานอำนาจมาจากกฎหมายมหาชน ซึ่งมีได้มาจากการออกคำสั่งทางปกครอง (formal ruling) โปรดดู คำพิพากษาบับสมบวร์ณ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, no.53600/20, para 22.

<sup>5</sup> สมาพันธ์รัฐสวิสมีแนวคิดเรื่อง การดำเนินการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครองที่เรียกว่า “ruling on real act” ซึ่งมีหลักการ คือ เมื่อบุคคลใดได้รับการกระทบกระเทือนในสิทธิหรือหน้าที่ของตนจากปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากการที่บุคคลนั้นจะใช้สิทธิฟ้องร้องให้หน่วยงานดังกล่าวรับผิดชอบละเมิดได้แล้ว บุคคลผู้นั้นอาจใช้สิทธิตามมาตรา 25a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบออก “คำสั่งทางปกครอง” เพื่อระงับการกระทำ ไม่กระทำต่อไป ยกเลิก ให้สลายยับยั้งหรือยืนยันปฏิบัติการทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นก็ได้ ทั้งนี้ การเยียวยาด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่สะดวกและรวดเร็วมากกว่าการฟ้องร้องให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบต่อการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

#### รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

##### มาตรา 25a การดำเนินการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง

“1. บุคคลใดได้รับการกระทบกระเทือนในสิทธิหรือหน้าที่ของตน และอ้างได้ว่าตนมีผลประโยชน์อันควรได้รับการคุ้มครอง อาจร้องขอต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบต่อการกระทำที่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชนในระดับสมาพันธ์นั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าว

(มีต่อหน้าถัดไป)

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 2017 กระทรวงสิ่งแวดล้อมปฏิเสธไม่รับคำร้องของสมาคม โดยให้เหตุผลว่าสมาคมไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง เพราะการยื่นคำร้องตามมาตรา 25a จะกระทำได้อีกต่อเมื่อคำร้องดังกล่าวเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ 1) การกระทำดังกล่าวจะต้องเป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง” 2) ข้อเรียกร้องตามคำร้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนระดับสมพันธ์ 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองระดับสมพันธ์ 4) ปฏิบัติการทางปกครองดังกล่าวจะต้องกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้อง 5) ผู้ร้องจะต้องมี “ผลประโยชน์อันควรได้รับการคุ้มครอง” (interest worthy of protection) และ 6) การดำเนินการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (subsidiarity)<sup>6</sup>

แม้คำร้องของสมาคมจะเข้าเงื่อนไขข้อที่ 1 - 3 แต่กระทรวงสิ่งแวดล้อมเห็นว่า คำร้องของสมาคมไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ 4 ที่ว่า “ปฏิบัติทางปกครองนั้นจะต้องกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่” เนื่องจากเนื้อหาตามคำร้องมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกดดันให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งการออกกฎหมายหรือมาตรการในลักษณะดังกล่าวมิใช่การออกคำสั่งทางปกครองเฉพาะราย (order) หรือคำสั่งทางปกครองทั่วไป (general order) โดยตามคำร้องของสมาคมประสงค์ให้รัฐตราและใช้บังคับกฎหมายเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั่วโลก ไม่ใช่เฉพาะแต่บริเวณโดยรอบที่อยู่อาศัยของตน กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่กระทบกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะขอให้รัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 25a ได้ อย่างไรก็ตาม สมาคมยังอาจเลือกใช้สิทธิทางการเมืองของตนตามรัฐธรรมนูญในการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายและกฎหมายในเรื่องดังกล่าวได้

สำหรับกรณีที่สมาคมอ้างสิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นั้น กระทรวงสิ่งแวดล้อมเห็นว่า การใช้สิทธิตามอนุสัญญานี้จะต้องเป็นการขอให้ทบวงการกระทำของรัฐที่ได้กระทำต่อบุคคลแต่ละบุคคลอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น แต่กรณีนี้ผู้ร้องใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่กรณีที่กระทบต่อสิทธิของผู้ร้องโดยตรง ผู้ร้องจึงไม่ใช่ผู้เสียหาย (victim) อันจะอ้างสิทธิตามอนุสัญญาดังกล่าวได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)

