

เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้เพาะปลูกพืช
จากการตัดแต่งพันธุกรรม (OGM) *

ในการพิจารณาคดีขอให้เพิกถอนการอนุญาตให้เพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรม ศาลปกครองชั้นต้นเมืองแควร์มงต์-แฟร์รองด์ เห็นด้วยกับเหตุผลของผู้ฟ้องคดีในเรื่องการไม่เคารพต่อหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่สาธารณะ และการที่กฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสขัดแย้งกับกฎหมายของประชาคมยุโรป อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองปฏิเสธที่จะเข้าไปวินิจฉัยปัญหาทางวิทยาศาสตร์เรื่องอันตรายที่อาจเกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรม (OGM)

ข้อเท็จจริง

บริษัท Meristem Therapeutics ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เพื่อขอทดลองปลูกข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไปในจังหวัดปุย-เดอ-โดม (Puy-de-Dôme) โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำมาผลิตสารที่ใช้ในการรักษาโรคบางอย่าง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ได้มีคำสั่งที่ ๐๕/๐๐๖ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ อนุญาตให้บริษัททำการเพาะปลูกข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมได้ สมาคมศึกษาค้นคว้าด้านพันธุกรรมกับพวก จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองแควร์มงต์-แฟร์รองด์ (Tribunal administratif de Clermont-Ferrand) เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตของรัฐมนตรีดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลเรื่องการไม่เคารพหลักการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะก่อนการอนุญาต และการพิจารณา คำขออนุญาตไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในแนวทาง (directive) ของประชาคมยุโรป ประกอบกับข้อกำหนดในอนุสัญญาว่าด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งอ้างว่า การเพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

* ลงพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒

แปลและเรียบเรียงจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมืองแควร์มงต์-แฟร์รองด์ (Tribunal administratif de Clermont-Ferrand) คดี Association comité de recherche et d'information sur le genie génétique et autres ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ และข้อสังเกตของ Marie-Magdeleine Chappuis และ Benjamin Blanchet ลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสฉบับหนึ่งชื่อ L'Actualité Juridique Droit Administratif ฉบับวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๐๐๖ หน้า ๒๒๒๔-๒๒๓๒.

คำพิพากษา (บางตอน)

เกี่ยวกับคำขอให้เพิกถอน

พิจารณาแล้วเห็นว่า จากเอกสารหลักฐานในสำนวนปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้มีคำสั่งที่ ๐๕/๐๐๖ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕ อนุญาตให้บริษัท Meristem Therapeutics ทดลองปลูกข้าวโพดที่มาจากการตัดแต่งพันธุกรรมโดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการส่งผลิตผลสู่ท้องตลาด แต่ทำตามโครงการทดลอง (ระยะเวลา ๑ ปี) เพื่อผลิตสาร lipase gastrique de chien การทดลองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายเพื่อผลิตโมเลกุลที่ใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์เพื่อรักษาโรคเกี่ยวกับระบบการย่อยอาหารหรือมะเร็ง

ประเด็นที่อ้างว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ (vice d'incompétence)

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา L.๑๑๒๑-๑ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (code de la santé publique) บัญญัติว่า “การอนุญาตให้มีการทดลองในร่างกายของมนุษย์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความรู้ทางด้านชีวภาพและยานั้น จะทำได้ก็แต่โดยเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบรรพนี้ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “การค้นคว้าทดลองทางชีวการแพทย์ (recherche biomédicale)” และมาตรา L.๕๑๑๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวกำหนดว่าคำว่า “ยา” หมายความว่า สารหรือส่วนผสมทุกชนิดที่มีคุณสมบัติในทางรักษาหรือป้องกันโรคสำหรับมนุษย์หรือสัตว์ และให้หมายความรวมถึงสิ่งที่สามารถใช้กับมนุษย์หรือสัตว์เพื่อวิเคราะห์รักษาโรค หรือบำรุง แก่ไข หรือเปลี่ยนแปลงการทำหน้าที่ของร่างกาย...” ประกอบกับมาตรา L.๕๓๒๒-๒ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน กำหนดว่า “ผู้อำนวยการสำนักงานมีอำนาจอนุญาตในนามของรัฐในส่วนที่เป็นอำนาจของตนตามกฎหมายนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งที่ระบุในมาตรา L.๕๓๑๑-๑ ของกฎหมายเลขที่ ๗๒-๖๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ว่าด้วยการควบคุมการใช้และการปลูกพันธุ์พืชตัดแต่งพันธุกรรม ซึ่งแก้ไขกฎหมายเลขที่ ๗๖-๖๖๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ เกี่ยวกับการจัดประเภทของสิ่งปลูกสร้างเพื่อประโยชน์ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้มีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้...” และตามความในมาตรา ๑ ของพระราชกฤษฎีกาเลขที่ ๙๕-๑๑๗๒ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบังคับใช้หมวด ๓ ของกฎหมายเลขที่ ๗๒-๖๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ว่าด้วยการควบคุมการใช้และการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับยาและสารต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในลำดับ ๘ ลำดับ ๙ และลำดับ ๑๐ ของมาตรา L.๕๑๑๑-๑ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข บัญญัติว่า “เมื่อมีคำขอใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าทางชีวกรรม ซึ่งจัดทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบรรพ ๒/๑ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และเป็นเรื่องเกี่ยวกับยาที่ใช้สำหรับมนุษย์หรือสารต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในลำดับ ๘ ลำดับ ๙ และลำดับ ๑๐ ของมาตรา L.๕๑๑๑-๑ ของกฎหมายเดียวกัน การอนุญาตให้เพาะปลูกที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ ของกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ที่อ้างถึงข้างต้น เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานว่าด้วยความปลอดภัยทางสุขอนามัยของผลิตภัณฑ์สำหรับสุขภาพ หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมแล้ว”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การอนุญาตที่เป็นเหตุแห่งพิพาทในคดี ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕ ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ตามคำขอของบริษัท Meristem Therapeutics ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าทางชีวการแพทย์ (recherches biomédicales) ในความหมายของมาตรา ๑๑๒๑-๑ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และการทดลองดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะที่จะใช้กับมนุษย์ แต่เป็นเรื่องของการปลูกข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของโมเลกุล (la lipase gastrique) ซึ่งหลังจากผ่านกระบวนการตามกรรมวิธีแล้ว สามารถใช้เป็นส่วนผสมเพื่อผลิตยาที่ใช้ในการรักษาในมนุษย์ ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าการทดลองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการสร้างสารหรือส่วนประกอบที่มีคุณค่าในทางบำบัดรักษาหรือป้องกันโรคในมนุษย์หรือสัตว์ สาร lipase gastrique ที่พบได้ในเมล็ดข้าวโพดที่เกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรมที่เพาะปลูกในครั้งนี้โดยสภาพไม่ได้มีคุณลักษณะตามที่กล่าวถึงข้างต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว คำฟ้องของสมาคมผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรลงนามในหนังสืออนุญาต ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕ ไม่ถูกต้อง หนังสืออนุญาตดังกล่าวควรที่จะต้องลงนามโดยผู้อำนวยการสำนักงานความปลอดภัยทางสุขภาพของผลิตภัณฑ์สำหรับสุขภาพตามบทบัญญัติในมาตรา L.๕๓๒๒-๒ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และพระราชกฤษฎีกาเลขที่ ๙๕-๑๑๗๒ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๕ จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นเกี่ยวกับการอ้างว่าเป็นการกระทำผิดแบบ (un vice de forme)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกล่าวอ้างว่าข้อผิดพลาดที่ระบุไว้ในส่วนบนของใบอนุญาตลงวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕ นั้น ไม่มีผลต่อเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง การอ้างเรื่องการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองนั้นต้องเป็นเรื่องของคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราย (décision administrative individuelle) ที่มีผลกระทบบลัทธิของบุคคลตามลักษณะที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเลขที่ ๗๙-๕๘๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ตรงกับกรณี

ประเด็นเกี่ยวกับการกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (un vice de procédure)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในประการแรก ความในมาตรา ๑ ของพระราชกฤษฎีกาเลขที่ ๙๓-๑๑๗๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามหมวด ๓ ของกฎหมายเลขที่ ๙๒-๖๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ว่าด้วยการควบคุมการใช้และการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมและแก้ไขกฎหมายเลขที่ ๗๓-๖๖๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ ว่าด้วยการจัดประเภทของสิ่งปลูกสร้างเพื่อประโยชน์ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับพืชและพันธุ์พืชนั้น บัญญัติว่า “การอนุญาตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ ของกฎหมายลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับพืชและพันธุ์พืชหรือพืชที่เกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรมนั้น เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม” ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้มีความเห็นลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕

แจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรว่า กระทรวงสิ่งแวดล้อมไม่คัดค้านคำขอทำการทดลองของบริษัท Meristem Therapeutics ทั้งนี้ ตามการศึกษาของคณะกรรมการด้านชีวพันธุกรรม ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในประการนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประการที่สอง ตามความในมาตรา L.๑๒๕-๓ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบจากการเพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรมตามความหมายในหมวด ๓ ของบรรพ ๕ เพื่อการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยเคารพต่อหลักความลับของข้อมูลข่าวสารซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพระราชกฤษฎีกาโดยสภาแห่งรัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับผลกระทบของการเพาะปลูกพืชดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดหน้าที่ของผู้ถือใบอนุญาตด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว” ประกอบกับความในมาตรา ๒ ของพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ บัญญัติว่า “๑. คำขออนุญาตต้องยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรโดยแนบหลักฐานการจ่ายเงินตามมาตรา ๒๒ ของกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ คำขออนุญาตดังกล่าวต้องจัดทำขึ้นโดยผู้รับผิดชอบในการทดลองโดยต้องแนบเอกสารด้านเทคนิค ซึ่งมีเนื้อหาตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตร คำขอต้องระบุข้อมูลของผู้ยื่นคำขอซึ่งต้องรักษาไว้เป็นความลับ ๒. เอกสารดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อมูลทุกอย่างที่สามารถนำมาพิจารณาเรื่องผลกระทบจากการทดลองต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (๒) เอกสารอย่างเดียวกันที่จะต้องส่งให้คณะกรรมการแห่งชาติยุโรปเพื่อทราบ (๓) ประกาศข้อมูลข่าวสารสำหรับแจ้งต่อสาธารณชน ซึ่งประกอบด้วย (ก) วัตถุประสงค์ของการทดลอง (ข) คำอธิบายโดยสรุปถึงลักษณะของพันธุ์พืชตัดแต่งพันธุกรรม (ค) ผลกระทบและอันตรายสำหรับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (ง) วิธีการและแผนการในการดำเนินงานและการดำเนินการในกรณีฉุกเฉิน... ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้อมูลซึ่งได้รับการคุ้มครองโดยความลับทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมหรือตามกฎหมาย หรือข้อมูลซึ่งเมื่อเปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิประโยชน์ของผู้ทำการทดลอง”

แม้ว่ามาตรา ๑ E ของกฎกระทรวง ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๑๙๙๔ เกี่ยวกับเอกสารที่ใช้ในการยื่นคำขอทำการทดลองเพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรมเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการผลิตสู่ท้องตลาดและเอกสารที่ใช้สำหรับการผลิตออกสู่ตลาดพันธุ์และพืชตัดแต่งพันธุกรรมกำหนดไว้อีกด้วยว่า การเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไปให้ระบุถึงสถานที่และขอบเขตของพื้นที่ด้วยกรณีเป็นคนละอย่างกับเอกสารที่จะแจ้งต่อสาธารณะตามที่อ้างถึงข้างต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีประสิทธิภาพ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่บัญญัติรับรองสิทธิของพลเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดว่าข้อมูลใดที่ต้องระบุไว้ในเอกสารที่จะแจ้งต่อสาธารณะ ในบรรดาเอกสารดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดเรื่องระบุพื้นที่ที่จะทำการทดลองการปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมด้วยไม่ว่าในระดับมณฑล จังหวัด หรือตำบล ที่จะต้องแจ้งให้บุคคลได้ทราบ ประกอบกับมาตรา L.๑๒๕-๓ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย ดังนั้น การที่พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ และกฎกระทรวงลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๑๙๙๔ ไม่ได้กำหนดเรื่องการระบุเรื่องพื้นที่

ของการทำการทดลองไว้ในเอกสารที่แจ้งต่อสาธารณะ จึงขัดต่อมาตรา L.๑๒๕-๓ ของประมวลกฎหมาย สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องการระบุถึงข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการ ดำเนินการกรณีฉุกเฉิน แต่ในพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ ยิ่งไปกว่านั้นทั้งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและบริษัท Meristem Therapeutics ไม่ได้แสดงเหตุผลว่าการไม่ระบุถึงพื้นที่ว่ามีเหตุ สมควรและเป็นเรื่องความจำเป็นในการเคารพเรื่องความลับทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (secret industriel et commercial) ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย หรือเป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วอาจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ได้เสียของผู้ดำเนินการ จากที่อ้างข้างต้น การที่ประกาศที่แจ้งต่อ สาธารณะที่ปิดประกาศ ณ ที่ทำการของเทศบาล ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ ของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ ไม่มีข้อความที่ระบุถึงพื้นที่ของตำบลหรือเทศบาลที่จะมีการดำเนินการเพาะปลูกพืชตัดแต่ง พันธุกรรม จึงต้องถือว่าบริษัท Meristem Therapeutics เสนอเอกสารคำขออนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และถือว่าการที่รัฐมนตรีมีคำสั่งอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น คำขอ ของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ จึงมีเหตุผลที่รับฟังได้

ประการที่สาม มาตรา L.๒๕๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ชนบท (Code rural) บัญญัติว่า

“ I พืชผักรวมถึงเมล็ด สิ่งที่ใช้ในการกำจัดวัชพืชที่ใช้ในการเกษตรกรรมและ สิ่งที่คล้ายกัน ปุ๋ยและสิ่งที่ใช้ส่งเสริมการเกษตรที่ประกอบด้วยสิ่งที่เกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรมไม่ว่า ทั้งหมดหรือบางส่วนที่ใช้ในการเพาะปลูกในพื้นที่ทั่วไปหรือนำออกสู่ท้องตลาดต้องได้รับการตรวจสอบ อย่างเข้มงวดจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมพืชผักและสิ่งทีกล่าวถึงข้างต้นตามกฎหมาย

II. คณะกรรมการด้านชีวพันธุกรรม (Un comité de biovigilance) มีหน้าที่ในการเสนอ ความเห็นในเรื่องวิธีการและกฎเกณฑ์ในการติดตามการเกิดขึ้นของเหตุอันพึงไม่ปรารถนา ในกรณีที่มี เหตุใด ๆ เกิดขึ้นให้แจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมโดยพลัน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมร่วมกันเป็น ประธานคณะกรรมการดังกล่าว

คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและมีความรู้ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นสมาชิกของสำนักงานรัฐสภาว่าด้วยการพัฒนาด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนของสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองตามมาตรา L.๑๔๑-๑ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม สมาคมผู้บริโภคและผู้แทนขององค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนขององค์กรดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด

การจัดองค์กรและการดำเนินงานของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงเวลาที่รัฐมนตรีมีคำสั่งอนุญาต พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ยังไม่มีผลใช้บังคับ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้คณะกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ

อ้างว่าการทดลองดังกล่าวขัดต่อมาตรา L.๒๕๑-๑ ของกฎหมายที่อ้างข้างต้นเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ประการที่สี่ มาตรา ๓ ของพระราชกฤษฎีกาเลขที่ ๙๓-๒๓๕ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๓ ที่จัดตั้งคณะกรรมการศึกษาการเพาะปลูกพืชที่เกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรม กำหนดว่า คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๑๘ คน ทั้งนี้ ไม่มีการเสนอพยานหลักฐานเพื่อแสดงว่าในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ และวันที่ ๘ มีนาคม ๒๐๐๕ คณะกรรมการมีจำนวน ๑๘ คน ไม่ใช่จำนวนเพียง ๑๘ คน นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่ององค์ประชุม (règle de quorum) ไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ของพระราชกฤษฎีกา เลขที่ ๙๓-๑๐๒๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ ว่าด้วยความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับประชาชนมาใช้บังคับ ซึ่งกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ว่า ให้ถือจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการที่ประกอบเป็นคณะกรรมการเป็นองค์ประชุม เมื่อในวันดังกล่าวมีกรรมการมาประชุมจำนวน ๑๖ คน จึงไม่ทำให้ความเห็นลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๐๐๕ ของคณะกรรมการดังกล่าวต้องเสียไป ทั้งนี้ แม้ว่าจากเอกสารหลักฐานปรากฏว่าคณะกรรมการไม่ได้รับรู้ถึงข้อเท็จจริงที่แน่นอนของสถานที่ที่จะดำเนินการทดลองก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอื่นในเอกสารของบริษัท Meristem Therapeutics เช่น ภาพรวมของการประเมินอันตรายหรือความเสี่ยงของโครงการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจที่จะเรียกข้อมูลเพิ่มเติมในกรณีที่เห็นว่าข้อมูลที่เสนอมานั้นเพียงพอ ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๕ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ประการที่ห้า มาตรา L.๑๒๒-๑ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้บังคับอยู่ในระหว่างที่รัฐมนตรีมีคำสั่งนั้น บัญญัติว่า “งานและโครงการจัดระบบผังเมืองโดยหน่วยงานต่าง ๆ หรือที่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตหรืออนุมัติ ตลอดจนเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการผังเมือง ต้องเคารพต่อเงื่อนไขในเรื่องสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะดำเนินการ ต้องศึกษาถึงผลกระทบต่อธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้น” พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การทดลองเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมไม่อยู่ในความหมายของงานหรือโครงการตามมาตรา L.๑๒๒-๑ ของกฎหมายดังกล่าวที่จะต้องศึกษาถึงผลกระทบตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกา เลขที่ ๙๗-๑๑๔๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๑๙๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบังคับใช้มาตรา ๒ ของกฎหมายเลขที่ ๙๖-๖๒๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๑๙๙๖ ว่าด้วยการพิทักษ์ธรรมชาติ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประการนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประการสุดท้าย ความในมาตรา L.๕๓๕-๓ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมบัญญัติว่า “ I . ผู้ยื่นคำขอเพาะปลูกพืชที่เกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรมหรือการนำผลิตผลดังกล่าวสู่ท้องตลาดสามารถระบุข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งหากเปิดเผยแล้วอาจสร้างความเสียหายต่อประโยชน์ได้เสียของตนหรือข้อมูลซึ่งกฎหมายคุ้มครองว่าเป็นความลับ ฝ่ายปกครองต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับ และไม่อาจเปิดเผยต่อบุคคลอื่นได้”

II. ข้อมูลดังต่อไปนี้ไม่ถือว่าเป็นข้อมูลลับ

๑. ข้อมูลที่ส่งมาเพื่อสนับสนุนคำขอทดลองหรือเพาะปลูก รวมถึงสถานที่ที่จะดำเนินการ

- (ก) ชื่อและสถานที่ของผู้ยื่นคำขอ
 - (ข) คำอธิบายลักษณะของหน่วยตัดแต่งพันธุกรรม
 - (ค) วัตถุประสงค์ของการทดลองหรือเพาะปลูก รวมทั้งสถานที่ที่จะดำเนินการ
 - (ง) วิธีการและแผนการในการดำเนินงานและวิธีการในการดำเนินการกรณีฉุกเฉิน
 - (จ) การประเมินผลกระทบและอันตรายที่จะเกิดกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
๒. ข้อมูลที่ส่งมาเพื่อสนับสนุนคำขอนำผลิตผลออกสู่ท้องตลาดและเป็นเรื่องเกี่ยวกับ
- (ก) ชื่อและสถานที่ของผู้ยื่นคำขอ
 - (ข) ส่วนประกอบและคำบรรยายลักษณะของหน่วยตัดแต่งพันธุกรรม
 - (ค) วิธีการและข้อควรระวังในการใช้
 - (ง) การประเมินผลกระทบและอันตรายที่จะเกิดกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
-”

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ไม่ว่าในเอกสารประกอบคำขอทดลองหรือในเอกสารที่แจ้งต่อสาธารณชนไม่ได้ระบุถึงสถานที่ที่ชัดเจนที่จะทำการทดลอง ยิ่งไปกว่านั้นข้อเท็จจริงปรากฏว่าในชั้นพิจารณาคำขอของบริษัท Meristem Therapeutics นั้น บุคคลอื่นไม่ได้รับแจ้งข้อมูลถึงสถานที่ที่ชัดเจนของการทำการทดลอง ทั้งที่กฎหมายระบุว่าเรื่องดังกล่าวไม่เป็นความลับ เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าการทดลองดังกล่าวไม่ได้ระบุสถานที่ที่แน่ชัด การที่รัฐมนตรีที่คำสั่งอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

ประเด็นเกี่ยวกับการอ้างว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (une erreur de droit)

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๔๙ (มาตรา ๑๘๙ เดิม) ของสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม (Traité de Rome) ซึ่งได้ลงนามเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๑๙๕๗ ที่ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (la communauté économique européenne) ซึ่งต่อมากลายเป็นประชาคมยุโรป (la communauté européenne) บัญญัติว่า “ประเทศสมาชิกมีพันธะผูกพันที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทาง (directive) ทั้งนี้ ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลของแต่ละประเทศที่จะกำหนดรูปแบบและวิธีการเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ดังกล่าว”

มาตรา ๖ ของแนวทาง ๒๐๐๑/๑๘๑ CE ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ว่าด้วยการเพาะปลูกพืชพันธุ์จากการตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไป กำหนดว่า

“๑. ภายใต้บังคับมาตรา ๕ บุคคลใดประสงค์ดำเนินการปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรม หรือมีส่วนผสมของการตัดแต่งพันธุกรรมต้องแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจของประเทศสมาชิกที่มีอำนาจเหนือพื้นที่ที่จะดำเนินการนั้นก่อน

๒. การแจ้งตาม ๑. ประกอบด้วย

(ก) เอกสารด้านเทคนิคซึ่งต้องประกอบด้วยข้อมูลตามที่ระบุไว้ในผนวก III ซึ่งจำเป็นสำหรับการประเมินอันตรายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรมหรือมีส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าว

(ข) การประเมินอันตรายหรือความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและผลสรุปตามที่กำหนดไว้ในผนวก II ส่วน D รวมทั้งการอ้างอิงถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและวิธีการที่ใช้

มาตรา L.๕๓๓-๓ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมบัญญัติว่า “การเพาะปลูกพืชหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องต้องได้รับอนุญาตก่อน

การอนุญาตจะกระทำได้ เมื่อได้มีการศึกษาถึงอันตรายหรือความเสี่ยงที่เกิดจากการเพาะปลูกพืชต่อการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมแล้ว...”

มาตรา ๒ ของพระราชกฤษฎีกาเลขที่ ๙๓-๑๑๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ บัญญัติว่า “ I . คำขออนุญาตพร้อมกับเอกสารการจ่ายเงินตามมาตรา ๒๒ ของกฎหมายลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๒ ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเพื่อพิจารณา

คำขอต้องจัดทำโดยผู้รับผิดชอบในการดำเนินการโดยให้แนบเอกสารด้านเทคนิคที่มีเนื้อหาตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตรโดยต้องระบุว่าข้อมูลใดบ้างที่ต้องเก็บไว้เป็นความลับ

II. เอกสารต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย

๑. ข้อมูลต่าง ๆ ที่มีส่วนในการศึกษาผลกระทบจากการทดลองต่อสาธารณสุขและต่อสิ่งแวดล้อม

.....”

บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้รับการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมขึ้นโดยกฎกระทรวง ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๑๙๙๔ ว่าด้วยเอกสารในการยื่นคำขอทดลองปลูกพืชในพื้นที่ทั่วไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการนำออกสู่ตลาด และเอกสารเกี่ยวกับการนำออกสู่ตลาดพืชพันธุ์เมล็ดหรือพืชตัดแต่งพันธุกรรม

โดยคำพิพากษา ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๐๐๓ ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป (Cour de justice des Communautés européennes) ได้กล่าวถึงความไม่ชัดเจนของถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๒ ของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ กล่าวคือ “ข้อมูลทุกอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาผลกระทบจากการทดลองต่อสาธารณสุขและต่อสิ่งแวดล้อม”

ข้อเท็จจริงยังเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบาลฝรั่งเศสยังไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามแนวทาง ๒๐๐๑/๑๘/CE ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ทั้งที่ข้อ ๓๔ ของแนวทางดังกล่าวกำหนดว่าให้ประเทศสมาชิกรับแนวทางดังกล่าวไปบัญญัติรับรองไว้โดยกฎหมายภายในก่อนวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๐๐๒

ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปยังมีคำพิพากษา ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๐๐๔ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อบกพร่องของแนวทาง ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติในแนวทาง ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๙๐ ยังเห็นได้ชัดอีกกว่าบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่ใช้บังคับกับการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมมีความชัดเจนน้อยกว่าบทบัญญัติในแนวทาง ลงวันที่ ๑๒

มีนาคม ๒๐๐๑ รวมทั้งผนวก I และ II ในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินอันตรายหรือความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอ ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ ได้กำหนดเรื่องเอกสารที่ต้องยื่นประกอบการขออนุญาตโดยนำส่วนหนึ่งของกฎหมายประชาคมยุโรปมาบัญญัติไว้เท่านั้น ไม่ว่าจะบทบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่รับรองหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ ของแนวทางที่ ๒๐๐๑/๑๘/CE และของสภาผู้แทนแห่งสหภาพยุโรป (Parlement européen) และของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Conseil) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารในการแจ้งต่อสาธารณะ ด้วยเหตุดังกล่าว การบังคับใช้มาตรา L.๕๓๓-๑ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและมาตรา ๒ ของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ ประกอบกับกฎกระทรวง ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๑๙๙๔ ที่ยกเว้นให้แก่ผู้ยื่นคำขออนุญาตในเรื่องหน้าที่ในการแนบเอกสารข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ ของแนวทาง ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นฐานทางกฎหมายในการออกคำสั่งที่พิพาทที่กำหนดให้ออกใบอนุญาตการเพาะปลูกพืชที่เกิดจากการตัดแต่งพันธุกรรมตามเงื่อนไขที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแนวทางเลขที่ ๒๐๐๑/๑๘/CE จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวทางดังกล่าว แม้ว่าข้อ ๑๐ ของแนวทาง ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ที่กำหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่มีอำนาจต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการขอเพาะปลูกพืชดังกล่าวไม่ได้ขัดแย้งกับความในมาตรา ๑๐ ของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ แต่ในกรณีของข้อ ๙ และข้อ ๓๑ ของแนวทางดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทุกเรื่องเกี่ยวกับการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมที่จัดทำขึ้นในอาณาเขตของตน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และการปิดประกาศ ณ ที่ทำการของเทศบาลก็เป็นการจัดทำขึ้นภายหลังจากการอนุญาตแล้ว จึงไม่อาจฟังได้ว่ากระทำดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แนวทางเลขที่ ๒๐๐๑/๑๘/CE กำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติ

ข้อเท็จจริงยังปรากฏชัดเจนว่าในเอกสารหลักฐานของทางราชการไม่ได้มีการระบุถึงพื้นที่ที่จะทำการเพาะปลูกพืชดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของแนวทาง (directive) ที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรไม่อาจอ้างได้ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการตามที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าเหมาะสม จึงไม่จัดให้มีการประกาศที่ถูกต้องอันเป็นการไม่ดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายแห่งประชาคมยุโรปกำหนดไว้ และก่อให้เกิดความไม่แน่นอนแก่ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายในเรื่องสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายดังกล่าวบังคับไว้

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาคำสั่งของรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ ที่พิพาทจึงขาดฐานสนับสนุนทางกฎหมาย จึงต้องถูกเพิกถอน

ประเด็นเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา Aarhus

ตามข้อ ๒ ของมาตรา ๖ ของอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่สร้างขึ้นที่เมือง Aarhus เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๑๙๙๘ ซึ่งได้รับการรับรองโดย

กฎหมายเลขที่ ๒๐๐๒-๒๘๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๒ และประกาศใช้โดยพระราชกฤษฎีกา เลขที่ ๒๐๐๒-๑๑๘๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๐๐๒ บัญญัติว่า “เมื่อใดก็ตามที่กระบวนการตัดสินใจของ ฝ่ายปกครองกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการแจ้งให้กับประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบโดยวิธีการที่มี ประสิทธิภาพและในเวลาที่สมควร ไม่ว่าจะแจ้งต่อสาธารณะโดยรวมหรือเฉพาะราย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการ”

ข้อ ๖ ของมาตรา ๖ ของอนุสัญญาดังกล่าว บัญญัติว่า “ประเทศที่ลงนามในอนุสัญญานี้ ต้องกำหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเปิดโอกาสให้บุคคลเกี่ยวข้องตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่มี ประโยชน์ต่อกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองตามที่กำหนดในมาตรานี้ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่ได้ในชั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงสิทธิของประเทศภาคี ของอนุสัญญา ในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลบางอย่างตามมาตรา ๔ วรรคสาม และวรรคสี่

ข้อมูลที่เปิดเผยได้ ซึ่งไม่รวมถึงข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ อย่างน้อยต้อง ประกอบด้วย

(ก) คำบรรยายลักษณะของพื้นที่ ลักษณะทางฟิสิกส์และเทคนิคของกิจกรรมที่เสนอ รวมทั้งกากของเสียและการทำลาย

(ข) คำบรรยายผลกระทบที่สำคัญของกิจกรรมที่เสนอต่อสิ่งแวดล้อม

(ค) มาตรการที่เตรียมไว้ในการป้องกัน หรือลดผลกระทบและการหยุดยั้ง

(ง) บทสรุปด้านอื่นนอกจากด้านเทคนิค

(จ) วิธีการหลักๆ ในการปลูกพืชที่ทำการศึกษาโดยผู้ขออนุญาต

(ฉ) รายงานที่สำคัญและความเห็นที่ยื่นต่อองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง เพื่อแจ้งต่อสาธารณะ”

แม้ว่าความในมาตรา ๖ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องการเสนอเอกสารสำหรับแจ้งต่อ สาธารณะไว้โดยเฉพาะ และมาตรา ๖ ข้อ ๕ ไม่ได้กำหนดเรื่องลักษณะของข้อมูลข่าวสารไว้อย่างเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามมาตรา ๖-๒ ของอนุสัญญา Aarhus กำหนดเรื่องการทำเอกสารเพื่อแจ้งต่อสาธารณะ ในเวลาที่สมควรเพื่อให้มีการแจ้งข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กล่าว มาข้างต้นก็ดี การปิดประกาศข้อมูลข่าวสารภายหลังจากการมีคำสั่งอนุญาตแล้วก็ดี ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อเคารพบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาที่อ้างถึงข้างต้น

ดังนั้น คำสั่งอนุญาต ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ ที่พิพาท จึงออกโดยไม่ถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา Aarhus จึงต้องถูกเพิกถอน

ประเด็นว่าด้วยเรื่องการละเมิดหลักความระมัดระวัง (Principe de précaution) และความบกพร่อง ในเรื่องการปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย (la qualification juridique des faits)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อ ๕ แห่งกฎบัตรสิ่งแวดล้อมกำหนดว่า “เมื่อใดก็ตามที่มีความเสียหาย แม้จะยังไม่มีความแน่นอนในทางวิทยาศาสตร์ อาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม

อันไม่อาจแก้ไขได้ องค์กรของรัฐพึงใช้หลักความระมัดระวังตามหน้าที่ของตน เพื่อจัดให้มีวิธีการประเมินความเสี่ยงและอันตราย รวมทั้งจัดให้มีมาตรการชั่วคราวและได้สัดส่วนเพื่อบรรเทาความเสียหาย”

มาตรา L.๑๑๐-๑ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมบัญญัติว่า “องค์กรของรัฐต้องเคารพต่อหลักการดังต่อไปนี้:

๑. หลักความระมัดระวัง ในกรณีที่ยังไม่มีความแน่นอน เมื่อคำนึงถึงความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคนิคในเวลานั้น และต้องปรับใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน เพื่อป้องกันความเสียหายที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันไม่อาจแก้ไขได้โดยไม่ชักช้า โดยเสียค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งเลขที่ ๐๕/๐๐๖ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้บริษัท Meristem Therapeutics ทำการทดลองปลูกข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไป เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการผลิตออกสู่ท้องตลาดในกรอบของโครงการทดลองเพื่อผลิต une lipase gastrique de chien ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตดังกล่าว คณะกรรมการศึกษาการเพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรมได้ให้ความเห็นชอบ โดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานประกอบการยื่นคำขอและความรู้ทางวิชาการในเรื่องนี้ในขณะนั้นแล้วเห็นว่า การทดลองดังกล่าวในพื้นที่ ๒๐ เฮกตาร์ ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้เห็นชอบด้วยตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๕