ก. ระงับการกระทำ ไม่กระทำต่อไป หรือยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. ให้สัตยาบันผลแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. ยืนยันถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายแห่งการกระทำดังกล่าว

2. หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามวรรคแรกในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง”

<sup>6</sup> หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (subsidiarity) หมายถึง หลักการที่แบ่งสรรอำนาจเพื่อให้หน่วยงานในระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นผู้มีบทบาทหลักในการทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละภาคส่วน คำแปลและคำอธิบายโดย ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 16 ฉบับที่ 1, 2561, น. 52-72 (56).



## 1.2 การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (the Federal Administrative Court)

ภายหลังจากที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีคำสั่งไม่รับคำร้อง สมาคมได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 2017 ขอให้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์เพิกถอนคำสั่งไม่รับคำร้องและพิพากษาให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมพิจารณาคำร้องใหม่อีกครั้ง โดยในคำฟ้องอ้างว่า โจทก์มีได้ยื่นคำร้องเพื่อให้หน่วยงานออกกฎระเบียบที่มีความทั่วไพบและเป็นนามธรรม แต่โจทก์ยื่นคำร้องเพื่อให้หน่วยงานดำเนินการทางกฎหมายอย่างเฉพาะเจาะจง ตลอดจนแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้ถูกต้อง นอกจากนี้ โจทก์ยังเพิ่มเติมคำฟ้องว่า กระทรวงสิ่งแวดล้อมละเมิดสิทธิที่จะฟ้องคดีหรือร้องเรียนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม (The right to be heard) ตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาของคำร้องของโจทก์ โดยเฉพาะข้ออ้างของโจทก์ว่า โจทก์มีสิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์วินิจฉัยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีว่า เพื่อจำกัดมิให้เกิดกรณีการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง มาตรา 25a แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเรียกร้องจะต้องถูกกระทบสิทธิหรือหน้าที่ และจะต้องมี “ผลประโยชน์อันควรได้รับการคุ้มครอง” กล่าวคือ คำร้องของโจทก์ที่ประสงค์จะให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 25a จะต้องแสดงให้เห็นถึงความใกล้ชิดระหว่างผลที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับตัวโจทก์ ซึ่งจะต้องไม่ใช่การใช้สิทธิในฐานะประชาชนทั่วไปที่ประชาชนคนใดคนหนึ่งจะอ้างสิทธิดังกล่าวก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความใกล้ชิดกับผลที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีนี้ศาลเห็นว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งมนุษย์ สัตว์ และพืช ทุกฤดูกาล และตลอดทั่วทุกภูมิภาคของสมาพันธรัฐสวิสเหมือนกัน โดยที่โจทก์ไม่อาจแสดงให้เห็นได้ว่า โจทก์ซึ่งเป็นกลุ่มสตรีอายุ 70 ปีขึ้นไป จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแตกต่างจากประชาชนทั่วไปในช่วงอายุอื่นอย่างไร ศาลจึงเห็นว่า โจทก์ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันกับประชาชนทั่วไปทุกคน ดังนั้น โจทก์จึงไม่มี “ผลประโยชน์อันควรได้รับการคุ้มครอง” ตามเงื่อนไขของมาตรา 25a แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

สำหรับประเด็นซึ่งโจทก์กล่าวอ้างว่า กระทรวงสิ่งแวดล้อมละเมิดสิทธิที่จะฟ้องคดีหรือร้องเรียนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมนั้น ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะให้เหตุผลที่สั้นและมีลักษณะเป็นการทั่วไป แต่กระทรวงสิ่งแวดล้อมได้ชี้แนะแนวทางการดำเนินการทางอื่นให้แก่โจทก์ และโจทก์ยังสามารถนำคำสั่งของกระทรวงสิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ได้ ศาลจึงเห็นว่า กระทรวงสิ่งแวดล้อมไม่ได้ละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะฟ้องคดีหรือร้องเรียนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จึงพิพากษายกฟ้อง

### 1.3 การอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ (the Federal Supreme Court)

โจทก์ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต่อศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2019 โดยโจทก์ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ที่วินิจฉัยว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์โดยตรง และการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยโจทก์เห็นว่ากลุ่มประชากรของโจทก์เป็นกลุ่มเปราะบางอย่างยิ่งต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โจทก์จึงมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐสวิส รวมถึงตามมาตรา 2 และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาโรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น โจทก์จึงมีสถานะเป็นผู้เสียหายตามความหมายของมาตรา 34 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว

ศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์วินิจฉัยว่า มาตรา 25a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีเจตนารมณ์เพื่อปกป้องบุคคลซึ่งได้รับการกระทบกระเทือนในสิทธิและเสรีภาพของตนจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง โดยการพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวถูกกระทบสิทธิหรือไม่จะต้องแยกพิจารณาเป็นรายบุคคลว่าบุคคลคนนั้นได้รับผลกระทบแตกต่างจากบุคคลทั่วไปอย่างไร ดังนั้น บุคคลที่จะอ้างใช้สิทธิได้ต้องถูกกระทบต่อสิทธิของตนโดยตรงเท่านั้น มิใช่กรณีที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนทั่วไปในลักษณะเดียวกัน ซึ่งในกรณีคำร้องของโจทก์นี้ ศาลเห็นว่าเป็นคำร้องที่มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิโดยประชาชนทั่วไป เพราะโจทก์ยื่นคำร้องโดยมุ่งประสงค์ให้รัฐออกกฎหมายคุ้มครองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับสหพันธ์รัฐ เพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป จึงมิใช่กรณีการใช้สิทธิตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยที่ข้อเรียกร้องของโจทก์อาจเทียบได้กับการผลักดันให้รัฐตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนทั่วไป ซึ่งประชาชนทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกฎหมายของรัฐได้ด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

นอกจากนี้ ศาลเห็นว่าแม้หน่วยงานภายในของสหพันธ์รัฐสวิสจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องของโจทก์ก็ไม่ได้เป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ตามมาตรา 25a แต่อย่างใด เพราะจากรายงานฉบับพิเศษของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประจำปี ค.ศ. 2018 อาจสรุปได้ว่าอุณหภูมิของโลกจะร้อนขึ้นอีก 1.5 องศาเซลเซียส ประมาณปี ค.ศ. 2040 (ตามแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก 0.1 - 0.3 องศาเซลเซียส ต่อช่วงระยะเวลา 10 ปี) ทำให้เหตุการณ์ที่อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะเพิ่มขึ้นเกินกว่า 2 องศาเซลเซียส จึงเป็นเรื่องที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคต<sup>7</sup> ดังนั้น ศาลเห็นว่าความตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่อ้างอิงมาจากความตกลงปารีส รวมถึงกฎหมายของสหพันธ์รัฐสวิสได้กำหนดแผนการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากข้อสันนิษฐานที่ว่า อุณหภูมิของโลกยังไม่อาจจะ

<sup>7</sup> เป้าหมายหลักของความตกลงปารีส คือ การจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส

เพิ่มขึ้นสูงเกิน 2 องศาเซลเซียส ในอนาคตอันใกล้และยังคงมีช่วงระยะเวลาประมาณหนึ่งที่จะป้องกัน ก่อนที่อุณหภูมิของโลกจะสูงเกินกำหนด ดังนั้น ณ เวลาที่โจทก์ยื่นคำร้องกล่าวอ้างว่า รัฐบาลไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญและตามอนุสัญญาโรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อใช้สิทธิขอให้รัฐออกคำสั่งทางปกครองเพื่อดำเนินการควบคุมสภาวะโลกร้อน คำร้องของโจทก์ ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 25a เพราะสิทธิในชีวิตตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิส และมาตรา 2 แห่งอนุสัญญาโรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัว และครอบครัวตามมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิส และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาโรว่า ด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของโจทก์ยังไม่ได้ถูกละเมิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐตามที่โจทก์ กล่าวอ้าง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ โจทก์ย่อมไม่ได้อยู่ในฐานะผู้เสียหายตามความหมายของมาตรา 34 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว เช่นกัน เพราะโจทก์ไม่ได้ถูกระทบสิทธิจากกรณีดังกล่าว เมื่อโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหายแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของโจทก์ตามอนุสัญญาดังกล่าว ต่อไป ดังนั้น ศาลสูงสุดแห่งสมาพันธ ธิฟากายกอุทธธณ์

## 2. กระบวนพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

ภายหลังจากที่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยาตามที่ร้องขอ สมาคมสตรีอาวูโสเพื่อปกป้องสภาพภูมิอากาศแห่งสวิตเซอร์แลนด์ (โจทก์ที่ 1) พร้อมทั้งสมาชิก คือ นางเซบ์ นางวอคอฟฟ์ เพซอน นางโมลินารี และนางบัดรี (โจทก์ที่ 2 - 5) จึงยื่นฟ้องรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์เป็นคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป โดยมีข้อกล่าวหาหลักในคำฟ้อง คือ

1. รัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ไม่ดำเนินการตามหน้าที่ในการออกมาตรการเพื่อลดผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและสุขภาพ และสิทธิที่จะได้รับ การเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัว ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 2 และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาโรว่า ด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>8</sup>

2. ศาลสูงสุดแห่งสมาพันธรัฐกอุทธธณ์ของโจทก์ตามอำเภอใจ อันเป็นการละเมิด ต่อสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 6 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว<sup>9</sup>

<sup>8</sup> อนุสัญญาโรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

มาตรา 2 “สิทธิในการมีชีวิตของบุคคลทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย...”

อนุสัญญาโรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

มาตรา 8 “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัว ที่อยู่อาศัย และการสื่อสาร...”

<sup>9</sup> อนุสัญญาโรว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

มาตรา 6 “ในการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน หรือการพิจารณาคดีอาญา ซึ่งตนต้องหาว่ากระทำความผิด บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เปิดเผย และภายใน ระยะเวลาที่เหมาะสม โดยคณะตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย...”

3. หน่วยงานภายในของสมาพันธ์รัฐสวิสและศาลไม่ดำเนินการใด ๆ ตามข้อเรียกร้องของสมาคม อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 13 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว<sup>10</sup>

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล ฝ่ายโจทก์ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสุขภาพร่างกายของโจทก์ โดยบรรยายว่าสุขภาพร่างกายและชีวิตประจำวันของโจทก์ได้รับผลกระทบจากคลื่นความร้อนอย่างไรบ้าง ตัวอย่างเช่น โจทก์ที่ 2 ระบุในคำแถลงว่า ตนได้รับความลำบากอย่างหนักในช่วงที่เกิดปรากฏการณ์คลื่นความร้อน โดยมีการล้มพุ่มพืชมตตติขณะที่สัมผัสกับแดดร้อนบริเวณระเบียงที่พักอาศัยมากกว่า 1 ครั้ง และเคยต้องเข้ารับการรักษที่โรงพยาบาลเนื่องจากเป็นลมจากคลื่นความร้อน นอกจากนี้ ตนยังต้องปรับเปลี่ยนกิจวัตรประจำวันในช่วงที่สภาพอากาศร้อนจัดกว่าปกติ เช่น การออกไปซื้อของเฉพาะในช่วงเวลาเช้าและกลางคืน และต้องทนเจ็บปวดอย่างมากจากโรคเกาต์ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงวันที่อากาศร้อนจัด