สมาคมผู้ฟ้องคดีไม่ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ใหม่ที่ไม่อาจโต้แย้งได้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องต่อหลักความระมัดระวังของคณะกรรมการ และรัฐมนตรีในเรื่องอันตรายที่เกิดจากการเพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรมดังกล่าว ทั้งไม่มีการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงอันตรายอันใหญ่หลวงที่มีต่อมนุษย์ สัตว์ หรือการเพาะปลูกพืช หรืออันตรายต่อมลพิษทางชีวภาพต่อการเกษตรที่มีอยู่แล้วจากการทดลองเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมที่ใช้โดยบริษัท Meristem Therapeutics จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลจึงเห็นว่าเมื่อคำนึงถึงความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ในเรื่องผลกระทบจากการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมต่อสิ่งแวดล้อมนี้ เมื่อใช้หลักการควบคุมอย่างแคบ (un contrôle restreint à l'erreur manifeste) แล้ว ไม่อาจสร้างความชอบธรรมให้ศาลเพิกถอนคำสั่งพิพาทได้ นอกจากในสมมติฐานที่ว่าความเห็นขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาด้านเทคนิคไม่เห็นด้วยการทดลองดังกล่าว หรือองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้รับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่ข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อชี้ให้เห็นว่าคำสั่งของรัฐมนตรีที่ว่าการทดลองนี้ไม่มีอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ถูกต้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว เหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรไม่ปฏิบัติตามหลักความระมัดระวัง และใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งในการพิจารณาเรื่องอันตรายของการทดลอง จึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในประการแรกคำสั่งอนุญาตของรัฐมนตรีที่พิพาทไม่ได้มีที่มาจากศาล (tribunal) ในความหมายในมาตรา ๖ ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ตรงกับกรณี ประการที่สอง แม้ว่าในกรณีที่บุคคลได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างร้ายแรงจากการทำลายสภาพแวดล้อม สามารถยกมาตรา ๘ ของอนุสัญญาดังกล่าวขึ้นอ้างต่อศาล เพื่อให้มีการเคารพต่อชีวิตส่วนบุคคลและครอบครัวก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานก็ไม่ปรากฏชัดว่าการทดลองเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมดังกล่าว ทำให้เกิดสารที่มีอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของบุคคล เหตุผลข้อนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นการกล่าวอ้างว่าเป็นการใช้กระบวนการโดยบิดเบือน (détournement de procédure)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ว่าสมาคมผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรใช้วิธีการหรือกระบวนการที่ไม่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียว คือ เพื่อหลีกเลี่ยงการส่งคำขออนุญาตของบริษัท Meristem Therapeutics ให้คณะกรรมการแห่งยุโรป (Commission européenne) และเพื่อหลีกเลี่ยงความเป็นไปได้ที่ประเทศสมาชิกอื่นคัดค้านการทดลองดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖-๑ ของพระราชกฤษฎีกาเลขที่ ๘๑-๖๐๕ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๑ ซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๑๙๐๕ ว่าด้วยการปราบปรามการกระทำความผิดทางการค้าเมล็ดและพืช

จากข้อเท็จจริงดังที่ได้อ้างแล้วข้างต้น ปรากฏว่ารัฐมนตรีไม่ได้ใช้วิธีการหรือกระบวนการที่ไม่เหมาะสม โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติหมวดของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๘๓ เกี่ยวกับการเพาะปลูกพืชเพื่อวัตถุประสงค์อื่น นอกจากการผลิตออกสู่ท้องตลาดของพืช เมล็ด หรือพืชตัดแต่งพันธุกรรม เนื่องจากการทดลองดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าพันธุ์ข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรม แต่จะต้องถูกทำลายตามกระบวนการ และกรณีไม่อาจพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐมนตรีมีเจตนาใช้อำนาจของตนเพื่อวัตถุประสงค์อื่น แตกต่างไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เหตุผลข้อนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

อาศัยเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมา ศาลจึงเห็นว่าคำสั่งอนุญาตเลขที่ ๐๕/๐๐๖ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ จะต้องถูกเพิกถอนด้วยเหตุผลเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องข้างต้น

ประเด็นเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา L.๙๑๑-๑ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยคดีปกครอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือหน่วยงานเอกชนที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา หากคู่กรณีมีคำขอ ให้ศาลกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาไว้ในคำสั่งด้วย”

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงคำพิพากษาของศาลที่สั่งเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีในคดีนี้แล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกระทำใดๆ เพื่อให้มีผลเป็นการห้ามการเพาะปลูกหรือการดำเนินการต่อไปซึ่งการเพาะปลูกไว้ในคำสั่งเพิกถอนด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ มีผลย้อนหลังไปในวันที่รัฐมนตรีมีคำสั่งประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรมีสิทธิที่จะใช้อำนาจตามมาตรา L.๕๓๕-๖ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมดำเนินการกับบริษัท Meristem Therapeutics ได้ หากยังคงทำการทดลองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป จึงให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้

พิพากษา

เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีที่ ๐๕/๐๐๖ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕

ข้อสังเกต

กรณีตามคำพิพากษาข้างต้นมีข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ ประการแรก เรื่องผลบังคับของแนวทาง (directive) ของประชาคมยุโรปต่อกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก และปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคหรือวิทยาศาสตร์

เพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาทั้งสองประการนี้ Marie- Magdeleine Chappuis และ Benjamin Blanchet ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มงต์-แพร์รองด์ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้

คำนิยามทางกฎหมายของ “พืชตัดแต่งพันธุกรรม (organismes génétiquement modifiés-OGM)” ได้รับการนิยามไว้โดยแนวทาง (directive) ที่ ๙๐/๒๖๐ ของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Conseil des Communautés européennes) ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๙๐ ว่าด้วยการเพาะพันธุ์ OGM ในพื้นที่ทั่วไป โดยให้ความหมายของคำว่า “การเพาะปลูกโดยเสรี (dissémination volontaire)” ไม่หมายความรวมถึงการกระทำประการใด ๆ โดยปราศจากความระมัดระวัง อันก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต แต่หมายถึงการทดลองเพาะปลูกในพื้นที่ทั่วไปและการใช้ OGM ตามแนวทางดังกล่าว OGM หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะทางชีวภาพที่สามารถเกิดหรือถ่ายทอดโดยวิธีการทางพันธุกรรม จึงหมายรวมถึงส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชหรือสัตว์ที่มนุษย์ดัดแปลงพันธุกรรมไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ

ในปัจจุบัน ยังไม่มีการทำการค้าสัตว์ที่เกิดจากการดัดแปลงพันธุกรรม แต่การค้าขายปลาซัลมอนดัดแปลงพันธุกรรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และได้มีการศึกษาถึงการใช้วิธีการนี้ต่อปลาซัลมอนชนิดอื่นๆ ด้วย การศึกษาทางวิทยาศาสตร์ระดับโลกจำนวนมากเห็นไปในแนวเดียวกันว่าการตัดแต่งพันธุกรรมในพืชสามารถพัฒนาการคงอยู่ สามารถต้านทานโรคและแมลง รวมทั้งเจริญเติบโตในสภาพอากาศต่างๆ ได้ การใช้วิธีการ OGM จึงมีมูลค่าที่สำคัญมากและมีความสำคัญในเรื่องสุขภาพ (การผลิตฮอร์โมนเร่งการเจริญเติบโต, การรักษาโรคมะเร็งบางประเภทและโรคหลอดเลือดของหัวใจ) อุตสาหกรรมอาหาร (การเพิ่มคุณค่าทางโภชนาการ) หรือการผลิตอาหารสัตว์

เรื่องเทคโนโลยีชีวพันธุกรรมได้มีการพัฒนามาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ แต่ในประเทศฝรั่งเศส ต้องรอเป็นเวลามากกว่า ๒๐ ปี จนมีการค้นพบเทคนิคใหม่เพื่อแก้ไขข้อกังขาที่ปรากฏในสื่อต่างๆ ในขณะที่ประเทศทางยุโรปตอนเหนือ เช่น ประเทศสวีเดน และเดนมาร์ก และประเทศเยอรมนี ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ อย่างไรก็ตาม การเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมได้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อไม่นานมานี้โดยมีการดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ๑๙๙๗

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ครึ่งหนึ่งของผลผลิต OGM ของโลกตกอยู่ในห้าประเทศ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา (๕๕%) อาเจนตินา (๑๗.๑%) บราซิล (๙.๔%) แคนาดา (๕.๘%) และจีน (๓.๓%) พืชส่วนใหญ่ในท้องตลาดมี ๔ ชนิด คือ ถั่วเหลือง (๕๙%) ข้าวโพด (๒๔.๕%) ฝ้าย (๑๑%) และคอลลซา (๕.๔%) ในพื้นที่การเกษตรของโลก ๒๘๔ ล้านเฮกตาร์ มีการปลูกพืช OGM เป็นพื้นที่ ๘๑.๔ ล้านเฮกตาร์ (๒๘.๖%)

เทคโนโลยีสมัยใหม่นำมาซึ่งอันตราย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมสำหรับประชากร และสิ่งแวดล้อม แต่สิ่งเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันในทุกประเทศ ในปี ๑๙๙๖ ประเทศญี่ปุ่นอนุญาตการนำเข้าพืชตัดแต่งพันธุกรรม ในขณะที่ประเทศในยุโรป ๓ ประเทศ (ออสเตรีย ลักเซมเบิร์ก และอิตาลี) ห้ามการนำเข้า การรับรองเรื่อง OGM ในระดับระหว่างประเทศปรากฏอยู่ในอนุสัญญา ระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายด้านชีวภาพ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๑๙๙๒ หรือที่เรียกว่า “อนุสัญญาแห่งริโอ (Convention de Rio)” ซึ่งกำหนดไว้ในคำปรารภว่า “ประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาเป็นผู้รับผิดชอบในการคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางด้านชีวภาพ และการใช้สิ่งดังกล่าวอย่างยั่งยืน”

ปัญหาเรื่อง OGM ได้มีการถกเถียงกันอีกและก่อให้เกิดพิธีสารคาร์ทาเจน (Protocole de Carthagène) ว่าด้วยการป้องกันอันตรายทางเทคโนโลยีชีวพันธุกรรม ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๐๐๐ ซึ่งมีผลบังคับเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๐๐๓ ภายหลังจากการให้สัตยาบันของประเทศต่าง ๆ มากกว่า ๕๐ ประเทศ โดยมีประเทศฝรั่งเศสรวมอยู่ด้วย พิธีสารดังกล่าวซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องเมล็ดพันธุ์และอาหารที่มีส่วนประกอบของ OGM มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาหลักประกันแก่ประเทศต่าง ๆ ว่าในการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมนั้นจะต้องมีการแจ้งให้ประเทศเหล่านั้นทราบก่อน และปล่อยให้ประเทศเหล่านั้นมีอิสระในการเลือกที่จะยอมรับผลิตผลจากการตัดแต่งพันธุกรรมในดินแดนของตนหรือไม่

ในยุโรป ได้มีกฎหมายประชาคมยุโรปในเรื่องนี้ โดยกำหนดไว้ในแนวทาง (directive) ของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Conseil) เลขที่ ๙๐/๒๑๙ และ ๙๐/๒๒๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๙๐ ว่าด้วยการใช้สิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรมและการเพาะปลูก OGM โดยเสรีในพื้นที่ทั่วไป แนวทางฉบับที่ ๒ ถูกยกเลิกโดยแนวทางของสภายุโรปและคณะมนตรี ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับแนวทางที่ ๙๐/๒๒๐ แต่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกว่าและมีบทบังคับในเรื่องการอนุญาตให้นำผลิตผลออกสู่ท้องตลาด การทดลองในพื้นที่ต่าง ๆ และการจัดให้มีฉลาก

ในกฎหมายฝรั่งเศส การมีกฎหมายในเรื่องนี้เป็นผลมาจากกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๒ ว่าด้วยการควบคุมการใช้และการเพาะปลูก OGM ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๑๙๙๖ ว่าด้วยการควบคุมประเภทสิ่งปลูกสร้างเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติ

ดังกล่าวให้นำหลักเกณฑ์ของแนวทางที่ ๙๐/๒๒๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๙๐ มาใช้บังคับในกฎหมายภายใน และได้รับรวบรวมไว้ในมาตรา L. ๕๓๓-๑ และมาตราต่อมาของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องที่ชอบธรรม แต่เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนสำหรับวิสาหกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องและฝ่ายปกครอง เนื่องจากเรื่องของ OGM กลายเป็นเรื่องละเอียดอ่อนทางนโยบายและเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทางกฎหมาย

บริษัท Meristem Therapeutics ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ที่เมืองแคลร์มงต์-แพร์รองด์ ได้ยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เพื่อขออนุญาตดำเนินการเพาะปลูกข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไปโดยเสรี วัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังกล่าวมี ๒ ประการด้วยกัน ประการแรก ต้องการผลิต lipase gastrique (เอนไซม์อย่างหนึ่ง) ซึ่งนำมาใช้ในการรักษาระบบการย่อยอาหาร หรือมะเร็งประการที่สอง ใช้ในการบำบัดรักษาโรคมะเร็งในปอด เต้านม ผิวหนัง และสมอง รัฐมนตรีได้มีคำสั่งอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๕ การทดลองดังกล่าวกำหนดให้มีขึ้นในจังหวัดปุย-เดอ-โดม (Puy-de-Dôme) แต่ต่อมาหลังจากนั้น ๑ เดือน ปัญหาดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มงต์-แพร์รองด์

มีคำพิพากษา ๒ เรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งมีการอ่านเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๐๐๖ (โดยเรื่องหนึ่งได้รับการนำลงไว้ข้างต้น) นับเป็นคำพิพากษาแรกที่วินิจฉัยอย่างละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลต่าง ๆ ที่ยกขึ้นอ้างโดยผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอด และศาลปกครองได้เลิกที่จะใช้แนวทางเดิมที่จะวินิจฉัยอย่างสั้น ๆ แต่ได้วินิจฉัยปัญหาในระบบกฎหมายปัจจุบันอย่างละเอียดสมบูรณ์ที่สุด

โดยเหตุที่เรื่องนี้มีปัญหาข้อกฎหมายที่ซับซ้อนประกอบกับคำพิพากษามีความยาวมาก ปัญหาที่นำมาเสนอเป็นข้อสังเกตจึงจำกัดอยู่ในเรื่ององค์ประกอบภายนอกของความชอบด้วยกฎหมาย (la légalité externe) ของคำสั่งทางปกครองพิพาทในเรื่องปัญหาที่สำคัญเรื่องการขัดกันระหว่างเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในแนวทาง (directive) ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ กับกฎหมายภายใน และเรื่องระดับการควบคุมโดยศาล

องค์ประกอบภายนอกของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของรัฐมนตรีในการอนุญาตให้เพาะปลูกพืชจากการตัดแต่งพันธุกรรม

สมาคมผู้ฟ้องคดีได้ยกเหตุผลเรื่ององค์ประกอบภายนอกของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๓ ประการด้วยกัน คือ การกระทำโดยไม่มีอำนาจ (vice d'incompétence) การกระทำผิดแบบ (vice de forme) และการกระทำผิดวิธีการ (vice de procédure) ในประการที่สามนี้ได้มีการยกเหตุผลต่าง ๆ ขึ้นอ้างหลายประการด้วยกัน

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องการกระทำโดยไม่มีอำนาจต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ เป็นพิเศษ โดยหลัก เมื่อพิจารณามาตรา L.๕๓๓-๓ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรที่จะออกใบอนุญาตการทดลองเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไป หลังจากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศึกษาการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรม และความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ในเรื่องนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า

เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงแห่งกรณีและวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ที่บริษัท Meristem Therapeutics แจ้งไว้แล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานความปลอดภัยด้านสุขภาพของผลิตภัณฑ์ด้านสุขภาพ (Directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé) เป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมาตรา L.๕๓๒๒-๒ ของประมวลกฎหมายสาธารณสุขเท่ากับว่าสมาคมผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมอาจถือได้ว่าเป็น “ยา” ในความหมายของมาตรา L.๕๑๑๑-๑ ของประมวลกฎหมายสาธารณสุข เพราะว่า lipase gastrique และ anticorps monoclonaux RM2 และ AM3 เป็นส่วนประกอบหนึ่งด้วย