## 2.1 ประเด็นที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัย

### 2.1.1 การพิจารณาฐานะ “ผู้เสียหาย” ตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ฝ่ายโจทก์ระบุว่า โจทก์ทั้งห้าเป็น “ผู้เสียหาย” ตามความหมายของมาตรา 34 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และโจทก์ถูกละเมิดสิทธิตามมาตรา 2 และมาตรา 8 จากการที่สมาพันธ์รัฐสวิสไม่ดำเนินการปกป้องโจทก์จากปัญหาโลกร้อน โดยโจทก์ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการที่รัฐใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ โจทก์เห็นว่าศาลควรตีความการเป็นผู้เสียหายอย่างมีวิวัฒนาการตามสังคม (evolutive manner) ไม่ใช่ตีความอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร

ฝ่ายรัฐบาลสวิสโต้แย้งว่า อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ประชาชนทั่วไปสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของรัฐ นอกจากนี้ สิทธิตามอนุสัญญาบางประการโดยลักษณะแล้วสงวนไว้สำหรับบุคคลธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น โจทก์ที่ 1 ซึ่งเป็นสมาคมย่อมไม่อาจอ้างว่าตนเป็นผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิในชีวิตตามมาตรา 2 และสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัวตามมาตรา 8 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้

<sup>10</sup> อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

มาตรา 13 “บุคคลทุกคนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญานี้ มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิภาพจากหน่วยงานที่มีอำนาจแห่งรัฐ ไม่ว่าการละเมิดดังกล่าวจะได้กระทำโดยบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐหรือไม่...”



ประเด็นนี้ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้วินิจฉัยว่า การที่โจทก์จะอ้างว่า ตนมีสถานะเป็นผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามมาตรา 34 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้นั้น โจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่า “ตนได้รับความเสียหายเป็นการส่วนตัวและโดยตรง (personally and directly) จากการกระทำหรือไม่กระทำการของรัฐบาล” ซึ่งพิจารณาได้จากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ (ก) โจทก์อาจได้รับผลกระทบในระดับรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (ข) โจทก์มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครอง โดยที่ศาลเน้นย้ำว่า เกณฑ์การพิจารณาสถานะของผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตามอนุสัญญาดังกล่าว นั้น สูงเป็นพิเศษ อีกทั้งอนุสัญญาดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่กำหนดให้ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ แม้โจทก์ที่ 2 - 5 จะยื่นคำแถลงและประวัติทางการแพทย์ของตนต่อศาลว่าตนได้รับผลกระทบอย่างไรบ้างจากคลื่นความร้อน และแม้ศาลจะยอมรับว่าคลื่นความร้อนกระทบต่อคุณภาพชีวิตของโจทก์ที่ 2 - 5 แต่โจทก์ไม่อาจแสดงให้เห็นได้ว่าโจทก์มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครอง โจทก์ที่ 2 - 5 ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาจึงไม่อาจพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ตนเข้าเงื่อนไขตามเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายที่ระบุข้างต้น ดังนั้น ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องในส่วนของโจทก์ที่ 2 - 5

สำหรับประเด็นความเป็นผู้เสียหายของโจทก์ที่ 1 ซึ่งมีสถานะเป็นสมาคมนั้น ศาลเห็นว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นข้อกังวลร่วมกันของมนุษยชาติและเป็นภาระร่วมกันของบุคคลในรุ่นปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะอนุญาตให้สมาคมต่าง ๆ สามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ศาลเห็นว่า เมื่อโจทก์ที่ 1 จัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของสมาชิกและบุคคลอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสหพันธรัฐสวิส โจทก์ที่ 1 จึงมีคุณสมบัติครบถ้วนในการเป็นตัวแทนของบุคคลที่อ้างว่าตนอาจได้รับอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดี อันได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยเหตุนี้ โจทก์ที่ 1 จึงมีอำนาจฟ้องคดีในนามของสมาชิก ข้อคัดค้านของรัฐบาลสวิสว่า โจทก์ที่ 1 ไม่ใช่ผู้เสียหายที่อาจถูกละเมิดสิทธิตามมาตรา 2 และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นั้น ฟังไม่ขึ้น ดังจะกล่าวในข้อที่ 2.1.2