อำนาจของฝ่ายปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยในการพิจารณาของศาล ศาลจะดูว่าผู้ลงนามในคำสั่งเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือไม่ สำหรับในกรณีนี้ ศาลปกครองได้ใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาถึงการจัดประเภทลักษณะของเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมที่ใช้โดยบริษัท Meristem ตามประมวลกฎหมายสาธารณสุข จากเอกสารหลักฐานในคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประกาศ (fiche d'information) ที่จัดทำโดยบริษัทดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าโมเลกุลของ lipase gastrique และ anticorps monoclonaux เป็นเพียงสิ่งที่ใช้ในกระบวนการก่อนการผลิตยาหรือใช้ในกรรมวิธีการผลิต ดังนั้น เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมจึงขาดคุณสมบัติในทางการรักษาในตัวเอง เมื่อเมล็ดข้าวโพดไม่เป็น “ยา” ในความหมายของกฎหมาย จึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร

ศาลยังไม่รับฟังเหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่อ้างเรื่องการไม่ปฏิบัติตามมาตรา L.๑๒๒-๑ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้ทำการศึกษาผลกระทบ สำหรับโครงการจัดพื้นที่และงานหรือสิ่งปลูกสร้างเพราะว่าการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะ และไม่อยู่ในความหมายของงานหรือสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายฉบับนี้

ศาลได้พิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโดยพิจารณาพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ ซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๒ และเห็นว่าเหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าคำสั่งอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดต่อหลักเรื่องสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบของการทดลองเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมซึ่งได้มีการรับรองโดยมาตรา L. ๑๒๕-๓ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ให้ตราพระราชกฤษฎีกา โดยผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในเรื่องนี้ข้อ ๒ ของมาตรา ๒ ของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ กำหนดเรื่องการจัดทำเอกสารเพื่อแจ้งข้อมูลต่อสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลต่าง ๆ แต่ไม่ได้กำหนดเรื่องการระบุที่ดินที่ชัดเจนที่จะทำการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมไว้

ในเรื่องแนวคำพิพากษานั้น สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษา ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๐๐๖ ในคดี Fédération des syndicats agricoles MODEF วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของกระบวนการพิจารณาคำขออนุญาตจะต้องระบุพื้นที่ที่จะทำการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมไว้ในเอกสารด้านเทคนิคที่เสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยชีวพันธุกรรมด้วย มิฉะนั้น จะทำให้การอนุญาตไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มอนด์-แพร์รองต์ได้ตีความเรื่องพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจนมาก โดยเห็นว่าต้องระบุเรื่องพื้นที่ว่าเป็นแปลงใด ซึ่งปรากฏว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ได้มีการระบุเช่นนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของเอกสารที่ต้องประกาศต่อสาธารณะ ซึ่งคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐไม่ได้ยกขึ้นพิจารณาในคำวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๘ เมษายน การไม่เคารพต่อบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๙๓ และกฎกระทรวงลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๑๙๙๔ เกี่ยวกับเอกสารประกอบคำขอเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไปตามมาตรา L. ๑๒๕-๓ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ประกอบกับความไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการที่ผ่านมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรจึงไม่อาจอ้างว่าการกระทำของตนมีเหตุผลที่สมควรเพื่อความจำเป็นในการคุ้มครองความลับทางอุตสาหกรรม (secret industriel) และความเสี่ยงต่อการที่จะมีการทำลายการเพาะปลูกพืชพันธุ์ดังกล่าว

องค์ประกอบภายในของความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาตของรัฐมนตรีให้เพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรม

องค์ประกอบภายในของความชอบด้วยกฎหมายที่ชัดเจนที่สุดที่ศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มอนด์-แพร์รองต์ ใช้ในคดีนี้เป็นเรื่องการขัดต่อกฎหมาย (erreur de droit) ซึ่งเป็นเรื่องของการขัดกันระหว่างกฎหมายภายในที่กำหนดเรื่องการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมอย่างเสรี (la dissémination volontaire d'OGM) กับเจตนารมณ์ของแนวทาง (directive) ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ ซึ่งตามข้อ ๓๔ ของแนวทางดังกล่าวแต่ละประเทศสมาชิกต้องนำบทบัญญัติของแนวทางมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในอย่างช้าไม่เกินวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๐๐๒ แต่ประเทศฝรั่งเศสก็ไม่ได้ดำเนินการ

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลในกรณีคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะรายซึ่งมีผลอยู่จนถึงปัจจุบัน คือ แนวคำพิพากษา (ประชุมใหญ่) ในคดี *Ministre de l'Intérieur c/Cohn-Bendit* ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๑๙๙๘ ตามแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวสภาแห่งรัฐปฏิเสธในเรื่องผลบังคับโดยตรงของแนวทาง (directive) ต่อระบบกฎหมายภายใน ในขณะที่ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปมีแนวความเห็นไปอีกด้านหนึ่งโดยมีคำพิพากษาตั้งแต่ปี ๑๙๗๐ ยอมรับผลบังคับโดยตรงของแนวทาง (directive) ต่อกฎหมายภายในกรณีที่เป็นกรณีระหว่างรัฐกับประชาชน (CJCE ๖ ตุลาคม ๑๙๗๐ คดี *Franz Grad*, CJCE ๑๗ ธันวาคม ๑๙๗๐ คดี *Société SACE*)

ตามมาตรา ๒๔๙ (มาตรา ๑๘๙ เดิม) ของสนธิสัญญากรุงโรมบัญญัติว่า “แนวทาง (directive) มีผลผูกพันประเทศสมาชิกที่จะกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทาง ทั้งนี้ รัฐบาลของแต่ละประเทศมีอำนาจอิสระในการดำเนินการตามรูปแบบและวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว” ในปี ๑๙๗๔ ศาลแห่งประชาคมยุโรปได้วางหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดที่จะทำให้แนวทาง (directive) มีผลโดยตรง โดยพิจารณาแต่ละกรณีว่าโดยสภาพของแนวทาง เนื้อหา และถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติมีวัตถุประสงค์ต้องการให้มีผลโดยตรงในกรณีระหว่างรัฐกับประชาชนหรือไม่ (CJCE, ๔ ธันวาคม ๑๙๗๔ คดี *Mlle Van Duyn c/Home office*)

บรรทัดฐานในคดี *Cohn-Bendit* ยังมีผลอยู่กับการตัดสินของสภาแห่งรัฐ ในขณะที่นักวิชาการมีแนวความเห็นไปในอีกด้านหนึ่ง (P.Cassia, *Abandonner la jurisprudence Cohn-Bendit?*)

AJDA ๒๐๐๖ p.๒๘๑) แต่ในระยะต่อมาแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลต่อคำตัดสินของสภาแห่งรัฐน้อยลงจริงอยู่ แม้ว่าสภาแห่งรัฐปฏิเสธที่จะยอมรับความมีผลโดยตรงของแนวทางต่อประชาชน แต่สภาแห่งรัฐก็ยอมรับการใช้และการตีความ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๑๙๙๙ คดี *Ministre du Budget c/Cercle militaire mixte de la caserne Mortier*) โดยคำนึงถึงคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดี *Inter environnement Wallonie (CJCE วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๑๙๙๗)* ที่วินิจฉัยว่าในระหว่างที่รอการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อรองรับแนวทาง (directive) ประเทศสมาชิกไม่อาจดำเนินการใด ๆ ในทางที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของแนวทาง (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๐๐๑ คดี *France nature environnement*)

ในกรณีของการยกแนวทาง (directive) ที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายภายในรองรับเพื่อไม่ให้นำกฎหมายภายในมาใช้บังคับนั้น ศาลยอมรับฟังในกรณีการอ้างเพื่อโต้แย้งการกระทำที่มีลักษณะเป็นกฎ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๑๙๙๔ คดี *Fédération française des sociétés de la protection de la nature*) ดังที่เป็นที่ทราบกันแล้วว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องยกเลิกนิติกรรมที่ขัดต่อแนวทางไม่ว่าจะออกมาก่อนหรือภายหลังแนวทางดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๙ คดี *Compagnie Alitalia*)

สภาแห่งรัฐได้ยอมรับการยกเรื่องการไม่นำกฎหมายประชาคมยุโรปมาใช้บังคับในกฎหมายภายใน จากการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ขัดแย้งกับแนวทาง (directive) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎไปแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๑๙๙๑ คดี *Palazzi*) หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายของประชาคมยุโรป (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๑๙๙๖ คดี *SA Cabinet Revert et Badelon*)

คำพิพากษา ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๐๐๖ ทั้งสองเรื่องของศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มงต์-แฟร์รองต์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญของแนวทาง ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผนวก II และ III ว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงหรืออันตราย) และข้อกำหนดในกฎหมายของฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมซึ่งมีรายละเอียดน้อยกว่า โดยใช้วิธีการอย่างเดียวกับศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป (CJCE ๑๕ กรกฎาคม ๒๐๐๔ คดี *Commission c/France*) ศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มงต์-แฟร์รองต์ ได้ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างในเรื่องการให้ข้อมูลต่อประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของรัฐมนตรีในเรื่องความเหมาะสมของการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองซึ่งไม่ค่อยมีเหตุผลสนับสนุนทางกฎหมาย (CJCE วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๐๐๓ คดี *Commission c/France*) ศาลเห็นว่า บทบัญญัติในกฎหมายภายในมีความเคร่งครัดน้อยกว่า บทบัญญัติในแนวทาง (directive) ของประชาคมยุโรปจึงไม่มีมาตรการที่จะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ ต่างจากข้อกำหนดในข้อ ๖ ของแนวทางที่อ้างข้างต้นและเกี่ยวข้องกับเอกสารด้านเทคนิคที่กำหนดไว้ชัดเจนกว่า ศาลได้อธิบายอย่างเป็นเหตุเป็นผลถึงความขัดแย้งกันของเจตนารมณ์ของแนวทาง ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๐๑ กับกฎหมายภายในของฝรั่งเศส (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่

๒๖ กันยายน ๒๐๐๕ คดี M.Fenioux et Société Laboratoire Fenioux Pharm) ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งขาดฐานอำนาจทางกฎหมาย

ในคดีนี้ สมาคมผู้ฟ้องคดีได้ยกกฎหมายที่มีผลบังคับเหนือกฎหมายภายในที่เป็นที่รู้จักกันดีของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม และศาลเห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าว โดยเห็นด้วยว่าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖ ของอนุสัญญา Aarhus ว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาดังกล่าวที่มีการลงนามเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๑๙๙๘ และได้มีการให้สัตยาบันโดยกฎหมายลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๒ ได้กำหนดเรื่องการแจ้งต่อสาธารณะเกี่ยวกับการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการไว้ให้ชัดเจน ศาลจึงได้พิจารณาปัญหาว่าการแจ้งข้อมูลในกรณีนี้เพียงพอแล้วหรือไม่ และเห็นว่าการเผยแพร่ข้อมูลโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (internet) และการปิดประกาศข่าวสารภายหลังจากรัฐมนตรีได้มีคำสั่งไปแล้ว ไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันแก่ประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่าในปัจจุบันการใช้เครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ขยายตัวอย่างมากตามครัวเรือนต่าง ๆ แต่ก็ไม่ใช่ทุกคนมีเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในครอบครอง และข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องส่งให้กับประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็นที่บุคคลดังกล่าวต้องออกไปเสาะแสวงหาด้วยตัวเอง

ปัญหาต่อมาในเรื่องทางวิทยาศาสตร์ ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลวินิจฉัยปัญหาด้านเทคนิคในเรื่องนี้ แต่ศาลได้ระมัดระวังโดยไม่ยอมก้าวล่วงเข้าไปในวินิจฉัย

ศาลปกครองชั้นต้นเมืองแคลร์มงต์-แฟร์รองต์ ได้เลือกที่จะใช้วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองในเรื่องของความผิดพลาดอย่างชัดเจน (erreur manifeste) (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๑๙๕๑ คดี Société Toni) แม้ว่าเรื่องนี้จะไม่สมประสงค์ของผู้ที่คัดค้าน OGM และศาลปกครองก็เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมที่ไม่มีความรู้ทางวิทยาการหรือเครื่องมือที่จำเป็นที่จะเป็นผู้ชี้ขาดข้อถกเถียงทางวิทยาศาสตร์ในระดับสูงซึ่งมีการถกเถียงกันยังไม่หยุดนิ่งและก่อให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนในเรื่องของ OGM ศาลจึงจำกัดการควบคุมในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอน (recours pour excès de pouvoir) คำสั่งอนุญาตของรัฐมนตรีให้ทำการเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมในพื้นที่ทั่วไปอยู่แต่ในเรื่องของความผิดพลาดในการปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ คำพิพากษา ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๐๐๖ ข้างต้น ได้วินิจฉัยเรื่องหลักความระมัดระวังที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และมาตรา L.๑๑๐-๑ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๘ ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วย

คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับ OGM ต่อศาลปกครองไทย

กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทยนั้น เคยมีกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๘/๒๕๔๖ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องนายกรัฐมนตรีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารปล่อยให้มีการนำพืช

ซึ่งได้รับการตัดแต่งทางพันธุกรรม (GMOs) เข้ามาขาย ปลุก และบริโภคในประเทศไทย โดยที่ผลิตภัณฑ์อาหารตัดแต่งทางพันธุกรรมเหล่านี้ได้รับการต่อต้านจากหลายประเทศ เนื่องจากกลัวอันตรายจากการบริโภค ซึ่งยังไม่สามารถรับรองความปลอดภัยได้ ในหลายประเทศจึงกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อาหารตัดแต่งทางพันธุกรรมเหล่านี้จะต้องติดฉลากเพื่อให้ผู้บริโภคทราบด้วย ในขณะที่ประเทศไทยนั้นองค์การอาหารและยาได้เก็บตัวอย่างของผลิตภัณฑ์อาหาร ๓๖ รายการไปตรวจสอบ ผลปรากฏว่า มีผลิตภัณฑ์อาหารตัดแต่งทางพันธุกรรมจำหน่าย ๑๒ รายการ ส่วนอีก ๒๔ รายการยังตรวจไม่พบซึ่งแสดงให้เห็นว่าในประเทศไทยมีผลิตภัณฑ์อาหารตัดแต่งทางพันธุกรรมจำหน่าย โดยที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่มีมาตรการใดๆ ในการคุ้มครองความปลอดภัยหรือให้โอกาสเลือกซื้อแก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าวิทยาการด้านพันธุกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อร่างกายมนุษย์ เพราะถือว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมที่รับเข้าสู่ร่างกาย และมีผลเสียหายในระยะยาว ประเทศไทยไม่มีความจำเป็นต้องใช้พืชดังกล่าวในการบริโภคและเพื่อเป็นสินค้าออก ดังนั้น เพื่อกดดันให้รัฐต้องออกข้อบังคับในการติดฉลากในผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าว และเพื่อความปลอดภัยของผู้ฟ้องคดีและครอบครัว จึงเห็นว่ามีหนทางเดียวคือผู้ฟ้องคดีต้องเป็นเกษตรกรผู้ผลิตเองในส่วนของกระบวนการบริโภคทุกอย่าง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องมีทุนทรัพย์เป็นค่าใช้จ่ายในปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน การเตรียมอุปกรณ์ สถานที่ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ต่อไป จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์ในการใช้จ่ายสำหรับปัจจัยการผลิต

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้งคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้เป็นปัจจัยในการประกอบการทางการเกษตร เพื่อสำหรับใช้บริโภค เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคผลิตภัณฑ์อาหารตัดแต่งทางพันธุกรรมจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น ไม่มีลักษณะเป็นคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากมูลละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถมีคำสั่งได้ ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิส่วนตัวในด้านการบริโภคอาหาร ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ จากข้อกฎหมายดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนในด้านจิตใจที่ต้องถูกบังคับให้ต้องบริโภคอาหารที่ไม่สามารถทราบได้ว่ามีสารตัดแต่งทางพันธุกรรมหรือไม่ ดังนั้น เพื่อความไม่ประมาทต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อป้องกันชีวิต ร่างกาย ออนามัย เสรีภาพ และทรัพย์สินได้

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ พิจารณ์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำหรับคดีนี้ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำฟ้อง คำร้องอุทธรณ์ ยังไม่พอรับฟังได้ว่าเป็นการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้นชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ยงยุทธ อนุกุล

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ

ดาราพร นพแก้ว

กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา

สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