### 2.1.2 ข้อกล่าวหาที่ 1

มาตรา 2 สิทธิในชีวิต – ศาลเห็นว่า คำฟ้องของโจทก์เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิตามมาตรา 8 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นหลัก อีกทั้งหลักการของสิทธิตามมาตรา 2 นั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันอย่างมากกับสิทธิตามมาตรา 8 ดังนั้น ศาลจึงจะไม่พิจารณาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิตามมาตรา 2

มาตรา 8 สิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัว – ศาลเห็นว่า สิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัวตามมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว มีความหมายรวมไปถึงสิทธิที่ปัจเจกชนจะได้รับการคุ้มครองจากผลกระทบอย่างรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อย่างมีประสิทธิภาพจากหน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้น รัฐภาคีจึงมีพันธกรณีที่จะต้องตราและใช้บังคับกฎระเบียบและมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีอยู่ในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อเป็นการประกันสิทธิตามมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว

โดยที่พันธกรณีดังกล่าวมีที่มาจากความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลกันระหว่างปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการใช้สิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจากข้อเท็จจริงที่ว่าอนุสัญญานี้เป็นตราสารที่มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น บทบัญญัติต่าง ๆ ของอนุสัญญาดังกล่าว จึงต้องได้รับการตีความไปในทางที่สามารถประกันสิทธิให้แก่บุคคลได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ และจะต้องตีความให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่รัฐสมาชิกเป็นภาคีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>11</sup> และความตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>12</sup> รวมถึงคำแนะนำจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ<sup>13</sup> ในการนี้ รัฐย่อมมีหน้าที่ใช้บังคับกฎระเบียบและมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศของโลกและการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยทั่วโลกตามพันธกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการปกป้องสิทธิตามมาตรา 8 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจะต้องมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จนเป็นกลาง (net neutrality)<sup>13</sup> ให้ได้ภายในสามทศวรรษ โดยกำหนดเป้าหมายและกรอบระยะเวลาไว้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับดูแลภายในประเทศ ในฐานะของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของโจทก์ ศาลพบว่ามีช่องว่างที่สำคัญในกระบวนการออกมาตรการกำกับดูแลภายในประเทศของหน่วยงานภายในของสมาพันธ์รัฐสวิส โดยที่หน่วยงานภายในของสมาพันธ์รัฐสวิสไม่ดำเนินการตามหน้าที่ในการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ นอกจากนี้ ศาลยังตั้งข้อสังเกตว่า ก่อนหน้านี้รัฐบาลสวิสก็เพิกเฉยไม่ดำเนินการตามเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ตั้งไว้เดิม และไม่ได้ใช้บังคับกฎหมายในเรื่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานภายในของสมาพันธ์รัฐสวิสไม่ได้วางแผนพัฒนาและตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วถึง ศาลเห็นว่า สมาพันธ์รัฐสวิสละเมิดต่อมาตรา 8 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

<sup>11</sup> The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

<sup>12</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

<sup>13</sup> ความเป็นกลางทางคาร์บอน คือ การที่ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าสู่ชั้นบรรยากาศเท่ากับปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกดูดซับกลับคืนมา



### 2.1.3 ข้อกล่าวหาที่ 2

มาตรา 6 สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม – ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป เน้นย้ำว่า สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมไม่ใช่เพียงแค่อำนาจในการเริ่มต้นนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาในเนื้อหาของข้อพิพาทดังกล่าวโดยศาลด้วย เพราะสิทธิตามมาตรา 6 นั้น จะต้องตีความให้สามารถนำไปใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อศาล หน่วยงานภายใน คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมปฏิเสธร่างของโจทก์และเมื่อโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลภายใน ศาลก็ยกฟ้องถึงสองชั้นศาลโดยไม่พิจารณาในเนื้อหาของคำร้องหรือคำฟ้องของโจทก์ อันถือเป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมของโจทก์ ดังนั้น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงจะพิจารณาในประเด็นว่า พฤติการณ์ที่หน่วยงานภายในและศาลภายในของสมาพันธรัฐสวิสจำกัดสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมของโจทก์ เป็นการจำกัดสิทธิในลักษณะที่ทำให้สาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวเสียไปหรือไม่

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลภายในไม่ได้พิจารณาคำฟ้องของโจทก์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง และไม่ได้ให้เหตุผลที่น่าเชื่อถือว่าเหตุใดจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำฟ้องของโจทก์ นอกจากนี้ ก่อนที่โจทก์จะยื่นฟ้องเรื่องดังกล่าวเป็นคดีต่อศาลภายใน โจทก์ได้ยื่นคำร้องถึงหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศหลายหน่วยงาน แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดที่ให้ความสนใจจัดการแก้ไขปัญหาตามคำร้องของโจทก์ และเมื่อโจทก์ไม่อาจได้รับความคุ้มครองด้วยวิธีการอื่นใดได้อีก ศาลจึงเห็นว่า สมาพันธรัฐสวิสละเมิดต่อสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมตามมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

### 2.1.4 ข้อกล่าวหาที่ 3

มาตรา 13 สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิภาพ – ศาลเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยประเด็นตามมาตรา 13 เนื่องจากมาตรา 6 เป็นบทกฎหมายเฉพาะ (lex specialis) ของมาตรา 13 ดังนั้น เมื่อศาลวินิจฉัยเรื่องเดียวกันตามมาตรา 6 แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยตามมาตรา 13 อีกต่อไป

## 2.2 คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาดำเนินคดีด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ 16 ต่อ 1 เสียง ว่า สมาพันธรัฐสวิสละเมิดต่อสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัวตามมาตรา 8 และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมตามมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

### 2.2.1 การบังคับตามคำพิพากษา

ภายหลังจากที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาแล้วว่า สมาพันธรัฐสวิสละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สมาพันธรัฐสวิสย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษา โดยต้องดำเนินการเพื่อยุติการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามข้อกล่าวหาและเยียวยาแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย แม้ในบางกรณีศาลเห็นว่า ควรระบุประเภทและรายละเอียดของมาตรการ

ที่จะต้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามเพื่อเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายเพื่อความชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาความซับซ้อน และลักษณะของปัญหาในกรณีดังกล่าว ศาลไม่สามารถกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการ ที่รัฐจะต้องออกเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากศาลเห็นว่าสมัชชารัฐสวิส ภายใต้ความช่วยเหลือ จากคณะรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป<sup>14</sup> จะสามารถประเมินและเลือกใช้มาตรการเฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไป ตามคำพิพากษาได้ดีกว่าศาล ดังนั้น ศาลจึงกำหนดให้เป็นดุลพินิจของรัฐที่จะดำเนินการให้เป็นไป ตามคำพิพากษา และให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีแห่งสภายุโรปในการกำกับดูแลให้รัฐปฏิบัติตามคำพิพากษา

### 2.2.2 ค่าเสียหาย

ศาลมีคำสั่งให้สมัชชารัฐสวิสชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่โจทก์ที่ 1 เป็นเงินจำนวน 80,000 ยูโร แต่โดยที่โจทก์ที่ 1 ไม่ได้มีคำขอค่าเสียหาย ศาลจึงไม่ได้มีคำสั่งให้สมัชชารัฐสวิส ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ที่ 1

---

<sup>14</sup> มาตรา 46 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน “คณะรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป” หรือ “Committee of Ministers” เป็นองค์กรผู้กำกับดูแลให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป