



คำวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ

เดือนตุลาคม ๒๕๖๘

กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

สำหรับเอกสารคำวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ ประจำเดือนตุลาคม ๒๕๖๘ กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศได้ศึกษาค้นคว้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่น่าสนใจมานำเสนอ อาทิ กรณีข้อจำกัดตามกฎหมายในการประกอบวิชาชีพครูสำหรับบุคคลที่เคยต้องโทษในคดีอาญา ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลัตเวีย กรณีกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดโทษทางปกครองให้แก่หน่วยงานที่มีข้อบังคับการขาดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งมองโกเลีย กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ของศาลสูงสุดญี่ปุ่น กรณีบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการกำหนดระยะเวลาในการทำงานเกินกว่า ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ กรณีการขออนุญาตพำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวของเยาวชนที่ต้องการตั้งรกรากเพื่อดูแลผู้ปกครองผู้ซึ่งต้องการความช่วยเหลือของศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐเอสโตเนีย กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคแห่งสิทธิของผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจหรือไม่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลิทัวเนีย และกรณีความล่าช้าในการจัดการปัญหาการทิ้งขยะผิดกฎหมายของรัฐถือเป็นการละเมิดสิทธิในการมีชีวิตของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ทั้งนี้ กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศได้ตระหนักถึงประโยชน์ของการเรียนรู้ จึงได้เพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับ "คำศัพท์ที่น่าสนใจ" โดยนำมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ พร้อมทั้งจัดทำคำแปลเบื้องต้นเพื่อให้ผู้อ่านสามารถศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตได้

กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารคำวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศฉบับนี้ จะเป็นแหล่งข้อมูลพื้นฐานที่ทำให้ทุกท่านได้ทราบถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของประเทศต่าง ๆ รวมถึงเป็นจุดเริ่มต้นให้แก่ผู้สนใจในการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและในการปฏิบัติงานต่อไป

กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาคม ๒๕๖๘

สารบัญ

หน้า

๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลัตเวีย
คำวินิจฉัย เลขที่ 2017-07-01 ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ (ค.ศ. ๒๐๑๗)
กรณีข้อจำกัดตามกฎหมายในการประกอบวิชาชีพครูสำหรับบุคคลที่เคยต้องโทษในคดีอาญา
ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๑
๒. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งมองโกเลีย
คำวินิจฉัยเลขที่ ๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ (ค.ศ. ๒๐๑๘)
กรณีกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดโทษทางปกครองให้แก่หน่วยงานที่มีช่องว่างการตุลาการ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๗
๓. สรุปข้อเท็จจริงและคำพิพากษาของศาลสูงสุดญี่ปุ่น
คำพิพากษาที่ (Gyo-Tsu) 78/2020 ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐)
กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ๑๑
๔. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ
คำวินิจฉัย เลขที่ 2021, 15/2022 ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๕ (ค.ศ. ๒๐๒๒)
กรณีบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการกำหนดระยะเวลาในการทำงานเกินกว่า ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ๑๖
๕. สรุปข้อเท็จจริงและคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐเอสโตเนีย
คำพิพากษา ที่ 5-23-6 ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ (ค.ศ. ๒๐๒๓)
กรณีการขออนุญาตพำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวของเยาวชนที่ต้องการตั้งรกราก
เพื่อดูแลผู้ปกครองผู้ซึ่งต้องการความช่วยเหลือ ๒๒
๖. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลิทัวเนีย
คำวินิจฉัย KT14-N3/2025 ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕)
กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคแห่งสิทธิของผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจหรือไม่ ๓๑
๗. สรุปข้อเท็จจริงและคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป
คำพิพากษาระหว่าง Cannavacciuolo and others v. Italy ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕)
กรณีความล่าช้าในการจัดการปัญหาการทิ้งขยะผิดกฎหมายของรัฐถือเป็นการละเมิดสิทธิในการมีชีวิต ๔๔
- ★ คำศัพท์ที่น่าสนใจ ๕๕

๖ 1

สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลัตเวีย
คำวินิจฉัย เลขที่ 2017-07-01 ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ (ค.ศ. ๒๐๑๗)
กรณีข้อจำกัดตามกฎหมายในการประกอบวิชาชีพครูสำหรับบุคคลที่เคยต้องโทษในคดีอาญา
ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ^๑

นางสาววิจิตา ชมภูฟู
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

๑. บทสรุปแห่งคดี

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในคดีนี้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขที่เคร่งครัดสำหรับสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพครู (members of the teaching profession) เพื่อประโยชน์ของสังคมและเพื่อส่งเสริมสิทธิในด้านการศึกษา (right to education) อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่ามีกรณำบรรทัดฐานซึ่งกำหนดข้อจำกัดโดยสิ้นเชิง (outright ban) มิให้ผู้เคยต้องโทษในคดีอาญาจากการกระทำที่มีเจตนาร้ายแรงสามารถประกอบวิชาชีพครูได้นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติก็ควรต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวได้สัดส่วน (proportionate) หรือไม่ และมีมาตรการอื่นที่มีความเคร่งครัดน้อยกว่าแต่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้หรือไม่

๒. สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องประกอบอาชีพครูมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ (ค.ศ. ๑๙๙๘) โดยก่อนหน้านี้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) ผู้ร้องเคยต้องโทษในคดีอาญาจากการกระทำที่มีเจตนาร้ายแรง ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายพิพาท ผู้ร้องจึงถูกเลิกจ้างจากสถานศึกษาที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ผู้ร้องโต้แย้งว่า สิทธิตามมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิในการเลือกประกอบวิชาชีพ (the right to choose a profession) ถูกละเมิด และเห็นว่าการจำกัดสิทธิตามมาตราดังกล่าวเป็นไม่ได้สัดส่วน (disproportionate)

๓. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลัตเวีย^๒

^๑ สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำวินิจฉัยได้ที่:

<https://codices.coe.int/codices/documents/precis/EF00D494-D1E0-4BB2-3C54-08DC225DC81B>

^๒ Constitution of the Republic of Latvia

Article 106

Everyone has the right to freely choose their employment and workplace according to their abilities and qualifications. Forced labour is prohibited. Participation in the relief of disasters and their effects, and work pursuant to a court order shall not be deemed forced labour.

มาตรา ๑๐๖

ทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกประกอบอาชีพและสถานที่ทำงานได้โดยเสรี ตามความสามารถและคุณวุฒิของตนเอง การบังคับใช้แรงงานเป็นสิ่งต้องห้าม แต่การเข้าร่วมในการบรรเทาสาธารณภัยและผลกระทบจากภัยพิบัติและตลอดจนการทำงานตามคำสั่งของศาลไม่ถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน

มาตรา ๑๑๒

ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา รัฐต้องจัดให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การศึกษาระดับประถมศึกษาถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของหลักการไต่สวน (the principle of inquisitorial procedure) กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา ศาลไม่พิจารณาแต่เพียงข้อโต้แย้งหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาลเท่านั้น แต่จะพิจารณาจากพยานหลักฐานเพิ่มเติมด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อห้ามในการประกอบอาชีพครูภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษา มีผลกระทบต่อบุคคลผู้ที่เคยต้องโทษในคดีอาญาจากการกระทำที่มีเจตนาร้ายแรง โดยข้อห้ามดังกล่าวย่อมมีผลตลอดชีวิตและยังคงมีผลใช้บังคับโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา แม้ในทะเบียนประวัติอาชญากรรม (criminal record) จะถูกระงับหรือสิ้นผลไปแล้วก็ตาม ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิโดยสิ้นเชิงและปราศจากเงื่อนไข (absolute and unconditional restriction)

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ขณะที่วิชาชีพครูอาจพิจารณาได้ว่ามีความเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์ของสังคมโดยตรง และยิ่งสอดคล้องกับสิทธิในการศึกษา ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๑๒ ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ บทบาทของครูไม่เพียงแต่มีหน้าที่ให้การศึกษาที่มีคุณภาพและความรู้เท่านั้น หากแต่ยังมีหน้าที่ในการปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมให้แก่ผู้เรียนด้วย ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขที่เคร่งครัดสำหรับครู ที่มีได้ครอบคลุมแต่เฉพาะด้านคุณวุฒิหรือทักษะทางวิชาชีพเท่านั้น หากแต่ยังสามารถรวมถึงความประพฤติและประสบการณ์ที่ผ่านมาด้วย และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดหลักเกณฑ์แล้ว ก็ย่อมถือเป็นการจำกัดสิทธิตามมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญ (สิทธิในการเลือกประกอบอาชีพ)

อนึ่ง ข้อจำกัดโดยสิ้นเชิงต่อการประกอบวิชาชีพของผู้ที่เคยต้องโทษในคดีอาญาอาจพบได้ในกฎหมายหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น บุคคลที่ต้องโทษในคดีอาญาไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ แม้ว่าประวัติอาชญากรรมจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

Article 112

Everyone has the right to education. The State shall ensure that everyone may acquire primary and secondary education without charge. Primary education shall be compulsory.

(ที่มา: [https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1922/en/73225?prevDestination=search&prevPath=/search?key words](https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1922/en/73225?prevDestination=search&prevPath=/search?key%20words))

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (International human rights obligations) ที่มีผลผูกพันลัตเวียจะต้องถูกนำมาพิจารณาด้วย เมื่อมีการประเมินความสอดคล้องของข้อจำกัดดังกล่าวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งบรรทัดฐานของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักไว้ว่า ข้อจำกัดที่จะได้รับการพิจารณาว่าได้สัดส่วนได้นั้นก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้แสดงให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดข้อจำกัดโดยสิ้นเชิง รวมถึงมีการพิจารณาถึงคุณลักษณะที่สำคัญ ตลอดจนผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้ รวมถึงวัตถุประสงค์โดยชอบในลักษณะเดียวกันนั้นไม่อาจบรรลุผลได้หากมีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ และเมื่อมีการพิจารณาความได้สัดส่วนของข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว ศาลก็ต้องตรวจสอบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วหรือไม่

ตามกฎหมายอาญา ทะเบียนประวัติอาชญากรรมซึ่งถูกลบไปแล้วย่อมไม่อาจนำมาพิจารณาได้ อย่างไรก็ดี ในความสัมพันธ์ทางกฎหมายอื่น ข้อเท็จจริงที่ว่าทะเบียนประวัติอาชญากรรมอาจถูกระงับหรือลบทิ้งมิได้หมายความว่าผลกระทบเชิงลบของกรณีดังกล่าวจะสิ้นสุดลงไปด้วย ทั้งนี้ กฎหมายพิเศษ (a specialized law) อาจมีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดที่มีผลต่อไปได้ แม้ทะเบียนประวัติอาชญากรรมจะถูกระงับหรือสิ้นผลไปแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ คำว่า “ทะเบียนประวัติอาชญากรรม” (criminal record) ยังครอบคลุมถึงผลกระทบทางกฎหมายในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยอาจอยู่ในรูปของการถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจยังคงมีผลอยู่ แม้ทะเบียนประวัติอาชญากรรมจะถูกระงับหรือสิ้นผลลงแล้ว

อนึ่ง การพิจารณาเป็นรายกรณี (case-by-case assessment) ว่า บุคคลจะสามารถประกอบอาชีพเป็นครูได้หรือไม่ หาได้เป็นการรับประกันว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิที่จะประกอบวิชาชีพครูได้ หากแต่เป็นกระบวนการที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจกำกับดูแลคุณภาพของระบบการศึกษาที่จะต้องมีข้อสรุปว่า การประกอบวิชาชีพของบุคคลดังกล่าวจะไม่เป็นอันตรายต่อประโยชน์ของผู้เรียน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจอนุญาตให้ประกอบอาชีพครูได้

ศาลรัฐธรรมนูญตั้งข้อสังเกตว่า ข้อจำกัดดังกล่าวถูกกำหนดโดยกฎหมายและเป็นข้อจำกัดโดยสิ้นเชิง ซึ่งการห้ามบุคคลที่เคยต้องโทษในคดีอาญาจากเจตนาอย่างร้ายแรงมิให้ประกอบวิชาชีพครูโดยสิ้นเชิงนั้น ในทัศนะของศาลเห็นว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็คือ การรับประกันว่าการศึกษามีความปลอดภัยและเชื่อถือได้ (secure and reliable education) อย่างไรก็ดี ศาลก็เห็นว่า ร่างกฎเกณฑ์พิพาทมิได้ยืนยันว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบในทุกกรณีว่ากฎเกณฑ์นั้นมีความจำเป็นโดยแท้ (genuine necessity) สำหรับข้อจำกัดโดยสิ้นเชิงหรือไม่ รวมทั้งได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในกระบวนการในการกำหนดข้อจำกัดโดยสิ้นเชิงนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีการยืนยันว่าผลกระทบทางกฎหมาย (legal consequences) อันเกิดจากข้อจำกัดนั้นได้สัดส่วนแล้ว

นอกจากนี้ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีมาตรการอื่นที่ผ่อนปรนและมีความจำกัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่น้อยกว่า ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ข้อจำกัดที่กำหนดโดยกฎเกณฑ์พิพาทนั้นขัดต่อหลักความได้สัดส่วน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

LAT-2018-1-004

a) Latvia b) Constitutional Court c) d) 24/11/2017 e) 2017-07-01 f) Compliance of Article 50.1 of Education Law, insofar as it prevents somebody who has been convicted of particularly serious crimes from working as a teacher, with Article 106 of the Constitution g) *Latvijas Vestnesis* (Official Gazette), 27.11.2017, 234 (6061) h) Codices (Latvian)

Headnotes

The legislator is entitled to set stringent requirements on members of the teaching profession; this is in the interests of society and in furtherance of the right to education. However, when it introduced a norm which imposed an outright ban for anybody who was convicted of a serious and deliberate crime to work as teacher, the legislator should have assessed whether such a measure was proportionate and whether other less extreme measures would have achieved the aim sought.

Summary

I. The applicant had worked as a teacher since 1998. He had been convicted previously, in 1994, of a serious and deliberate crime. Through the application of the contested norm, he was dismissed from employment by the education establishment where he had been working. He claimed that his rights under Article 106 of the Constitution (the right to choose a profession) had been breached and he also contended that the restriction set out in the norm was disproportionate.

II. Constitutional Court procedure is based on the principle of inquisitorial procedure. Following a decision to initiate a case, the Court will not simply rely on the arguments and evidence submitted by the parties. It will look for additional evidence.

The prohibition on working as a teacher under the Education Law affects persons convicted of a deliberate and serious offence. The prohibition is for life, remaining in force for an undefined period, even when the criminal record has been set aside or extinguished. It should therefore be considered as an absolute and unconditional restriction.

The legislator enjoys a discretionary power to set requirements regarding a given professional activity where this is in the public interest.

The teaching profession should be considered as being in the interest of society together with the right to education in Article 112 of the Constitution. A teacher must not only provide an

education of a high quality and knowledge; he or she also shapes pupils' attitudes and values. The legislator is entitled to impose stringent requirements for teachers, which do not only cover professional qualifications and skills but also personality and previous experience. When the legislator sets criteria, this constitutes a restriction on Article 106 of the Constitution (the right to choose a profession).

Absolute restrictions on working in a profession where somebody has been convicted of a crime can be found in several laws. For example, a convicted person can never become a judge, an attorney or a member of the police force, even when his or her criminal record has come to an end.

International human rights obligations binding upon Latvia must be taken into account when assessing the compliance of the absolute restriction with the Constitution. The jurisprudence of the European Court of Human Rights indicates that a prohibition will only be perceived as proportional if the legislator has justified the necessity for the absolute restriction, assessed its essential features and the legal consequences stemming from its application and justified that the same legitimate aim could not be achieved with sufficient rigour if exceptions were set. When assessing the proportionality of the restriction, the Court must verify whether the legislator has carried out these checks.

Under criminal law, a criminal record that has been extinguished may not be taken into account. However, in other legal relations the fact that a criminal record has been set aside or extinguished does not mean that its negative effects have also come to an end. A specialized law may contain a provision for the restriction to continue after the criminal record has been set aside or extinguished.

The term "criminal record" also covers legal consequences of a different kind. These may take the form of a restriction on exercising a profession and such a restriction may continue, even after the criminal record has been set aside or extinguished.

A case-by-case assessment on whether a person is allowed to work as a teacher does not in any way guarantee that the person will be entitled to exercise a given profession. It is only after a commission set up by the administrative authority responsible for the quality of education reaches a conclusion that the exercise of the profession by this person will not harm the interests of pupils that the authority in question may deliver authorization to work as a teacher.

In the case in point, the Court began by noting that the prohibition is established by law and that it is absolute. An absolute bar on somebody who has been convicted of a deliberate and serious crime to work as a teacher was, in the Court's view, an appropriate measure for reaching the legitimate aim (guaranteeing secure and reliable education).

However, the Court also observed that the draft of the contested norm did not confirm that the legislator had examined whether in all cases there was genuine necessity for an absolute prohibition.

The Court further noted that in the process of establishing an absolute indefinite prohibition, with no possibility of a review, the legislator should have confirmed that the legal consequences of such a prohibition were proportionate.

In the Court's view other more lenient measures existed which would have been less restrictive on fundamental rights. It resolved that the restriction established by the contested norm was incompatible with the principle of proportionality and, therefore, with the Constitution.

(source: <https://codices.coe.int/codices/documents/precis/EF00D494-D1E0-4BB2-3C54-08DC225DC81B>)

สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งมอโกเลีย
 คำวินิจฉัยเลขที่ ๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ (ค.ศ. ๒๐๑๘)
 กรณีกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดโทษทางปกครองให้แก่หน่วยงานที่ไม่ใช่ของตุลาการ
 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ^{*}

นางสาวเปรมิกา แสนทอง
 นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

๑. บทสรุปแห่งคดี

ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักในคดีนี้ว่า การให้อำนาจในการกำหนดโทษจำคุกข้าราชการการเมืองให้แก่หน่วยงานที่ไม่ใช่ของตุลาการ (a non-judicial authority) ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องเคารพสิทธิมนุษยชนและสร้างหลักประกันทางกฎหมายสำหรับสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัย (the right to liberty and security)

๒. สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยโต้แย้งว่า มาตรา ๔ อนุมาตรา ๔ ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางปกครอง (the Administrative Sanction Law) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ จะบัญญัติให้ โทษจำคุกจะกำหนดได้ก็แต่โดยผู้พิพากษาเท่านั้น ขณะที่มาตรา ๔ อนุมาตรา ๕ บัญญัติว่า “โทษจำคุก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๔๕ ของกฎหมายนี้ อาจกำหนดได้โดยผู้ว่าการซัม (Governor of the Soum) (ซัมคือการแบ่งเขตการปกครองลำดับรองซึ่งอยู่นอกเขตเมืองหลวงของมอโกเลีย) กรณีดังกล่าวนำไปสู่สถานการณ์ที่สิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของพลเมือง (citizens’ right to liberty and security) อาจถูกจำกัดจากความผิดทางปกครอง ขณะเดียวกันโทษจำคุกก็ไม่ได้ถูกกำหนดโดยองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระที่มีอำนาจตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย แต่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่ของตุลาการ (a non-judicial authority) ขณะที่เนื้อหาของมาตรา ๑๘ อนุมาตรา ๗ ซึ่งระบุว่า “ผู้ว่าการซัมต้องเสนอคำตัดสินที่กำหนดโทษจำคุกไปยังศาลที่มีเขตอำนาจภายใน ๓ วัน พร้อมด้วยเอกสารอื่น ๆ” นั้น ไม่สามารถรับประกันได้ว่าการลงโทษจำคุกดังกล่าวสมเหตุสมผลและถูกต้องตามกฎหมาย และบุคคลดังกล่าวจะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

สืบเนื่องจากกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ อนุมาตรา ๗ ผู้พิพากษาที่ได้รับคำตัดสินโทษจำคุกจากผู้ว่าการซัมพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของบันทึกการกระทำความผิด (offence note) และข้อต่อสู้ที่จัดทำโดยผู้ต้องหา ดังนั้น การที่ผู้พิพากษาจะยุติคดีดังกล่าวอย่างเป็นทางการและ

^{*} สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำวินิจฉัยได้ที่: <https://codices.coe.int/codices/documents/precis/1BD091FB-95CB-43DB-3CDF-08DC225DC81B>

ยุติธรรม จึงจำกัดอยู่เพียงแค่พยานหลักฐานและเอกสารที่ส่งมาโดยผู้ว่าการซั่มเท่านั้น แม้ว่า มาตรา ๑๘ อนุมาตรา ๗ อาจตีความได้ว่าศาลมีอำนาจที่จะทบทวนคำตัดสินของผู้ว่าการซั่ม พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการทำการพิพากษาในขั้นสุดท้าย แต่ข้อเท็จจริงที่ว่าคดีดังกล่าวจะถูกทบทวนแค่บนพื้นฐานของบันทึกและคำอธิบายของผู้ว่าการซั่มเท่านั้นก็ทำให้เห็นว่า คำตัดสินให้จับกุมหรือคุมขังไม่ได้เป็นของผู้พิพากษา แต่เป็นของผู้ว่าการซั่ม ดังนั้น มาตรา ๔ อนุมาตรา ๕ ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางปกครองที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๗ อนุมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุว่า “อำนาจตุลาการย่อมเป็นของศาลแต่เพียงผู้เดียว”

๓. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งมองโกเลีย^๒

มาตรา ๔๗ ศาล

๑. อำนาจตุลาการย่อมเป็นของศาลแต่เพียงผู้เดียว

าลฯ

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมองโกเลียพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีเหตุอันควรให้พิจารณาว่า อนุมาตรา ๕ ว่าด้วย “การลงโทษจับกุม...อาจกำหนดได้โดยผู้ว่าการซั่ม” ของมาตรา ๔ ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางปกครอง ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (State Great Khural) เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ โดยเป็นการมอบอำนาจการกำหนดโทษทางปกครองในการจับกุมข้าราชการการเมืองนั้น ขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องสร้างหลักประกันทางกฎหมายสำหรับสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัย (the right to liberty and security)

ในส่วนของมาตรา ๔ อนุมาตรา ๕ ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางปกครอง ซึ่งกำหนดว่า “การลงโทษจับกุมตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๔๕ ของกฎหมายนี้ ย่อมถูกกำหนดได้โดยผู้ว่าการซั่ม (Governor of the Soum) และมาตรา ๑๘ อนุมาตรา ๗ ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางปกครอง ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ว่าการซั่มต้องเสนอคำตัดสินที่กำหนดโทษจับกุมไปยังศาลที่มีเขตอำนาจภายใน ๓ วัน พร้อมด้วยเอกสารอื่น ๆ” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๗ อนุมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ “อำนาจตุลาการย่อมเป็นของศาลแต่เพียงผู้เดียว”

^๒ The Constitution of Mongolia
Article 47 [Courts]

(1) The judicial power is vested exclusively in courts.

(ที่มา: https://www.conscourt.gov.mn/?page_id=842&lang=en)

MGL-2013-N-002

a) Mongolia b) Constitutional Court c) Middle Chamber d) 18/12/2018 e) 6 f) Adjudication on whether Article 4.5 of the Law on Administrative sanctions has violated the relevant provisions of the Constitution g) **Төрийн мэдээлэл** (Official Digest), 2014/01 (814) h)

Headnotes

Giving the power to impose administrative arrest sanction to a political official is incompatible with the fundamental principles of the Constitution that obliges the state to respect human rights and create a legal guarantee for the right to liberty and security.

Summary

I. Content of the petition to the Court:

Even though it is provided that the arrest sanction shall be imposed only by a judge in Article 4.4 of the Administrative Sanctions law adopted on 27 November 1992, it is also stated in Article 4.5 that «An arrest sanction specified in Articles 21, 22, 23, 24 and 45 of this law may be imposed by the Governor of the Soum» (Soum is the secondary administrative subdivision outside the capital city of Mongolia). This leads to a situation in which citizens' right to liberty and security may be restricted on the grounds of administrative offence and an arrest sanction is imposed not by an independent judicial structure dedicated for deciding legal disputes but by a non-judicial authority. The statement in Article 18.7 which states «The Governor of the Soum shall deliver his decision that imposed the arrest sanction to the court of relevant jurisdiction within 3 days accompanied with the other documents.» cannot guarantee that the arrest sanction is reasonable and legal, and the person is not arrested without a justifiable reason. Because of the process described in Article 18.7, the judge who receives the arrest decision of the Governor and the relevant documents is limited within the framework of the offence note, and the defence provided by the offender. Therefore, the possibility to settle such a case objectively and justly by the judge becomes restricted to the evidence and documents which are prepared by the Governor of the Soum. Even though a reading of the Article 18.7 could be interpreted as the court is to review the decision issued by the Governor, and the judge is to make the final decision, the mere fact that the case is reviewed only on the bases of Governor's note and explanation makes it evident that the decision of arrest and detention is not vested to the judges, but to the

Governor. Thus, Article 4.5 of the Administrative sanctions law adopted on 27 November 1992 has violated Article 47.1 of the Constitution which states that «judicial power shall be vested exclusively in courts».

II. The Constitutional Court ruled as follows:

There are grounds to consider that part 5 «Arrest sanction ... may be imposed by the Governor of the Soum.» (Article 4 of the Law on Administrative sanctions) adopted by the State Great Khural on 27 November 1992, through giving the power to impose administrative arrest sanction to a political official is incompatible with the fundamental principles of the Constitution that obliges the state to respect human rights specified in the Constitution and create a legal guarantee of for the right to liberty and security.

Article 4.5 («Arrest sanction specified in Articles 21, 22, 23, 24 and 45 of this law may be imposed by the Governor of Soum.») and Article 18.7 («The Governor of Soum shall deliver his resolution that imposed the arrest sanction with other materials to the court of relevant jurisdiction within 3 days.») of the Law on Administrative sanctions have violated the Article 47.1. («Judicial power shall be vested exclusively in courts») of the Constitution.

(ที่มา: <https://codices.coe.int/codices/documents/precis/1BD091FB-95CB-43DB-3CDF-08DC225DC81B>)

สรุปข้อเท็จจริงและคำพิพากษาของศาลสูงสุดญี่ปุ่น
คำพิพากษาที่ (Gyo-Tsu) 78/2020 ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐)
กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่*

นางสาวชกร น้อยเพ็ง
นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

๑. บทสรุปแห่งคดี

ความเหลื่อมล้ำของคะแนนเสียงระหว่างเขตเลือกตั้งในแง่ของคุณค่าของคะแนนเสียง (the value of votes) ตามบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสัดส่วนที่นั่งของสมาชิกวุฒิสภา (members of the House of Councillors) (ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง) ตามมาตรา ๑๔ และตารางภาคผนวก ๓ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Offices Election Act) และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เลขที่ ๗๕ ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ไม่อาจถือได้ว่าก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมจนถึงขั้นที่จะเป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ณ ขณะเวลาที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑

๒. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น^๑

มาตรา ๑๔

* สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำพิพากษาได้ที่:

<https://codices.coe.int/codices/documents/precis/EA799842-2A0B-4A53-405B-08DC225DC81B>

^๑ The Constitution of Japan 1946

Article 14

1) All of the people are equal under the law and there shall be no discrimination in political, economic or social relations because of race, creed, sex, social status or family origin.

Article 15

1) The people have the inalienable right to choose their public officials and to dismiss them.

Etc.

3) Universal adult suffrage is guaranteed with regard to the election of public officials.

Article 43

Both Houses shall consist of elected members, representative of all the people.

Article 44

The qualifications of members of both Houses and their electors shall be fixed by law. However, there shall be no discrimination because of race, creed, sex, social status, family origin, education, property or income.

(source: <https://codices.coe.int/codices/documents/constitution/5FE5AFB2-FEC7-4D54-A864-57EB4D31A77A?lang=eng#aa8ba201f-6460-4f73-183c-08dc0d39b46c>)

๑) ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะในความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม หรือเชื้อสายครอบครัว

มาตรา ๑๕

๑) ประชาชนมีสิทธิอันไม่อาจโอนหรือเพิกถอนได้ในการเลือกตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฯลฯ

๓) มีการรับรองหลักการออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไปสำหรับประชาชนผู้บรรลุนิติภาวะทุกคน ในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๔๓

สภาทั้งสองแห่งของรัฐสภาให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง และเป็นตัวแทนของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๔๔

คุณสมบัติของสมาชิกทั้งสองสภาและผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะกำหนดโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม เชื้อสายครอบครัว การศึกษา ทรัพย์สิน หรือรายได้

๓.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๑^๓

เขตเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๑๔

๑) เขตเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภา (ที่มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง) และจำนวนสมาชิกที่พึงได้รับการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๓

๒) แม้จะมีการยุบ จัดตั้ง แบ่งแยก หรือควมรวมจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา ๖ (๒) วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น เขตเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภา (ที่มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง) และจำนวนสมาชิกที่พึงได้รับการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง ยังคงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามแนวทางก่อนหน้านั้น

๓. คำพิพากษาของศาลสูงสุด

ศาลสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Offices Election Act) โดยพระราชบัญญัติ เลขที่ ๗๕ ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ มีผลเป็นเพียงแค่การกำหนดมาตรการ

^๓ Public Offices Election Act 2018

Electoral districts for members elected from House of Councillors electoral districts)

Article 14 The electoral districts for Members of the House of Councillors (elected by electoral districts) and the number of Members to be elected in each electoral district are provided for in Appendix 3.

2. Even if prefectures are abolished, established, divided or merged pursuant to the provisions of Article 6-2, Paragraph 1 of the Local Autonomy Law , the electoral districts of members of the House of Councillors (elected from electoral districts) and the number of members to be elected in each electoral district shall remain governed by the previous precedents.

(https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC1000000100/20181025_430AC0100000075#325AC1000000100-Sp)

ในการเพิ่มจำนวนที่นั่งจำนวนสองที่นั่งสำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ในกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะดำเนินมาตรการต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการส่งเสริมการลดความเหลื่อมล้ำ และป้องกันมิให้เกิดการขยายตัวของความเหลื่อมล้ำนั้น เป็นกรณีที่มีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการอภิปรายและการทบทวนเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งของวุฒิสภาอย่างกว้างขวางในหลายมิติก็ตาม แต่การกำหนดแผนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่ชัดเจนไม่สามารถกระทำได้โดยง่าย อีกทั้งยังมีข้อเรียกร้องให้มีการยกเลิกการควมรวมเขตเลือกตั้งจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Offices Election Act) และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติเลขที่ ๗๕ ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ซึ่งพยายามแก้ไขความเหลื่อมล้ำ (แม้ว่าจะเพียงเล็กน้อยก็ตาม) ขณะเดียวกันก็ยังคงไว้ซึ่งการควมรวมเขตเลือกตั้งตามที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านี้ด้วย ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวอาจอนุมานได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งแนวทางการปฏิรูปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติ เลขที่ ๖๐ ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งลดระดับความเหลื่อมล้ำจากสัดส่วนสูงสุดโดยประมาณที่ ๕ ต่อ ๑ มาเป็นเวลาหลายทศวรรษ นอกจากนี้ ขณะที่กระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งของวุฒิสภาที่ได้ดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นลำดับขั้นนั้นก็ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ กรณีจึงมีอาจสรุปได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติเลยมพิจารณาทบทวนระบบการเลือกตั้งดังกล่าวหรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่มุ่งแก้ไขความเหลื่อมล้ำ

ในส่วนของการพิจารณาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นนั้น กรณีมีอาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๐๑๙ ความเหลื่อมล้ำของคะแนนเสียงระหว่างเขตเลือกตั้ง ในแง่ของคุณค่าของคะแนนเสียงเลือกตั้ง (the value of votes) ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งสัดส่วนที่นั่งสำหรับสมาชิกวุฒิสภา (ที่มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง) ตามมาตรา ๑๔ และตารางภาคผนวก ๓ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๘ นั้น แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคอย่างยิ่งจนอาจนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่อาจถูกวินิจฉัยให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ณ เวลานั้นที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา

JPN-2021-3-001

a) Japan b) Supreme Court c) Grand Bench d) 18/11/2020 e) (Gyo-Tsu) 78/2020 f) Constitutionality of the provisions of the Public Offices Election Act specifying the appointment of seats for members of the House of Councilors to be elected from constituencies g) *Minshu* 74-8 (Official Gazette), *Hanreitaimuzu* 1480; *Hanreijiho* 2477; CODICES (English). h) Codices (English)

Headnotes

The disparity between constituencies in terms of the value of votes under the provisions on the apportionment of seats for members of the House of Councillors (to be elected from constituencies) in Article 14 and Appended Table 3 of the Public Offices Election Act amended by Act no. 75 of 2018 cannot be said to indicate the existence of extreme inequality to such an extent that it could raise a question of unconstitutionality as of the time of the ordinary election of the members of the House of Councillors held on 21 July 2019.

Summary

The amendment to the Public Offices Election Act by Act no. 75 of 2018 only resulted in the introduction of a measure to increase the number of seats in one constituency by two with regard to members to be elected from constituencies. In view of this, it cannot be said that the efforts made by the legislative branch in relation to measures, etc. that are necessary for promoting any further correction of this disparity and maintaining the reduced disparity, while preventing it from expanding again, have made great progress. However, as a specific reform plan was not easily established, even after various discussions and reviews concerning the election system for the House of Councillors, and there was a strong call for the dissolution of the merger of constituencies, the 2018 Amendment corrected the disparity, albeit only slightly, while maintaining the merger of constituencies. Thus, the amendment can be understood as giving consideration to the aim of maintaining the direction intended by the amendment to the Public Offices Election Act by Act no. 60 of 2015, which reduced the maximum disparity that had hovered around 5 to 1 for several decades. In addition, it is, in some aspects, inevitable that the process toward the realisation of reform of the election system for the House of Councillors

would be carried out progressively. Based on these points, it is impossible to determine that the legislative branch lost the mindset of aiming to correct the disparity in its review process.

Upon a comprehensive consideration of the aforementioned circumstances, it cannot be said that at the time of the ordinary election of the members of the House of Councillors held on 21 July 2019, the disparity between constituencies, in terms of the value of votes under the provisions concerning the apportionment of seats for members of the House of Councillors (to be elected from constituencies) in Article 14 and Appended Table 3 of the Public Offices Election Act after the amendment in 2018, indicated the existence of extreme inequality to such an extent that it could raise a question of unconstitutionality. Therefore, the abovementioned provisions cannot be held to have become unconstitutional by that point in time. There are opinions and dissenting opinions.

(source: <https://codices.coe.int/codices/documents/precis/EA799842-2A0B-4A53-405B-08DC225DC81B>)

สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ
คำวินิจฉัย เลขที่ 2021, 15/2022 ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๕ (ค.ศ. ๒๐๒๒)
กรณีบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการกำหนดระยะเวลาในการทำงานเกินกว่า ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่^๑

นางสาววิชิตา ชมภูฟู
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

๑. บทสรุปแห่งคดี

บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งอนุญาตให้ผู้ใช้แรงงานที่รับจ้างก่อสร้างทางหลวง (highway construction workers) ต้องทำงานได้เฉลี่ย ๖๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. สรุปข้อเท็จจริง

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ ได้รับคำร้องจากสหภาพแรงงานสองแห่งและองค์กรคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงาน (organization for protection of workers' rights) ซึ่งขอให้พิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประโยชน์สาธารณะและการเสนอหุ้นส่วนยุทธศาสตร์สำหรับการดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของโครงการระเบียงเศรษฐกิจที่ ๘ และที่ ๑๐ ของสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ

อนึ่ง บทบัญญัติพิพาทได้กำหนดให้ในระหว่างการดำเนินโครงการดังกล่าว หุ้นส่วนยุทธศาสตร์อาจมีสิทธิที่จะกำหนดเวลาการทำงานของผู้ใช้แรงงานโดยขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระบวนการทำงานและระยะเวลาสิ้นสุดตามสัญญาก่อสร้าง ด้วยเหตุนี้ ระยะเวลาการทำงานของผู้ใช้แรงงานแต่ละคนอาจเฉลี่ยได้ถึง ๖๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกจากนี้ บทบัญญัติพิพาทยังกำหนดให้ระยะเวลาการทำงานจะต้องเป็นไปตามความยินยอมล่วงหน้าโดยชัดแจ้งและเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้ใช้แรงงาน

ทั้งนี้ ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักความแน่นอนแห่งกฎหมาย (principle of the rule of law and legal certainty) เนื่องจากทำให้ผู้ใช้แรงงานก่อสร้างอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบและไม่เสมอภาคเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ใช้แรงงานในตำแหน่งอื่น รวมทั้งยังละเมิดมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญซึ่งให้การรับรองสิทธิในการทำงาน (right to work) และสิทธิในการพักผ่อน (right to rest)

๓. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ^๒

^๑ สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำวินิจฉัยได้ที่:

<https://codices.coe.int/codices/documents/precis/52C963E6-F848-4F16-4203-08DC225DC81B>

^๒ The Constitution of the Republic of North Macedonia
Article 8

มาตรา ๘

คุณค่าพื้นฐานของระเบียบรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมาซิโดเนีย มีดังนี้

- (๑) เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลและพลเมือง ซึ่งเป็นที่ยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
- (๒) การแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ประจำชาติอย่างเสรี
- (๓) หลักนิติธรรม
- (๔) การแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
- (๕) พหุนิยมทางการเมือง การเลือกตั้งเสรี โดยตรง และเป็นประชาธิปไตย
- (๖) การคุ้มครองทรัพย์สินตามกฎหมาย
- (๗) เสรีภาพของตลาดและผู้ประกอบการ
- (๘) มนุษยธรรม ความยุติธรรมทางสังคม และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน
- (๙) การปกครองตัวเองส่วนท้องถิ่น

The fundamental values of the constitutional order of the Republic of Macedonia are:

- the basic freedoms and rights of the individual and citizen, recognized in international law and set down in the Constitution;
- the free expression of national identity;
- the rule of law;
- the division of state powers into legislative, executive and judicial;
- political pluralism and free, direct and democratic elections;
- the legal protection of property;
- the freedom of the market and entrepreneurship;
- humanism, social justice and solidarity;
- local self-government;
- proper urban and rural planning to promote a congenial human environment, as well as ecological protection and development; and
- respect for the generally accepted norms of international law.

Anything that is not prohibited by the Constitution or by law is permitted in the Republic of Macedonia.

Article 9

Citizens of the Republic of Macedonia are equal in their freedoms and rights, regardless of sex, race, colour of skin, national and social origin, political and religious beliefs, property and social status. All citizens are equal before the Constitution and law.

Article 32

Everyone has the right to work, to free choice of employment, protection at work and material assistance during temporary unemployment.

Every job is open to all under equal conditions.

Every employee has a right to appropriate remuneration.

Every employee has the right to paid daily, weekly and annual leave. Employees cannot waive this right.

The exercise of the rights of employees and their position are regulated by law and collective agreements.

(ที่มา: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1991/en/103925>)

(๑๐) การวางผังเมืองและชนบทที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อมนุษย์ ตลอดจนการคุ้มครองและพัฒนาทางนิเทศวิทยา

(๑๑) การเคารพต่อบรรทัดฐานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ สิ่งใดที่ไม่ได้ถูกห้ามโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมาย สิ่งนั้นถือว่าได้รับอนุญาตในสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ

มาตรา ๙

พลเมืองของสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือมีความเสมอภาคในเสรีภาพและสิทธิโดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ สีผิว ชาติกำเนิดและถิ่นกำเนิดทางสังคม ความเชื่อทางการเมืองและศาสนา ทรัพย์สิน และสถานะทางสังคม พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

มาตรา ๓๒

ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน การเลือกงานได้อย่างเสรี การได้รับการคุ้มครองในที่ทำงาน และการช่วยเหลือทางวัตถุในช่วงว่างงานชั่วคราว

งานทุกตำแหน่งเปิดกว้างสำหรับทุกคนภายใต้เงื่อนไขที่เท่าเทียมกัน

ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม

ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิได้รับการลาป่วยวัน รายสัปดาห์ และรายปีโดยได้รับค่าจ้าง ลูกจ้างไม่สามารถสละสิทธินี้ได้

การใช้สิทธิของลูกจ้างและสถานะของพวกเขาจะถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๘.๑.๑.๓.๔ มาตรา ๙ และมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (the Law on Labour Relations) ข้อตกลงร่วมและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยข้อกำหนดแรงงานในสัญญาจ้างภาครัฐ (the General Collective Agreement and the ILO Labour Clauses (Public Contracts) Convention) ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติพิพาทนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นว่า จำนวนชั่วโมงการทำงานที่กำหนดโดยบทบัญญัติพิพาทนั้นมีความแตกต่างและยาวนานกว่าชั่วโมงการทำงานของแรงงานทั้งหมดในประเทศ ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานและข้อตกลงร่วมกำหนดไว้ กล่าวคือ จะต้องไม่เกิน ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เว้นแต่จะระบุไว้อย่างชัดเจนเป็นรายกรณี โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งข้อสังเกตว่า การมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยกฎหมายและข้อตกลงร่วมที่กำหนดการใช้สิทธิและสถานะของลูกจ้าง ย่อมหมายถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะต้องเคารพต่อบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ และต้องทำให้สิทธิในการทำงานและสิทธิอื่น ๆ ของลูกจ้าง อาทิ สิทธิในการพักผ่อนประจำวันและประจำสัปดาห์ (right to daily and weekly rest) อันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญสามารถบรรลุผลได้โดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้มีการทำงานถึง ๖๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ตามที่

บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ของกฎหมายพิพาท แสดงให้เห็นว่าสิทธิดังกล่าวย่อมถูกคุกคามและสาระสำคัญของสิทธินั้นย่อมถูกลิดรอนโดยมีพักต้องสงสัย เนื่องจากระยะเวลาในการพักผ่อนทางกายและศักยภาพทางจิตใจของลูกจ้าง รวมถึงเวลาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในขอบเขตส่วนตัวและชีวิตครอบครัวได้ถูกลดทอนลงอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ สิทธิในการพักผ่อนประจำวันและประจำสัปดาห์ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อลูกจ้างในภาคก่อสร้าง ซึ่งต้องปฏิบัติงานกลางแจ้งภายใต้เงื่อนไขในทุกสภาพอากาศและต้องใช้แรงกายเป็นอย่างมาก ดังนั้น แรงงานก่อสร้างถนนจึงถูกจัดอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกับแรงงานในภาคส่วนอื่น ๆ กรณีจึงเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของพลเมือง (principle of equality of citizens) ซึ่งได้รับการรับรองตามมาตรา ๙ ของรัฐธรรมนูญ

ขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญได้เน้นย้ำว่า แม้ระยะเวลาการทำงานจะถูกกำหนดไว้ตามกฎหมาย ให้มีความเป็นไปได้และมีเงื่อนไขว่าขึ้นอยู่กับความยินยอมล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรจากลูกจ้างก็ตาม แต่เงื่อนไขดังกล่าวไม่มีผลต่อความสอดคล้องต้องกันของการกำหนดชั่วโมงการทำงานดังกล่าวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เงื่อนไขเบื้องต้นในการให้ลูกจ้างให้ความยินยอมย่อมเท่ากับเป็นการให้ลูกจ้างสละสิทธิในการพักผ่อนประจำวันและประจำสัปดาห์ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าลูกจ้างจะสละสิทธิดังกล่าวมิได้

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า บทบัญญัติพิพาทมีลักษณะไม่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้มีการบังคับใช้โดยพลการ ซึ่งขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม อันเป็นคุณค่าพื้นฐานของระบอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๘.๑.๓ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนมาตรา ๑๒ ของกฎหมายพิพาท

MKD-2022-2-002

- a) North Macedonia b) Constitutional Court c) d) 13/07/2022 e) 2021, 15/2022 f)
g) *Sluzben vesnik na Republika Severna Makedonija* (Official Gazette), 169/2022, 27.07.2022
h) Codices (German)

Headnotes

The legal provision that allows highway construction workers to work an average of 60 hours per week is unconstitutional.

Summary

I. Upon the initiative of two trade unions and an organisation for protection of workers' rights, the Constitutional Court reviewed Article 12 of the Law on Determination of Public Interest and Nominating the Strategic Partner for the implementation of the Project for the construction of the infrastructure of Corridor 8 and Corridor 10 in the Republic of North Macedonia (Official Gazette no.163/2021).

The challenged provision provided that during the implementation of the project, depending on the requirements of the work process and the deadlines in the construction agreement, the Strategic Partner would have the right to organise the working time of the workers, so that the working time of each worker could be an average of 60 hours per week. The provision also stipulated that that working time could be introduced only with the express, written and prior consent of the employee.

The petitioners argued that that provision was contrary to the constitutional principle of the rule of law and legal certainty, that it placed the construction workers in an unequal and disadvantageous position compared to other workers, and that it violated Article 32 of the Constitution, which guarantees the right to work and the right to rest.

II. Based on the analysis of the Constitutional provisions of Articles 8.1.1.3.4, 9 and 32, the relevant provisions of the Law on Labour Relations, the General Collective Agreement and the ILO Labour Clauses (Public Contracts) Convention, the Constitutional Court found that the disputed provision was not in accordance with the Constitution.

The Court indicated that the working hours prescribed by the contested provision differed from and were longer than the working hours of all workers in the country, which are prescribed by labour law and collective agreements and which cannot be longer than 40 hours per week, except in precisely defined cases. The Court noted that the constitutional authorisation by law and collective agreements regulating the exercise of the rights of employees and their position means that the lower acts must respect the constitutional norms and enable the right to work and other rights of employees, such as the constitutional right to daily and weekly rest, to be fully realised. By providing for the possibility of 60 working hours per week, as specified in Article 12 of the disputed Law, those rights were undoubtedly threatened and their essence was violated because the time period for restoring the physical and intellectual capacities of the employee and for carrying out activities in the sphere of personal and family life was significantly shortened.

Moreover, the right to daily and weekly rest is especially important for the employees in the construction sector where the work is performed outdoors, in all weather conditions and requires exceptional physical efforts. The road construction workers were thus placed in an unequal position compared to workers in other sectors; that situation also violated the constitutional principle of equality of citizens guaranteed by Article 9 of the Constitution.

The Court further stressed that although the contested organisation of working hours was established by law as a possibility and made conditional upon written and prior consent of the employee, this had no influence on the inconsistency of the contested organisation of working hours with the constitutional provisions. Namely, the stipulated prerequisite for employee's prior consent actually meant giving up the right to daily and weekly rest, contrary to Article 32.4 of the Constitution, which stipulates that the employee cannot waive these rights.

The Court also found that, contrary to the principles of legal certainty and the rule of law as a fundamental value of the constitutional order of the Republic (Article 8.1.3 of the Constitution), the disputed provision was imprecise and left room for arbitrariness in its application. For these reasons, the Court struck out Article 12 of the disputed Law.

III. The Decision was reached unanimously.

(source: <https://codices.coe.int/codices/documents/precis/52C963E6-F848-4F16-4203-08DC225DC81B>)

สรุปข้อเท็จจริงและคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐเอสโตเนีย
คำพิพากษา ที่ 5-23-6 ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ (ค.ศ. ๒๐๒๓)
กรณีการขออนุญาตพำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวของเยาวชนที่ต้องการตั้งรกราก
เพื่อดูแลผู้ปกครองผู้ซึ่งต้องการความช่วยเหลือ*

นายนิติกร จิรนิติกาลกิจ
ผู้อำนวยการกองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

๑. บทสรุปแห่งคดี

ศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐเอสโตเนียวางหลักในคดีนี้ว่า การปราศจากซึ่งฐานทางกฎหมายสำหรับการอนุญาตพำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราว (a temporary residence permit) แก่เยาวชน (an adult child) เพื่อตั้งรกรากในเอสโตเนียกับผู้ปกครองที่ต้องการการดูแล (a parent in need of care) และได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในระยะยาว (a long-term resident's residence permit) นั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐบัญญัติคนต่างด้าว (the Alien Act) ได้กำหนดเหตุ (สำหรับบางสถานการณ์พิเศษ) ในการอนุญาตให้แก่เยาวชนซึ่งเป็นชาวต่างชาติ ให้สามารถพำนักอาศัยหรืออยู่ในเอสโตเนียเพื่อดูแลผู้ปกครองที่ต้องการการดูแลและได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในระยะยาวได้

๒. สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องในคดีนี้ เป็นพลเมืองของสหพันธรัฐรัสเซีย ได้ยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๑๘ ของรัฐบัญญัติคนต่างด้าว (the Alien Act) เพื่อขออนุญาตพำนักอาศัยในเอสโตเนียเป็นการชั่วคราว เพื่อตั้งรกรากกับผู้ปกครองซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องการการดูแล (a parent in need of care) (มารดาของผู้ร้อง)

ต่อมาคณะกรรมการกิจการตำรวจและชายแดน (the Police and Border Guard Board) ปฏิเสธที่จะอนุญาตตามคำขอของผู้ร้อง จากนั้นผู้ร้องจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งก็มีคำสั่งไม่รับฟ้องเช่นกัน ผู้ร้องจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลแขวง (Circuit Court) ซึ่งได้พิพากษาเห็นชอบด้วยกับอุทธรณ์บางส่วนและมีคำพิพากษาใหม่โดยระบุว่า รัฐบัญญัติคนต่างด้าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตราบใดที่รัฐบัญญัติดังกล่าวไม่อนุญาตให้เยาวชนซึ่งเป็นชาวต่างชาติสามารถพำนักอาศัยอยู่ในเอสโตเนียเป็นการชั่วคราว เพื่อตั้งรกรากกับผู้ปกครองที่ต้องการการดูแลและได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในเอสโตเนียในระยะยาวได้ นอกจากนี้ ศาลอุทธรณ์ยังพิพากษาให้หลักเกณฑ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เลขที่ ๗ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ ว่าด้วย “ขั้นตอนในการยื่นขออนุญาตพำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวและการขยายระยะเวลา และการยื่นขออนุญาตพำนักอาศัยในระยะยาว และการฟื้นฟูเรื่องใหม่ รวมถึงอัตรารายได้ตามกฎหมาย” (The procedure for applying for a temporary residence permit and its extension and applying for a long-term

* สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำพิพากษาได้ที่:

<https://codices.coe.int/codices/documents/precis/2CA9688B-E3E8-4A47-CD0D-08DC36AD54A3>

resident's residence permit and its restoration, and the rates of legal income) ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย ทราบใดที่หลักเกณฑ์ดังกล่าว มิได้กำหนดขั้นตอนที่จำเป็นสำหรับการอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศ จากนั้น ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลสูงสุด อย่างไรก็ตาม มารดาของผู้ร้องได้เสียชีวิตในระหว่างการพิจารณาของศาลแขวง

๓. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเอสโตเนีย ค.ศ. ๑๙๙๒ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๑๕)

มาตรา ๙.๑ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคลและของทุกคน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมใช้บังคับกับพลเมืองเอสโตเนีย และกับพลเมืองของรัฐต่างชาติ รวมถึงคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในเอสโตเนียอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา ๑๒.๑ ทุกคนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีผู้ใดถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งสัญชาติ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ถิ่นกำเนิด ศาสนา มุมมองทางการเมือง ทรัพย์สินหรือสถานะทางสังคม หรือด้วยเหตุอื่นใด

มาตรา ๒๖ ทุกคนมีสิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องไม่ละเมิดชีวิตส่วนตัวหรือชีวิตครอบครัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ในกรณีและตามขั้นตอนที่บัญญัติในกฎหมายเพื่อปกป้องการสาธารณสุข ศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อย หรือสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือเพื่อป้องกันการกระทำความผิดทางอาญา หรือเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิด

มาตรา ๒๗ ครอบครัว ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพิทักษ์รักษาและความเจริญเติบโตของชาติ และซึ่งก่อให้เกิดรากฐานของสังคม ย่อมได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล

คู่สมรสย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ผู้ปกครองย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรและจัดหาสิ่งต่าง ๆ เพื่อบุตร

การคุ้มครองผู้ปกครองและบุตรให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ครอบครัวย่อมต้องดูแลสมาชิกในครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือ

มาตรา ๓๖.๑ พลเมืองเอสโตเนียย่อมไม่ถูกเนรเทศออกจากเอสโตเนียหรือถูกห้ามมิให้ตั้งรกรากในเอสโตเนีย^๒

^๒ The Constitution of the Republic of Estonia 1992 (revised 2015)

§ 9. The rights, freedoms and duties of all persons and of everyone, as set out in the Constitution, apply equally to citizens of Estonia and to citizens of foreign states and stateless persons in Estonia.

§ 12. Everyone is equal before the law. No one may be discriminated against on the basis of nationality, race, colour, sex, language, origin, religion, political or other views, property or social status, or on other grounds.

§ 26. Everyone is entitled to inviolability of his or her private and family life. Government agencies, local authorities, and their officials may not interfere with any person's private or family life, except in the cases and pursuant to a procedure provided by law to protect public health, public morality, public order or the rights and freedoms of others, to prevent a criminal offence, or to apprehend the offender.

๓.๒ รัฐบัญญัติคนต่างด้าว

มาตรา ๑๑๘ เหตุในการอนุญาตให้พำนักอาศัยเป็นการชั่วคราว

การพำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวอาจได้รับอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวในกรณีดังต่อไปนี้

- ๑) เพื่อตั้งรกรากกับคู่สมรส
- ๒) เพื่อตั้งรกรากกับญาติใกล้ชิด
- ๓) เพื่อการศึกษา
- ๔) เพื่อการทำงาน
- ๕) เพื่อทำธุรกิจ
- ๖) [ยกเลิก]
- ๗) บนฐานของสนธิสัญญา หรือ
- ๘) ในกรณีมีผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

มาตรา ๒๐๓ กรณีการอนุญาตให้พำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

(๑) คนต่างด้าวอาจได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเพื่อการช่วยเหลือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของหลักฐานในการกระทำความผิดอาญา หาก

- ๑) ผู้นั้นเป็นเหยื่อหรือเป็นพยานในกระบวนการทางอาญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นความผิดอาญา ตามมาตรา ๑๓๓ - ๑๓๓ มาตรา ๑๓๘ - ๑๔๐ หรือมาตรา ๑๗๕ ของประมวลกฎหมายอาญา
- ๒) เป็นเหยื่อของการจ้างงานโดยผิดกฎหมายหรือเป็นพยานหลักฐานซึ่งเป็นผู้เยาว์
- ๓) [ยกเลิก]
- ๔) สุขภาพและชีวิตของเหยื่อผู้ซึ่งถูกจ้างงานโดยผิดกฎหมาย หรือของพยานซึ่งได้รับอันตรายหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเหล่านั้นถูกละเมิด

(๒) ในกรณีการอนุญาตให้พำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแก่เหยื่อหรือพยานตามความใน (๑) ของมาตรานี้ จะต้องเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์การกระทำความผิดอาญา หรือจะต้องได้รับความยินยอมให้กระทำเช่นนั้นและได้ตัดความสัมพันธ์กับบุคคลที่ต้องสงสัยหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดดังกล่าว^๓

§ 27. The family, which is fundamental to the preservation and growth of the nation and which constitutes the foundation of society, enjoys the protection of the government.

Spouses have equal rights.

Parents have the right and the duty to raise their children and to provide for them.

The protection of parents and children is provided by law.

The family is required to provide for its members who are in need.

§ 36. No citizen of Estonia may be expelled from Estonia or prevented from settling in Estonia.

(ที่มา: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>)

^๓ Alien Act 2009

§ 118. Bases for issue of temporary residence permit

A temporary residence permit may be issued to an alien:

- 1) to settle with a spouse;
- 2) to settle with a close relative;
- 3) for study;

๔. คำพิพากษาของศาลสูงสุด

องค์คณะผู้พิพากษาแผนกคดีรัฐธรรมนูญในศาลสูงสุด (The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court) พิจารณาแล้วเห็นว่า การปราศจากซึ่งฐานทางกฎหมายของรัฐบัญญัติคนต่างด้าวในการอนุญาตให้พำนักอาศัยในเอสโตเนียเป็นการชั่วคราว (a temporary residence permit) แก่เยาวชน (an adult child) เพื่อตั้งรกรากกับผู้ปกครองที่ต้องการการดูแลนั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน องค์คณะก็ปฏิเสธที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลักเกณฑ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเห็นว่า แม้โดยหลักแล้วจะเป็นเรื่องของการอนุญาตตามคำขอเพื่อกำหนดภาระผูกพันก็ตาม แต่เนื่องจากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเหตุเพราะมารดาของผู้ร้องเสียชีวิตในระหว่างการพิจารณา คำร้องขอตั้งกล่าวจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการพิจารณาต่อไป

อนึ่ง องค์คณะเห็นว่า ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันของครอบครัว (the field of family reunification) ซึ่งบางส่วนสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป คือ หลักเกณฑ์ของคณะมนตรียุโรป (EU Council Directive) ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ (ค.ศ. ๒๐๐๓) ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันของครอบครัว (2003/86/EC) มิได้กำหนดหรือห้ามการกำหนดฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาทนี้ ดังนั้นกฎหมายของสหภาพยุโรปจึงมิได้ห้ามการรับคำร้องเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีนี้แต่อย่างใด

จากนั้นพิจารณาต่อไปเห็นว่า การปราศจากซึ่งฐานทางกฎหมายในการอนุญาตให้พำนักอาศัยในเอสโตเนียเป็นการชั่วคราวแก่เยาวชนซึ่งเป็นชาวต่างชาติ เพื่อตั้งรกรากกับผู้ปกครองที่ต้องการการดูแลและได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศในระยะยาวนั้น ถือเป็น การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในครอบครัว (the fundamental right to family) (ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ) รวมถึงสิทธิ

-
- 4) for employment;
 - 5) for enterprise;
 - 6) [Repealed - RT I, 29.06.2012, 5 - entry into force 01.07.2012];
 - 7) on the basis of a treaty or;
 - 8) in case of substantial public interest.

§ 203. Cases of temporary residence permits issued in case of substantial public interest

(1) An alien may be granted a temporary residence permit in case of substantial public interest (hereinafter a temporary residence permit in case of substantial public interest) for assistance in the ascertaining of the facts of the subject of proof of a criminal offence if:

- 1) he or she is a victim or a witness in a criminal procedure, the object of which is a criminal offence provided for in §§ 133-133³, 138-140 or 175 of the Penal Code; [RT I, 18.04.2013, 2 - entry into force 28.04.2013]
- 2) a victim who was illegally employed or a witness was a minor child;
- 3) [Repealed - RT I, 18.04.2013, 2 - entry into force 28.04.2013]
- 4) the health and life of a victim who was illegally employed or of a witness was endangered or their human dignity was violated. [RT I, 30.06.2011, 1 - entry into force 20.07.2011]

(2) In case of the issue of a temporary residence permit in case of substantial public interest the victim or witness specified in subsection (1) of this section shall have previously facilitated the ascertaining of facts relating to the subject of proof of a criminal offence or has given consent for doing so and has broken off all the relations with the persons who are being suspected or accused of committing the respective offence. [RT I, 30.06.2011, 1 - entry into force 20.07.2011]

(ที่มา: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112013013/consolide>)

ขั้นพื้นฐานในความเสมอภาค (the general fundamental right to equality) (ตามมาตรา ๑๒.๑ ของรัฐธรรมนูญ) อันเป็นสิทธิของทั้งชาวต่างชาติที่ขออนุญาตพำนักอาศัยและชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยอยู่ในเอสโตเนียเป็นการถาวรแล้ว ทั้งนี้ สิทธิขั้นพื้นฐานในครอบครัวยังครอบคลุมถึงพลเมืองต่างชาติ (foreign citizens) และบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ (stateless persons) ที่อาศัยอยู่ในเอสโตเนีย รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นด้วย (ตามมาตรา ๙.๑ ของรัฐธรรมนูญ) แม้ว่าชาวต่างชาติจะไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะพำนักอาศัยอยู่ในเอสโตเนีย (ตามมาตรา ๓๖.๑ ของรัฐธรรมนูญ) แต่สิทธิดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นจากการได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศ (a residence permit) อย่างไรก็ตาม ในทำนองเดียวกันกับสิทธิอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ สิทธิขั้นพื้นฐานในครอบครัวและสิทธิขั้นพื้นฐานในความเสมอภาค ย่อมมิใช่สิทธิเด็ดขาด (absolute)

ขณะที่ในบริบทของการย้ายถิ่นฐานของครอบครัวนั้น (family migration) ปัจจุบันกฎหมายอนุญาตให้สมาชิกในครอบครัวของชาวต่างชาติที่ต้องการความช่วยเหลือสามารถขออนุญาตพำนักอาศัยในเอสโตเนียเป็นการชั่วคราวได้ โดยเป็นไปตามรัฐบัญญัติคนต่างด้าวซึ่งอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวได้โดยวัตถุประสงค์ของการย้ายถิ่นฐานของครอบครัวนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของคณะมนตรียุโรป (EU Council Directive) ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นญาติ (relatives) ไม่ว่าจะในสายใดของผู้ยื่นคำขอ หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการรวมตัวกันของครอบครัว (reunification) เป็นของรัฐสมาชิก ดังนั้น การได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวและตั้งรกรากในเอสโตเนียกับญาติผู้ใกล้ชิด (a close relative) (ซึ่งในกรณีนี้คือผู้ปกครอง) ที่ต้องการการดูแล ย่อมเป็นการเปิดช่องทางใหม่สำหรับการย้ายถิ่นฐาน (a new immigration channel) ซึ่งมีได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ กรณีที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มว่าจะเป็นการเพิ่มการย้ายถิ่นฐานของครอบครัวไปยังเอสโตเนีย ซึ่งจะทำให้สัดส่วนของชาวต่างชาติต่อประชากรของเอสโตเนียมีเพิ่มขึ้นด้วยเหตุนี้ องค์คณะจึงตั้งข้อสังเกตว่า การย้ายถิ่นฐานในลักษณะนี้ถูกแยกออกจากวัตถุประสงค์สองประการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เพื่อหลีกเลี่ยงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของเอสโตเนีย (a threat to the national security and public order) ประการหนึ่ง และเพื่อหลีกเลี่ยงภาระที่จะเกิดขึ้นกับระบบของสังคม (a burden on the social system) อีกประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการดังกล่าว (the appropriateness of the measure) องค์คณะเห็นว่า การปราศจากซึ่งฐานของกฎหมายในการอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวสำหรับเยาวชนที่ประสงค์จะตั้งรกรากกับผู้ปกครองที่ต้องการการดูแลนั้น สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้ ขณะที่ก็ไม่มีมาตรการใดที่จะมีประสิทธิภาพที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความได้สัดส่วนอย่างแคบ (the narrow proportionality) ของการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว องค์คณะเห็นว่า ความร้ายแรงของการจำกัดสิทธิย่อมขึ้นอยู่กับว่า ผู้ปกครองที่ต้องการการดูแลนั้นสามารถที่จะย้ายออกจากเอสโตเนียและไปพำนักอาศัยอยู่กับเยาวชนในประเทศอื่นได้หรือไม่ รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ปกครองในกรณีที่ ต้องออกจากเอสโตเนียด้วย ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิย่อมมีความร้ายแรงมากขึ้นหากสถานการณ์ด้านสุขภาพของผู้ปกครองที่ต้องออกจากเอสโตเนียนั้นเกิดความเลวร้ายขึ้น ซึ่งนั่นย่อมเป็นผลกระทบที่ร้ายแรงต่อผู้ปกครองเอง อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ความร้ายแรงของการจำกัดสิทธิ

ขั้นพื้นฐานอาจถูกลดทอนลง และผลลัพธ์ตามรัฐธรรมนูญ (a constitutional outcome) ย่อมได้รับการรับรองโดยการอนุญาตให้เยาวชนสามารถพำนักอาศัยในประเทศเป็นการชั่วคราวได้ ด้วยเหตุผลด้าน “มนุษยธรรม” (humane reasons) ดังนั้น องค์คณะจึงเห็นว่า ฐานของกฎหมายในการอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราวเพื่อตั้งรกรากถาวรในเอสโตเนียด้วยเหตุสถานการณ์พิเศษ (the event of extraordinary circumstances) นั้น ย่อมปรากฏอยู่ในรัฐบัญญัติคนต่างด้าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๓ กำหนดให้ การพำนักอาศัยในประเทศอาจได้รับอนุญาตได้ สำหรับคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในเอสโตเนีย และแก่ผู้ที่ไม่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าหากออกจากเอสโตเนียแล้วจะมีภาระที่หนักเกินไป รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในเอสโตเนียด้วยเหตุอื่น

EST-2023-3-003

a) Estonia b) Supreme Court c) Constitutional Review Chamber d) 22/06/2023
 e) 5-23-6 f) Review of the constitutionality of the Aliens Act and Minister of the Interior
 Regulation no. 7 concerning application for a temporary residence permit g) h) Codices

Headnotes

The absence of a legal basis for granting a temporary residence permit to an adult child to settle with a parent in need of care residing in Estonia on the basis of a long-term resident's residence permit is not contrary to the Constitution. The Aliens Act contains grounds which, in extraordinary circumstances, will allow an adult child who is a foreigner to live or stay in Estonia to look after a parent in need of care residing there on the basis of a long-term residence permit.

Summary

I. The applicant in this matter, a citizen of the Russian Federation, applied for a temporary residence permit on the basis of a treaty (Article 118 of Aliens Act) to settle in Estonia with a parent in need of care (the applicant's mother).

The Police and Border Guard Board refused to grant the applicant a residence permit. The applicant lodged a complaint with Administrative Court, which was denied. The applicant lodged an appeal with Circuit Court, which upheld the appeal and issued a new judgment, granting the complaint in part, and declaring unconstitutional the Aliens Act insofar as it does not enable an adult child who is a foreigner to be granted a temporary residence permit to settle with a parent in need of care residing in Estonia on the basis of a residence permit. The Circuit Court also declared unconstitutional the Minister of the Interior Regulation no. 7 of 12 January 2017 on "The procedure for applying for a temporary residence permit and its extension and applying for a long-term resident's residence permit and its restoration, and the rates of legal income" (hereinafter, the "Regulation") insofar as it fails to lay down procedural rules necessary for the grant of the residence permit. Constitutional review proceedings before the Supreme Court were initiated.

The applicant's mother died during the Circuit Court proceedings.

II. The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court (hereinafter, the “Chamber”) concluded that the lack of legal basis in the Aliens Act for granting a temporary residence permit to an adult child to settle in Estonia with a parent in need of care, did not contradict the Constitution.

The Chamber declined to examine the application for review of the constitutionality of the Regulation. It could have been relevant primarily to granting the claim for imposing an obligation, but due to the change in circumstances, with the applicant's mother having died during the proceedings, this claim could no longer be satisfied. This issue belongs to the field of family reunification, which is partly harmonised by European Union law. EU Council Directive of 22 September 2003 on the right to family reunification (2003/86/EC) neither requires nor prohibits establishing the legal basis currently in dispute. Therefore, EU law does not limit the admissibility of constitutional review. The Chamber noted that the absence of a legal basis for granting a temporary residence permit to an adult child who is a foreigner to settle in Estonia with a parent in need of care residing in Estonia on the basis of a long-term resident's residence permit interferes with the fundamental right to family (Articles 26 and 27 of the Constitution), as well as the general fundamental right to equality (Article 12.1 of the Constitution), of both a foreigner applying for the residence permit and a foreigner permanently residing in Estonia. The fundamental right to family also extends to foreign citizens and stateless persons staying in Estonia (Article 9.1 of the Constitution) as well as their family members. Although, a foreigner does not have the constitutional right to reside in Estonia (Article 36.1 of the Constitution), this right may arise from a residence permit. Just like other fundamental rights guaranteed under the Constitution, the fundamental right to family and the fundamental right to equality are not absolute.

In the context of family migration, the law currently allows a temporary residence permit to be granted to a foreigner's family member in need of assistance in order to settle in Estonia. The legal bases laid down in the Aliens Act for granting a temporary residence permit for the purposes of family migration meet the requirements of the 2003 Directive. In the case of relatives in the descending or ascending line of the applicant, the Directive leaves the decision on the possibility of reunification to the Member State. Thus, the possibility of obtaining a temporary residence permit to settle in Estonia with a close relative (in this case, a parent) in need of care would open a new immigration channel, which is not provided in

the law. It is likely that this may increase family migration to Estonia, which will increase the share of foreigners among the Estonian population. The Chamber noted that immigration in the disputed manner is excluded for two different aims: to avoid a threat to the national security and public order of Estonia and a burden on the social system.

Assessing the appropriateness of the measure, the Chamber found that the absence of a legal basis for granting a temporary residence permit to an adult child in order to settle with a parent in need of care enables the aims to be achieved. There are no measures which would be equally effective. Assessing the narrow proportionality of interference with fundamental rights, the Chamber explained that the intensity of interference depends on whether the parent in need of care is able to leave Estonia and live with the adult child in another country; as well as on the consequences that leaving Estonia would have for the parent. The interference is extremely intense if the parent's health situation is such that leaving Estonia is impossible or a real risk exists that this would have serious consequences for the parent. In such a situation, the intensity of interference with fundamental rights would be reduced and a constitutional outcome guaranteed by the possibility of granting an adult child a temporary residence permit exceptionally for 'humane' reasons. The Chamber found that a legal basis for granting a temporary residence permit to settle permanently in Estonia in the event of extraordinary circumstances exists in the Aliens Act. Under Article 203, a residence permit can be granted to an alien who is staying in Estonia and on whom the imposition of an obligation to leave Estonia would clearly be too burdensome and who lacks the opportunity to obtain a residence permit in Estonia on another basis.

(source: <https://codices.coe.int/codices/documents/precis/2CA9688B-E3E8-4A47-CD0D-08DC36AD54A3>)

สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐतिวเนีย
 คำวินิจฉัย KT14-N3/2025 ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕)
 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
 เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคแห่งสิทธิของผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจหรือไม่*

นางสาวกชกร น้อยเพ็ง
 นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

๑. บทสรุปแห่งคดี

ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะได้ โดยคำนึงถึงสวัสดิการโดยรวมของประเทศ ขณะที่บทบัญญัติมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองการคุ้มครองสัตว์ป่าถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นหน้าที่ของรัฐในการปกป้อง คุ้มครอง และรักษาสัตว์ป่า เพื่อส่งต่อให้แก่คนรุ่นต่อไป (future generations) ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการคุ้มครองสัตว์ป่าซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายนิติบัญญัติ (ในกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเพาะเลี้ยงและการเลี้ยงสัตว์เพื่อนำไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์บางประเภท) อาจกำหนดข้อจำกัดที่ได้สัดส่วนบางประการ (proportionate limitations) ต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ และในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจจนทำให้กิจกรรมดังกล่าวต้องยุติลงโดยสิ้นเชิง ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีดุลยพินิจที่จะกำหนดกระบวนการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการอันเนื่องมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเคารพหลักความเสมอภาคแห่งสิทธิของผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ และไม่กำหนดกฎหมายที่ทำให้ผู้ประกอบกิจการบางรายที่ถูกตัดสิทธิการได้รับการชดเชยความเสียหายจากการถูกห้ามดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

๒. สรุปข้อเท็จจริง

กรณีมีคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องโดยการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ ของกฎหมายซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๗ ของรัฐบัญญัติสวัสดิภาพและการคุ้มครองสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๕ (the Law on the Welfare and Protection of Animals - LLWPA) และมาตรา ๑ และมาตรา ๒ ของกฎหมายซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ และมาตรา ๒๔ ของรัฐบัญญัติสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๐ (the Law on Wildlife - LLW) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๗๐ (ค.ศ. ๒๐๒๗) โดยกำหนดห้ามมิให้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อการผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์

* สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำวินิจฉัยได้ที่:

<https://codices.coe.int/codices/results/precis-in-progress/88A1D7ED-1B7D-437A-69F1-08DD8567389E>

โดยผู้ร้องโต้แย้งว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์สามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการอื่น เช่น การปรับปรุงเงื่อนไขการเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มเพื่อการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อการผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์ กฎเกณฑ์พิพาทยังขัดแย้งกับพันธกรณีของรัฐในการจัดสวัสดิการของรัฐ รวมถึงเสรีภาพในการเลือกประกอบกิจการโดยเสรี (the right to freely choose a business) นอกจากนี้ ผู้ร้องยังเห็นว่ามาตรา ๕ (๓) และมาตรา ๕ (๕) ถึง (๙) ของรัฐบัญญัติสวัสดิภาพและการคุ้มครองสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๕ (LLWPA) อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากกลไกการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้ประกอบการเข้าไปมีส่วนในการเลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อการผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์ และถูกกฎหมายห้ามมิให้ดำเนินกิจการดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยเหตุผล เนื่องจากจำนวนเงินชดเชยที่กำหนดไว้นั้นไม่สมเหตุสมผล กรณีจึงขัดต่อหลักความเชื่อถือโดยสุจริต (legitimate expectations) และหลักความยุติธรรม นอกจากนี้ ผู้ร้องให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ประกอบการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อผู้ประกอบการนั้นได้ชำระค้ำประกันสินเชื่อแบบมีเงื่อนไข (concessional loans) ครบถ้วนแล้วเท่านั้น ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า กรณีถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อหลักการความเสมอภาคแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (the constitutional principle of the equality of the rights of persons)

๓. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐลิทัวเนีย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๒^๖

มาตรา ๒๙

บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ศาล และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ สิทธิมนุษยชนต้องไม่ถูกจำกัด หรือได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ ด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ชาติพันธุ์ฐานะทางสังคม ความเชื่อ ศรัทธา หรือความคิดเห็น

มาตรา ๔๖

ระบบเศรษฐกิจของลิทัวเนียอยู่บนพื้นฐานของสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคล เสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล และเสรีภาพในการริเริ่มกิจการ

^๖ Lithuania's Constitution of 1992 with Amendments through 2019

Article 29

All persons shall be equal before the law, the court, and other State institutions and of cials.

The rights of the human being may not be restricted, nor may he be granted any privileges on the ground of gender, race, nationality, language, origin, social status, belief, convictions, or views.

Article 46

Lithuania's economy shall be based on the right of private ownership, freedom of individual economic activity and initiative.

The State shall support economic efforts and initiative that are useful to society.

The State shall regulate economic activity so that it serves the general welfare of the Nation.

Article 54

The State shall take care of the protection of the natural environment, wildlife and plants, individual objects of nature and areas of particular value and shall supervise a sustainable use of natural resources, their restoration and increase.

The destruction of land and the underground, the pollution of water and air, radioactive impact on the environment as well as depletion of wildlife and plants shall be prohibited by law.

(https://www.constituteproject.org/constitution/Lithuania_2019.pdf)

รัฐจะสนับสนุนความพยายามในการริเริ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

มาตรา ๕๔

รัฐมีหน้าที่ดูแลการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ สัตว์ป่าและพืชธรรมชาติ วัตถุธรรมชาติแต่ละประเภท และพื้นที่ที่มีคุณค่าเป็นพิเศษ และต้องควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างยั่งยืน รวมถึงการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร

การทำลายพื้นดินและชั้นใต้ดิน มลพิษทางน้ำและอากาศ ผลกระทบจากกัมมันตภาพรังสีต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการลดจำนวนของสัตว์ป่าและพืชธรรมชาติ จะต้องถูกห้ามโดยกฎหมาย

๓.๒ รัฐบัญญัติสวัสดิภาพและการคุ้มครองสัตว์แห่งสาธารณรัฐลิทัวเนีย พ.ศ. ๒๕๕๕^๓

^๓ the Law on the Welfare and Protection of Animals 2012

Article 1. Purpose of the Law

Etc.

Article 2. Definitions

Etc.

Article 3. Remit of State and Municipal Authorities

Etc.

Article 4. Cruel Treatment and Torture of Animals

Etc.

Article 5. Actions Not Constituting Cruel Treatment and Torture of Animals

Etc.

3) setting free of stray cats captured and neutered in accordance with cat neutering programmes coordinated with the municipal administration

Etc.

5) unpremeditated injury or killing of an animal

6) killing of animals to eradicate infectious animal diseases and for purposes related to public health, animal health and welfare and environment protection in accordance with requirements set forth by legal acts

7) killing of animals in urgent cases, where an end must be put to the suffering of a severely injured animal

8) use of other impact measures on or killing of animals with a view to eliminating a threat where a human being or another animal is in real danger

9) putting down of animals using only veterinary medicines, while other methods of putting down shall be prohibited

Article 10. Breeding of Animals

1. Pet breeding must be targeted, planned and intentional.

2. The persons breeding pets for commercial purposes must ensure the observance of requirements set forth by legal acts and hold a veterinary certificate when so required by legal acts.

3. Pet owners, except for the persons breeding pets for commercial purposes, must ensure that their pets would not reproduce unless they ensure the transfer of pet offspring to new owners (except for their transfer to an animal carer) or take care of them themselves.

4. When transferring cats, dogs or ferrets and offspring of these animals to another owner, these animals must be identified with a microchip and registered in the database of the Pets Registry.

5. The breeding of genetically inferior pets with evident genetic diseases, malformations or pathologies shall be prohibited.

6. The crossbreeding of wild animals of different species and species of wild animals and pets shall be prohibited, except where such crossbreeding takes place in accordance with approved experimental research programmes.

7. Other animals shall be bred in accordance with requirements of legal acts regulating breeding thereof.

มาตรา ๑ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

มาตรา ๒ บทนิยาม

ฯลฯ

มาตรา ๓ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

มาตรา ๔ การทารุณกรรมและการทรมานสัตว์

ฯลฯ

มาตรา ๕ การกระทำที่ไม่ถือเป็นการทารุณหรือทรมานสัตว์

ฯลฯ

๓) การปล่อยแมวจรจัดที่ถูกจับและทำหมันแล้ว ตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากเทศบาล

ฯลฯ

๕) การทำให้สัตว์บาดเจ็บหรือเสียชีวิตโดยไม่ได้เจตนา

๖) การฆ่าสัตว์เพื่อควบคุมโรคติดต่อหรือเพื่อสาธารณสุข สวัสดิภาพสัตว์ หรือการปกป้องสิ่งแวดล้อม

ตามที่กฎหมายกำหนด

๗) การฆ่าสัตว์ในกรณีเร่งด่วนเพื่อยุติความทรมานจากอาการบาดเจ็บรุนแรง

๘) การใช้มาตรการควบคุมหรือการฆ่าสัตว์เพื่อขจัดภัยคุกคามต่อมนุษย์หรือสัตว์อื่น

๙) การการุณยฆาตสัตว์ โดยใช้ยาทางสัตวแพทย์เท่านั้น หากกระทำโดยวิธีอื่นจะถือว่าผิดกฎหมาย

Article 12. Trading in and Other Transfer of Animals

1. Trading in animals of certain species must be carried out in accordance with requirements of the legal acts regulating trade in such animals in the places specified by a decision of the head of the municipal administration.

2. Traders in animals and the premises used for trading in animals must have a veterinary approval where so required by law.

3. Animals may not be sold or otherwise transferred into the ownership of to persons under 16 years of age without the consent of parents (guardians) thereof.

4. The animals which are subject, according to the procedure laid down by legal acts, to mandatory identification and registration, but which are not identified and not registered may not be sold.

Article 17. Slaughter of Domestic Animals and Killing of Farmed Fur Animals, Chicks and Embryos

1. Domestic animals shall be kept at slaughterhouses, stunned and slaughtered in accordance with the requirements of legal acts regulating the protection of animals for slaughter.

2. Domestic animals may be slaughtered for religious purposes only having properly stunned those animals using methods specified by legal acts and in accordance with the requirements of legal acts regulating the protection of animals for slaughter.

3. Domestic animals slaughtered outside slaughterhouses for own consumption must be slaughtered in accordance with the procedure laid down by legal acts.

4. Farmed fur animals, chicks under 72 hours of age at hatcheries and embryos must be killed using methods specified by legal acts in accordance with the requirements of legal acts regulating the protection of animals to be killed.

5. Domestic animals must be protected against fear, pain or suffering when transporting them, putting them in stalls, hamstringing, stunning, slaughtering or killing them.

(<https://faolex.fao.org/docs/pdf/lit28122.pdf>)

มาตรา ๑๐ การเพาะพันธุ์สัตว์

๑. การเพาะพันธุ์สัตว์เลี้ยงต้องมีเป้าหมาย แผน และความตั้งใจที่จะเพาะพันธุ์
๒. ผู้เพาะพันธุ์เพื่อการค้าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและมีใบรับรองสัตว์แพทย์ตามที่กฎหมายกำหนด
๓. เจ้าของสัตว์ที่ไม่เพาะพันธุ์เชิงพาณิชย์ต้องแน่ใจว่าสัตว์ไม่ได้อยู่ระหว่างการสืบพันธุ์ หากไม่สามารถหาผู้รับเลี้ยงลูกสัตว์ได้ หรือไม่สามารถดูแลลูกสัตว์เอง
๔. การส่งต่อแมว สุนัข หรือเฟอร์เร็ต (ferrets) ต้องฝังไมโครชิปและลงทะเบียนในฐานข้อมูลสัตว์เลี้ยง
๕. ห้ามเพาะพันธุ์สัตว์ที่มีความผิดปกติทางพันธุกรรมที่ชัดเจน
๖. ห้ามผสมข้ามสายพันธุ์ระหว่างสัตว์ป่าต่างชนิด หรือระหว่างสัตว์ป่ากับสัตว์เลี้ยง ยกเว้นที่ได้รับอนุญาตเพื่อการวิจัย

๗. การเพาะพันธุ์สัตว์ชนิดอื่นต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๒ การซื้อขายและการโอนกรรมสิทธิ์ในสัตว์

๑. การค้าสัตว์บางชนิดต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและสถานที่ที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยคำสั่งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล
๒. ผู้ค้าและสถานที่ต้องได้รับการอนุญาตจากสัตว์แพทย์ตามที่กฎหมายกำหนด
๓. ห้ามขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในสัตว์ให้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๖ ปี หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง
๔. ห้ามขายสัตว์ที่ยังไม่ได้ระบุตัวตนและลงทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๗ การเชือดสัตว์เลี้ยง และการฆ่าสัตว์ฟาร์มเพื่อขน ลูกสัตว์ และตัวอ่อน

๑. สัตว์เลี้ยงเพื่อการเกษตรต้องถูกเลี้ยงไว้ในโรงฆ่าสัตว์ สำหรับการฆ่าต้องถูกทำให้หมดสติ และถูกเชือดตามข้อกำหนดของกฎหมายที่ควบคุมการคุ้มครองสัตว์
๒. การเชือดสัตว์เลี้ยงเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา สามารถกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีสัตว์ถูกทำให้หมดสติก่อน โดยใช้วิธีการที่กฎหมายกำหนด และต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่ถูกเชือด

๓. สัตว์เลี้ยงที่ถูกเชือดนอกโรงฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคส่วนตัว ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

๔. สัตว์เลี้ยงในฟาร์มที่เลี้ยงเพื่อใช้ขน ลูกไก่ที่อายุน้อยกว่า ๗๒ ชั่วโมงในโรงฟัก และตัวอ่อน ต้องถูกฆ่าโดยใช้วิธีการที่กฎหมายกำหนด และเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่ถูกฆ่า

๕. สัตว์เลี้ยงต้องได้รับการคุ้มครองจากความกลัว ความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมาน ในระหว่างการขนส่ง การนำเข้าโรงเรือน การผูกตรึง การทำให้หมดสติ การเชือด หรือการฆ่า

๓.๓ รัฐบัญญัติสัตว์ป่าแห่งสาธารณรัฐลิทัวเนีย พ.ศ. ๒๕๕๐^๔

^๔ Republic of Lithuania Law on Wildlife 1997

Article 1 The Basic Definitions in this Law

1. Wildlife denotes vertebrate and invertebrate animals and populations thereof habitually existing in their natural state in freedom.

มาตรา ๑ บทนิยามพื้นฐานตามกฎหมายฉบับนี้

๑. สัตว์ป่า หมายถึง สัตว์มีกระดูกสันหลังและสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง รวมถึงประชากรของสัตว์เหล่านั้น ซึ่งโดยธรรมชาติมีชีวิตรอดอย่างอิสระอยู่ในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ

๒. ทรัพยากรสัตว์ หมายถึง สัตว์ป่า ส่วนต่าง ๆ ของสัตว์ป่า หรือผลิตผลจากกิจกรรมของสัตว์ป่า ที่มนุษย์ใช้หรืออาจใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของตน

2. Animal resources denotes wildlife, the parts thereof and products of their activity, which man employs or may employ to satisfy his needs.

3. Limitation of Animal Resources denotes establishment of norms for the use of wildlife resources while taking into account the information held, regarding the amount of animal resources, their replenishment and preservation for the future.

4. Economic activity denotes activity which has an effect upon wildlife.

5. Introduction denotes bringing in a species of fauna foreign to Lithuanian natural surroundings, with the intention of settling them in natural surroundings.

6. Reintroduction repeated introduction and spreading of the type of fauna in Lithuania, which has become extinct or has been destroyed in Lithuania, with the intention of re-establishing it in natural surroundings.

Article 2. Purpose and Validity of the Law

1. This Law shall regulate relations of the protection and use of wild animals, in order that natural wild animal communities and the variety of their species might be preserved, the habitation required by wild animals and conditions for breeding and migration routes be preserved and rational exploitation of wild animals be ensured.

2. Should the international agreements ratified by the Republic of Lithuania, establish other regulations of wildlife use and protection, international agreement regulations shall be applied, provided these shall not contradict the Republic of Lithuania Constitution.

Article 8. Protection of the Rare and Vanishing Species of Wildlife

1. In aiming at preservation of the rare and vanishing species of wild animals, whose breeding is very limited under natural conditions, the Ministry For Environmental Protection shall arrange for the required measures to be drafted and implemented.

2. The rare and vanishing species of wild animals whose natural habitat and breeding grounds exist on the territory of the Republic of Lithuania, or are attributed to the resources of its continental shelf and economic zone of the Baltic Sea, shall be included in Lithuania's Red Book. The Ministry For Environmental Protection shall compile and define the Red Book of Lithuania and approve the regulations thereof.

3. Reserves, reservation areas and other protected areas, shall be established for the protection and propagation of rare and vanishing wildlife species. The Law on Protected Territories and regulations of these territories shall establish the procedure of protection and use of wild animals on these territories.

4. An activity which may result in the destruction of the rare and vanishing species of wild animals, a decrease in their individual and population numbers and also, as result of which their habitat, breeding conditions or migration routes might be damaged, must be engaged in according to the procedure established by this and other laws.

5. It shall be permitted to trap and hold in captivity rare and vanishing species of fauna, breed them and release them in natural surroundings only upon obtaining a license from the Ministry For Environmental Protection.

6. It shall be prohibited to alter wild animal gene pools and then release the animals in natural free surroundings.

Article 24. Wild Animal Trade

1. Legal and natural persons may engage in trade in wild animals and parts and trophies thereof, only upon obtaining a permit from the Government or an institution authorised by it. This requirement shall not apply to lawfully obtained trophies.

2. Wild animals shall be taken out from and brought into the Republic of Lithuania according to the procedure established by the Government.

๓. การจำกัดการใช้ทรัพยากรสัตว์ หมายถึง การกำหนดขอบเขตการใช้ทรัพยากรสัตว์ป่า โดยพิจารณาจากข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณทรัพยากรสัตว์ การทดแทน และการอนุรักษ์เพื่ออนาคต

๔. กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หมายถึง กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่า

๕. การนำเข้า (Introduction) หมายถึง การนำชนิดพันธุ์ของสัตว์ที่ไม่ใช่สัตว์พื้นถิ่นของสาธารณรัฐลิทัวเนียเข้ามาในธรรมชาติของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งถิ่นฐานตามสภาพธรรมชาติ

๖. การนำกลับคืน (Reintroduction) หมายถึง การนำชนิดพันธุ์ของสัตว์ที่สูญพันธุ์หรือถูกทำลายไปแล้วในสาธารณรัฐลิทัวเนียกลับเข้ามาอีกครั้ง พร้อมทั้งกระจายพันธุ์ใหม่ในธรรมชาติเพื่อฟื้นฟูประชากรในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเดิม

มาตรา ๒ วัตถุประสงค์และการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย

๑. กฎหมายนี้มีหน้าที่ควบคุมความสัมพันธ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อให้สามารถอนุรักษ์ประชากรสัตว์ป่าตามธรรมชาติและความหลากหลายของสายพันธุ์สัตว์ป่า คงไว้ซึ่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เสริมให้การผสมพันธุ์และเส้นทางการอพยพ และเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าได้อย่างสมเหตุสมผล

๒. หากมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐลิทัวเนียให้สัตยาบันแล้ว บัญญัติกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการใช้และการคุ้มครองสัตว์ป่าให้ใช้บังคับในข้อตกลงนั้น เว้นแต่ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐลิทัวเนีย

มาตรา ๘ การคุ้มครองสัตว์ป่าที่หายากและใกล้สูญพันธุ์

๑. เพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งมีความสามารถในการสืบพันธุ์ตามธรรมชาติได้อย่างจำกัด กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะจัดทำและดำเนินการตามมาตรการที่จำเป็น

๒. สัตว์ป่าที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งมีถิ่นอาศัยและพื้นที่สืบพันธุ์ในอาณาเขตของสาธารณรัฐลิทัวเนีย หรืออยู่ในเขตเศรษฐกิจหรือโซนในทะเลบอลติก จะถูกบันทึกไว้ในทะเบียนอย่างเป็นทางการแห่งสาธารณรัฐลิทัวเนีย ที่รวบรวมรายชื่อสัตว์ป่า พืช และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่ในสถานะใกล้สูญพันธุ์ หายาก หรืออยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ภายในเขตสาธารณรัฐลิทัวเนีย รวมถึงในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Red Book of Lithuania) ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อม

๓. จะมีการจัดตั้งเขตอนุรักษ์ เขตสงวน และพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการขยายพันธุ์ของสัตว์ป่าที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ การใช้และการคุ้มครองสัตว์ป่าในพื้นที่เหล่านี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเขตคุ้มครองและข้อบังคับของเขตนั้น ๆ

๔. กิจกรรมใด ๆ ที่อาจนำไปสู่การทำลายสัตว์ป่าที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ การลดจำนวนประชากรหรือทำลายที่อยู่อาศัย แหล่งสืบพันธุ์ หรือเส้นทางการอพยพ ต้องกระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

๕. การจับและกักขังสัตว์ป่าที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ การเพาะพันธุ์ หรือการปล่อยคืนสู่ธรรมชาติ กระทำได้เฉพาะเมื่อได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

๖. ห้ามเปลี่ยนแปลงพันธุกรรมของสัตว์ป่าแล้วปล่อยเข้าสู่ธรรมชาติ

มาตรา ๒๔ การค้าสัตว์ป่า

๑. บุคคลธรรมดาหรือบุคคลนิติบุคคลสามารถค้าขายสัตว์ป่า รวมถึงชิ้นส่วนหรือชิ้นส่วนของสัตว์ป่า ที่ได้จากการล่าได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาลหรือตามที่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายกำหนดข้อกำหนดนี้ไม่ครอบคลุม ถ้วยรางวัลจากสัตว์ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. การนำสัตว์ป่าเข้าและชิ้นส่วนของสัตว์ป่าที่ได้จากการล่าออกจากสาธารณรัฐลิทัวเนีย ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐบาลกำหนด

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ ของรัฐบัญญัติสวัสดิภาพและการคุ้มครองสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๕ (LLWPA) และมาตรา ๑ และมาตรา ๒ ของรัฐบัญญัติสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๐ (LLW) ซึ่งบัญญัติห้ามประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการเลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังเห็นว่า มาตรา ๕ (๓) และมาตรา ๕ (๕) ถึง (๙) ของรัฐบัญญัติสวัสดิภาพและการคุ้มครองสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๕ (LLWPA) ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๖ (๑) และ ๔๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงขัดต่อหลักนิติธรรม ตราบใดที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิได้รับการชดเชยจากการที่ต้องยุติกิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยง/เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์ รวมถึงการยกเลิกโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้นเฉพาะเพื่อกิจการดังกล่าว การทำลายอุปกรณ์ และการบริหารจัดการและการกำจัดของเสีย หากผู้ประกอบการดังกล่าวยังไม่สามารถชำระคืนเงินสินเชื่อแบบมีเงื่อนไข (concessional loans) ให้ครบถ้วน โดยวันครบกำหนดชำระสินเชื่อเป็นวันที่ถัดจากวันที่กฎหมายห้ามประกอบกิจการเลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์ เพื่อการผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ในกรณีข้อห้ามดังกล่าวนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งแสวงหาหลักประกันเพื่อประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการจำกัดสายพันธุ์รุกราน เช่น มิงก์อเมริกัน (the American mink) ในกรณีนี้อาจหลุดรอดจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์และแพร่พันธุ์สู่ธรรมชาติ กรณีจึงถือว่าเป็นวิธีการปกป้องสัตว์ป่าอื่น ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญในการอนุรักษ์สัตว์ป่าเพื่อส่งต่อให้แก่คนรุ่นต่อไป ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า การห้ามประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการเลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์นั้นเป็นการมุ่งคุ้มครองคุณค่าที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยการประกอบกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเพาะพันธุ์และฆ่าสัตว์เป็นจำนวนมากเพียงเพื่อนำมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากขนสัตว์ ดังนั้นจึงเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม ขณะเดียวกัน ก็เห็นว่าการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักพื้นฐานด้านศีลธรรม จริยธรรม และมนุษยธรรม (the principles of public morality, ethics, and humanity)

เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งจำกัดเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ได้มุ่งแสวงหาผลประโยชน์สำหรับบุคคล เช่น ผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว หากแต่เป็นการมุ่งแสวงหาประโยชน์โดยรวมสาธารณะของรัฐ) ได้ใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐและบังคับใช้นโยบายดังกล่าวผ่านการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

การเพาะเลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์ อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการกำหนดข้อจำกัดและข้อห้ามต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า วัตถุประสงค์หลักของการบังคับใช้กฎหมายที่พิพาท เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการห้ามฆ่าสัตว์เพื่อเอาขน เนื่องจากการได้มาซึ่งขนสัตว์มีอาจได้มาด้วยวิธีการอื่นนอกจากการฆ่าสัตว์ ด้วยเหตุนี้ การบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบอื่น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องปฏิบัติตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เกี่ยวกับความได้สัดส่วน (principle of proportionality) โดยไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินความจำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบธรรมและเป็นประโยชน์แก่สังคม

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีได้ประเมินปริมาณเงินชดเชยสำหรับความเสียหายของผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายขนสัตว์ที่เกิดจากข้อห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว แต่กระนั้น ก็เห็นว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดกฎหมายที่กำหนดอัตราค่าชดเชยสำหรับการยุติกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้แตกต่างกันไปตามช่วงเวลาที่มีการยุติกิจกรรมดังกล่าว นั้น การกระตุ้นให้ผู้ประกอบกิจการยุติกิจการโดยเร็วที่สุด ย่อมถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการอนุรักษ์สัตว์ป่า และเป็นไปเพื่อสวัสดิการโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เพียงแต่กำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (ระยะเวลาสามปีขึ้นไป) ก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายที่ห้ามดำเนินเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว แต่ยังคงกำหนดกลไก การชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อบังคับที่ห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่เลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์นั้น ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติเคารพต่อความคาดหวังอันชอบธรรมของผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กฎเกณฑ์ที่กำหนดขั้นตอนการให้ค่าชดเชยความเสียหายนั้นมีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบกิจการที่ยังคงค้างสินเชื่อกรณีสินเชื่อแบบมีเงื่อนไข (concessional loans) ซึ่งกำหนดการชำระคืนสินเชื่อภายหลังจากวันที่กฎหมายห้ามมิให้ดำเนินเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เลี้ยง และ/หรือ เพาะพันธุ์สัตว์เพื่อการผลิตหรือจำหน่ายขนสัตว์มีผลบังคับใช้ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่มีสินเชื่อประเภทเดียวกันแต่มีกำหนดชำระคืนสินเชื่อก่อนวันที่กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในกรณีที่วันครบกำหนดชำระสินเชื่อเป็นวันที่ถัดจากวันที่กฎหมายห้ามมิให้ดำเนินเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีผลบังคับใช้ บุคคลผู้ซึ่งยังมีได้ชำระสินเชื่อค้างอาจไม่สามารถปฏิบัติตามข้อห้ามการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจและได้รับเงินจากกิจกรรมดังกล่าวไปชำระสินเชื่อได้ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคแห่งสิทธิของผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ (the equality of rights of economic entities)

LTU-2025-1-001

a) Lithuania b) Constitutional Court c) d) 19/03/2025 e) KT14-N3/2025 f) Prohibition on the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale g) TAR (Register of Legal Acts), 4482, 19.03.2025 h) Codices (Lithuanian)

Headnotes

Under Article 46.3 of the Constitution, the legislature may amend the conditions for specific economic activities, taking into account the general welfare of the nation. In accordance with Article 54 of the Constitution, ensuring the protection of wildlife constitutes a public interest, the safeguarding of which is a constitutional obligation of the State. To ensure the public interest to protect wildlife and the constitutional imperative to preserve wildlife and pass it on to future generations, the legislature, when regulating economic activities related to the breeding and keeping of animals for the production of certain products, may impose proportionate limitations on these economic activities. If the legislature amends the legal regulation of an economic activity in a manner that results in its complete termination, it has the discretion to provide for a compensation procedure for losses incurred by economic entities as a result of such a legal regulation. The legislature must respect the equality of the rights of economic entities and it may not lay down regulations under which the possibilities of certain economic entities to receive compensation for losses incurred as a result of a prohibition on their economic activities would be complicated or denied at all.

Summary

I. The constitutional justice case was instituted following the petition of a group of parliamentarians. The constitutionality of the impugned legal regulation, laid down in Articles 1 to 4 of the Law Amending Articles 2, 10, 12, and 17 of the Law on the Welfare and Protection of Animals (hereinafter, the "LLWPA") and Articles 1 and 2 of the Law Amending Articles 8 and 24 of the Law on Wildlife (hereinafter, the "LLW"), which, as of 1 January 2027, prohibit to carry out the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale, was questioned by the petitioners who argued that the regulation did not pursue a legitimate objective. The petitioners argued that the objective of ensuring animal welfare could

also be achieved by other means, such as improving the conditions under which fur animals are kept on farms. They argued that the impugned legal regulation would be in conflict, with the obligation of the State to seek the general welfare of the nation, as well as with the right to freely choose a business. They also argued that Article 5.3 and 5.5-5.9 of the LLWPA might conflict with the Constitution. They stated that the mechanism of compensation for losses incurred by economic entities engaged in the economic activities of fur production or sales due to the prohibition to carry out such economic activities would be unreasonable due to unreasonable amounts of compensation established and violating the principles of legitimate expectations and justice. They further noted that the compensation provided is paid to economic entities only after they have fully repaid the concessional loans received. Thus, they argued that this would violate the constitutional principle of the equality of the rights of persons.

II. The Constitutional Court recognised that Articles 1 to 4 of the LLWPA and Articles 1 and 2 of the LLW, which prohibit the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale, to be not in conflict with the Constitution. Also, the Constitutional Court declared Article 5.3 and 5.5-5.9 of the LLWPA to be in conflict with Article 29 and Article 46.1 and 46.3 of the Constitution, as well as with the constitutional principle of a State under the rule of law, insofar as, under these provisions, economic entities are not entitled to receive compensation for the termination of the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale, as well as for the demolition of structures suitable exclusively for such economic activities, the destruction of equipment, and the management and removal of waste, if the said economic entities have not fully repaid their concessional loans in cases where the repayment date of these loans is after the entry into force of the prohibition to carry out the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale. The Constitutional Court stated that concerning the prohibition, the legislature had essentially sought to ensure the public interest to protect wildlife (Article 54 of the Constitution) and, at the same time, to limit the possibility for the invasive species – the American mink, after escaping from farms, to spread in nature. Thus, the Constitutional Court held that the aim was also to protect other wild animals, thereby upholding the constitutional imperative to preserve wildlife and pass it on to future generations. Consequently, it held that the prohibition on the economic activities of keeping and/or breeding

animals for the purpose of fur production or sale serves to protect the values consolidated in the Constitution. Thus, it stated that the legislature pursued a legitimate and constitutionally justified objective. The economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale are carried out in such a way that a large number of animals are continuously bred and killed solely for their fur, thus, for products that are not essential for meeting the vital and existential needs of society. Thus, it stated that the economic activities carried out in such a way are incompatible with the principles of public morality, ethics, and humanity.

The Constitutional Court found that the legislature, having limited freedom of the said economic activities, while not seeking the welfare of individual persons such as economic entities engaged in these economic activities, but seeking precisely the general welfare of the nation, had implemented its broad discretion to form the economic policy of the State and to regulate accordingly, by legal acts, economic activities related to the breeding and keeping of animals, among others, its discretion to establish limitations and prohibitions on such economic activities. It held that the main objective of adopting the impugned legal regulation had been precisely to refuse the killing of animals for their fur. Since fur cannot be obtained in a different way than by killing animals, the said objective could not be achieved through a different or alternative legal regulation. Therefore, in seeking a legitimate and constitutionally justified objective, the legislature had complied with the requirements arising from the constitutional principle of proportionality not to limit the rights and freedoms of persons more than necessary in order to achieve legitimate objectives that are important to society.

The Constitutional Court did not evaluate specific amounts of compensation for losses incurred by economic entities engaged in the economic activities of fur production or sales due to the prohibition to carry out such economic activities. It held that, by establishing the legal regulation whereby the amounts of compensation for the termination of economic activities are differentiated according to the period of termination of economic activities, thus encouraging the economic entities to terminate these activities as soon as possible, the legislature had ensured the public interest to protect wildlife and had sought the general welfare of the nation. In addition, having provided not only for a sufficient transitional period (more than three years) before the entry into force of the prohibition on the economic activities in question, but also for the mechanism of compensation for losses incurred by economic entities due to the prohibition

on the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale, the legislature had respected the legitimate expectations of the economic entities concerned. However, the Constitutional Court stated that the legal regulation governing the procedure for granting compensation is less favourable with respect to economic entities with concessional loans, the repayment date of which is after the entry into force of the prohibition on the economic activities of keeping and/or breeding animals for the purpose of fur production or sale, compared to economic entities with concessional loans, the repayment date of which is before the entry into force of the prohibition on the said economic activities. In cases where the repayment date of such loans is after the entry into force of the prohibition to carry out the economic activity in question, persons who have not fully repaid their concessional loans will be unable to carry out the prohibited economic activities and receive funds from these activities for the repayment of loans. Thus, the Constitutional Court found that such a legal regulation does not comply with the equality of rights of economic entities.

(source: <https://codices.coe.int/codices/results/precis-in-progress/88A1D7ED-1B7D-437A-69F1-08DD8567389E>)

สรุปข้อเท็จจริงและคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป
คำพิพากษาระหว่าง Cannavacciuolo and others v. Italy

ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕)

กรณีความล่าช้าในการจัดการปัญหาการทิ้งขยะฝังกลบหมายของรัฐถือเป็นการละเมิดสิทธิในการมีชีวิต^๑

นางสาวเปรมิกา แสนทอง
นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

๑. บทสรุปแห่งคดี

กรณีนี้เกี่ยวข้องกับการทิ้ง การฝัง หรือการเผาขยะบนที่ดินส่วนบุคคล ซึ่งมักกระทำโดยกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งกันเป็นองค์กร (Organized criminal group) ในพื้นที่ของแคว้นคัมปาเนีย (Campania region) ที่รู้จักในชื่อ เทร์รา เด ฟุโอชี (Terra dei Fuochi) ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ ๒.๙ ล้านคน โดยในพื้นที่ดังกล่าวมีรายงานการอัตราการเกิดโรคมะเร็งและมลภาวะในแหล่งน้ำใต้ดินเพิ่มขึ้น

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐอิตาลีล้มเหลวในการจัดการกับสถานการณ์ที่ร้ายแรงด้วยความตั้งใจและความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะในด้านการประเมินปัญหา การป้องกันการคุกคามของปัญหา และการสื่อสารกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ถึงแม้จะรับรู้สถานการณ์ดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้วก็ตาม

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาโดยมติเอกฉันท์ภายใต้ข้อบทที่ ๔๖ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ผลผูกพันและการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา (binding force and enforcement of judgments)) ว่า อิตาลีต้องจัดทำยุทธศาสตร์ที่มีความครอบคลุมการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเทร์รา เด ฟุโอชี และจัดตั้งกลไกติดตามตรวจสอบอิสระ รวมถึงจัดตั้งแพลตฟอร์มข้อมูลสาธารณะ โดยมีกำหนดระยะเวลา ๒ ปี ซึ่งในระหว่างนี้คำร้องที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวที่อยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน ๓๖ คำร้อง จากผู้ร้องจำนวน ๔,๗๐๐ คน จะถูกเลื่อนการพิจารณาออกไปก่อน

๒. สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องในกรณีนี้ประกอบด้วย ชาวอิตาลี จำนวน ๔๑ คน ที่อาศัยอยู่ที่จังหวัดกาแซร์ตา (Caserta) หรือเนเปิลส์ (Naples) ในแคว้นคัมปาเนีย ประเทศอิตาลี และองค์กร ๕ แห่ง ที่ตั้งอยู่ในแคว้นคัมปาเนีย

เทร์รา เด ฟุโอชี (Terra dei Fuochi) หรือ ดินแดนแห่งไฟ (Land of Fires) หมายถึงพื้นที่ของเทศบาล ๙๐ แห่ง ในแคว้นคัมปาเนีย ซึ่งมีประชากรราว ๒.๙ ล้านคน ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทิ้ง การฝัง และ/หรือไม่ควบคุมดูแลการทิ้งขยะอันตราย ขยะพิเศษ และขยะในเขตเมืองอย่างผิดกฎหมายบนที่ดิน

^๑ สามารถสืบค้นรายละเอียดของคำพิพากษาได้ที่: <https://www.echr.caselaw.com/en/echr-decisions/the-prolonged-inaction-of-the-italian-state-in-dealing-with-the-widespread-dumping-burial-and-incineration-of-waste-has-violated-the-right-to-life/#>

ส่วนบุคคล ซึ่งมักเกิดขึ้นควบคู่กับการเผาขยะในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้ร้องทั้งหมดต่างยืนยันว่าตนเองได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกำจัดขยะอย่างผิดกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ก็ทราบถึงปัญหานี้มาเป็นเวลานานแล้ว

จากข้อมูลล่าสุดพบว่า ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนของรัฐสภา (parliamentary commissions of inquiry) จำนวน ๗ คณะ เพื่อสอบสวนการกระทำผิดกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอย โดยผลการตรวจสอบพบว่า มีพื้นที่ทิ้งขยะผิดกฎหมายจำนวนมากในจังหวัดกาแซร์ตา และจังหวัดเนเปิลส์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทโดยรอบเมืองอาเวอร์ซา (Aversa) และชายฝั่งโดมิซิโอ-เฟลเกรียน (Domizio-Phlegrean coast) การกำจัดขยะผิดกฎหมายดังกล่าวถูกควบคุมโดยกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งกันเป็นองค์กร (Organized criminal group) และหากพิจารณาปริมาณขยะก็พบว่าถูกส่งมาจากพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วอิตาลีเป็นจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานภาครัฐรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๘

ขณะที่วิธีการกำจัดขยะอย่างหนึ่งนั่นคือการทิ้งและฝังขยะในสถานที่ทิ้งขยะผิดกฎหมาย (illegal tips) ซึ่งมักจะเป็นเหมืองหิน ทางน้ำ หรือหลุมขนาดใหญ่ ซึ่งบางครั้งเป็นการขุดบนพื้นที่เกษตรกรรม จากนั้นจึงฝังกลบไว้ โดยที่พื้นที่ดังกล่าวยังคงถูกใช้เพื่อการเกษตรในเวลาต่อมา ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า เมื่อขยะดังกล่าวไม่ถูกนำไปทิ้ง ก็จะถูกผสมกับสสารอื่น ๆ เพื่อนำไปใช้ต่อ เช่น เป็นวัสดุก่อสร้าง หรือปุ๋ยหมัก ส่งผลกระทบเชิงลบต่อน้ำใต้ดิน ขณะที่การกำจัดซากรถยนต์ จากรายงานฉบับหนึ่งซึ่งได้สังเกตการณ์ในพื้นที่มาร์เซียนิส (Marcianise) และคาสเทลโวลเตอร์โน (Castelvoturno) ชี้ให้เห็นว่า “มียางรถยนต์กองโตเป็นภูเขาถูกเผาออก”

ในส่วนของพื้นที่ชนบททางตอนเหนือของเนเปิลส์นั้นได้กลายเป็น “แหล่งรวมขยะทุกประเภท” มีรายงานฉบับหนึ่งกล่าวถึงกรณีที่แคว้นคัมปาเนียถูกปฏิบัติราวกับว่าเป็น “ถังขยะของอิตาลี” (“the dustbin of Italy” (la pattumiera d’Italia)) ขณะที่อีกฉบับหนึ่งระบุว่า เป็น “ภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อม... ซึ่งอาจเทียบได้กับการระบาดของกาฬโรคในศตวรรษที่ ๑๗” นอกจากนี้ การปนเปื้อนของไดออกซิน (Dioxin) ก่อให้เกิดมลพิษในพื้นที่ขนาดใหญ่ มีการตรวจพบความเข้มข้นของโลหะหนักที่สูงผิดปกติในบางพื้นที่ เช่น บริเวณโดยรอบวิลลาลิเทอร์โน (Villa Literno) ซึ่งพบ “สารพิษตกค้าง” (persistent poisoning) ในดิน

จากรายงานผลการศึกษาด้านสุขภาพอื่น ๆ พบว่า อัตราการเกิดโรคมะเร็งในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก รายงานของอิตาลีและนานาชาติ เช่น วารสารมะเร็งวิทยา (The Lancet Oncology) วารสารระบาดวิทยาและการป้องกันโรค (Epidemiologia&Prevenzione) วุฒิสภาอิตาลี และองค์การอนามัยโลก ต่างก็ยืนยันผลลัพธ์ด้านสุขภาพที่อยู่นอกเหนือมาตรฐานของอิตาลีในพื้นที่ดังกล่าว

ขณะที่คณะกรรมการรัฐสภา (The parliamentary commissions) ได้เน้นย้ำถึงประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับมลพิษ รวมถึงการที่มาตรการปราบปราม “แทบจะไม่มีเลย” การขาด “ความหนักแน่นที่จำเป็น” ในการตอบสนองของรัฐ ความเป็นไปไม่ได้ที่จะตัดสินว่ามีความผิดในคดีอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม และเหนือสิ่งอื่นใดคือ อายุความที่สั้น (the short limitation periods) โดยคณะกรรมการรัฐสภาได้วิจารณ์แผนการทำความสะอาดและความล่าช้าในการดำเนินงานด้วย

๓. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^๒

ข้อบทที่ ๒ สิทธิในการมีชีวิต

๑. สิทธิในการมีชีวิตของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และบุคคลใดจะถูกถอดถอนชีวิตโดยจงใจมิได้ เว้นแต่จะเป็นการประหารชีวิตตามคำพิพากษาของศาลภายหลังจากที่ได้พิพากษาลงโทษบุคคลนั้นในการกระทำความผิดซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษไว้

๒. การถอดถอนชีวิตอันเป็นผลมาจากการใช้กำลังที่ไม่เกินไปกว่าความจำเป็นอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อบทนี้

(a) การปกป้องผู้อื่นจากการใช้ความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๒ European Convention on Human Rights

Article 2 Right to life

1. Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

(a) in defence of any person from unlawful violence;

(b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;

(c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.

Article 8 Right to respect for private and family life

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Article 41 Just satisfaction

If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party

Article 46 Binding force and execution of judgments

1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties.

2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution.

3. If the Committee of Ministers considers that the supervision of the execution of a final judgment is hindered by a problem of interpretation of the judgment, it may refer the matter to the Court for a ruling on the question of interpretation. A referral decision shall require a majority vote of two-thirds of the representatives entitled to sit on the committee.

4. If the Committee of Ministers considers that a High Contracting Party refuses to abide by a final judgment in a case to which it is a party, it may, after serving formal notice on that Party and by decision adopted by a majority vote of two-thirds of the representatives entitled to sit on the committee, refer to the Court the question whether that Party has failed to fulfil its obligation under paragraph 1.

5. If the Court finds a violation of paragraph 1, it shall refer the case to the Committee of Ministers for consideration of the measures to be taken. If the Court finds no violation of paragraph 1, it shall refer the case to the Committee of Ministers, which shall close its examination of the case.

(ที่มา: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG)

(b) เพื่อการจับกุมโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อป้องกันการหลบหนีของผู้ถูกคุมขังโดยชอบด้วยกฎหมาย

(c) การกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อปราบปรามการจลาจลหรือการก่อความไม่สงบ
ข้อบทที่ ๘ สิทธิในการได้รับการเคารพซึ่งชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัว

๑. บุคคลย่อมมีสิทธิในการได้รับการเคารพซึ่งชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัว ที่อยู่อาศัย และสถานที่ติดต่อ

๒. การใช้สิทธิดังกล่าวย่อมไม่ถูกจำกัดโดยหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่ข้อจำกัดตามกฎหมายที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยหรืออาชญากรรม เพื่อคุ้มครองด้านสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ข้อบทที่ ๔๑ ความพึงพอใจอย่างเป็นธรรม

หากศาลพบว่ามีกรณีละเมิดอนุสัญญาหรือพิธีสารที่เกี่ยวข้อง และหากกฎหมายภายในประเทศของภาคีสัญญาที่เกี่ยวข้องอนุญาตให้มีการชดเชยความเสียหายเพียงบางส่วนเท่านั้น ศาลจะต้องให้ความพึงพอใจอย่างเป็นธรรมแก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายหากจำเป็น

ข้อบทที่ ๔๖ ผลผูกพันและการบังคับใช้คำพิพากษา

๑. อัครภาคีตกลงที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลในทุกกรณีที่ดินเป็นคู่ความ
 ๒. คำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจะถูกส่งไปยังคณะมนตรี ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการ
 ๓. หากคณะมนตรีเห็นว่าการกำกับดูแลการบังคับใช้คำพิพากษาถึงที่สุดถูกขัดขวางโดยปัญหาการตีความคำพิพากษา คณะมนตรีอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นการตีความ คำวินิจฉัยที่ส่งเรื่องดังกล่าวต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากสองในสามของผู้แทนที่มีสิทธิเข้าร่วมในคณะมนตรี

๔. หากคณะมนตรีพิจารณาว่าอัครภาคีปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีที่ดินเป็นคู่ความ คณะมนตรีอาจยื่นคำร้องต่อศาลได้หลังจากแจ้งให้ภาคีนั้นทราบอย่างเป็นทางการแล้ว และโดยคำพิพากษาซึ่งได้รับการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงข้างมากสองในสามของผู้แทนที่มีสิทธิเข้าร่วมในคณะมนตรี โดยอ้างคำถามต่อศาลว่าภาคีนั้นล้มเหลวในการปฏิบัติตามภาระผูกพันภายใต้วรรค ๑ หรือไม่

๕. หากศาลพบว่ามีกรณีละเมิดตามวรรค ๑ ศาลจะส่งเรื่องไปยังคณะมนตรีเพื่อพิจารณามาตรการที่จะดำเนินการ หากศาลไม่พบการละเมิดตามวรรค ๑ ศาลจะส่งเรื่องไปยังคณะมนตรีซึ่งจะทำการยุติการพิจารณาคดี

๔. คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชน

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปมีมติ ๖ ต่อ ๑ พิพากษายกคำร้องในส่วนของผู้ร้องที่เป็นสมาคม เนื่องจากผู้ร้องมิได้เป็นผู้เสียหายจากมลภาวะในพื้นที่เทอร์รา เด ฟุโอซิ ตามข้อบทที่ ๒ และ ๘ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (เหตุผลจากตัวบุคคลไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา (incompatible ratione personae with the Convention))

ขณะที่ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลหลายรายไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงยกคำร้องของผู้ร้องดังกล่าวด้วย (เหตุผลจากตัวบุคคลไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา (incompatible ratione personae with the Convention)) ในส่วนคำร้องอื่น ๆ บางส่วนถูกพิจารณาว่าไม่สามารถรับคำร้องได้เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาหกเดือนสำหรับการยื่นคำร้องต่อศาล

จากนั้น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ทำการพิจารณาตามข้อบทที่ ๒ และ ๘ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยเห็นว่า กรณีนี้มีความเสี่ยงต่อชีวิตที่ “ร้ายแรงเพียงพอ จริงแท้ และสามารถระบุได้” ซึ่งอาจถือได้ว่า “ใกล้ที่จะเกิดขึ้น” จึงพิพากษาว่ากรณีนี้อยู่ใต้ความคุ้มครองของข้อบทที่ ๒ ซึ่งสอดคล้องกับ “หลักการป้องกันล่วงหน้า” (precautionary approach) และระยะเวลาที่รับรู้ถึงปัญหามลภาวะดังกล่าวโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่า รัฐไม่อาจพึ่งพาข้อเท็จจริงที่ว่า ผลกระทบที่แท้จริงของมลภาวะที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพของผู้ร้องรายใดรายหนึ่งนั้นไม่สามารถระบุได้แน่ชัด เพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ร้องรายที่เหลือ ดังนั้น รัฐจึงมีความรับผิดชอบหลายประการจากวิกฤตนี้

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่า ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองอย่างเป็นระบบ หรือมีประสานงาน หรือมีความครอบคลุมของเจ้าหน้าที่ในการจัดการสถานการณ์เทอร์รา เด ฟุโอซิ ความคืบหน้าในการประเมินผลกระทบจากมลพิษกลับเป็นไปอย่างล่าช้าในเวลาที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับการประสานงานและการกำหนดความรับผิดชอบในแคว้นคัมปาเนีย เกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปนเปื้อน จึงไม่สามารถระบุภาพรวมได้ว่ายังมีพื้นที่ใดที่ยังคงต้องกำจัดสิ่งปนเปื้อนอย่างไรก็ดี รัฐบาลระบุว่ามีการดำเนินการจำนวนมากเพื่อตรวจสอบผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษ เช่น การเสริมสร้างการตรวจคัดกรองมะเร็ง แต่กระนั้นมาตรการส่วนใหญ่เพิ่งเริ่มดำเนินการหลังปี ๒๕๕๖ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความล่าช้าในการตอบสนองของเจ้าหน้าที่แล้ว ก็เห็นว่าไม่ได้มีการดำเนินการอย่างแข็งขันเท่าที่ควรในการตรวจสอบผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษในพื้นที่เทอร์รา เด ฟุโอซิ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอิตาลีได้ให้ตัวอย่างการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมเพียงเจ็ดกรณีเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากวิกฤตนี้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงไม่สามารถพิจารณาภาพรวมจากคำร้องเหล่านั้นเพียงอย่างเดียวได้ ดังนั้น จึงไม่น่าพอใจที่รัฐดำเนินการทางอาญาที่จำเป็นเพื่อปราบปรามการกำจัดขยะผิดกฎหมายในพื้นที่เทอร์รา เด ฟุโอซิ

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปยังพิจารณาเพิ่มเติมอีกว่า เจ้าหน้าที่อิตาลีดูเหมือนจะล่าช้าในการแก้ไขข้อบกพร่องเชิงระบบที่ส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการขยะในแคว้นคัมปาเนีย และเนื่องด้วยขนาดความซับซ้อน และความรุนแรงของสถานการณ์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกลยุทธ์การสื่อสารที่ครอบคลุมและเข้าถึงได้ เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นหรือที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงแนวทางปฏิบัติเพื่อจัดการกับความเสี่ยงเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการดำเนินการดังกล่าว และแท้จริงแล้ว ข้อมูลบางส่วนกลับถูกปกปิดเป็นความลับโดยรัฐมาเป็นเวลานาน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพบว่าเจ้าหน้าที่อิตาลีไม่ได้ดำเนินการแก้ปัญหาในพื้นที่เทอร์รา เด ฟุโอซิ ด้วยความรอบคอบเท่าที่ควรตามความร้ายแรงของสถานการณ์ และรัฐบาลอิตาลีไม่ได้ดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตของผู้ร้อง และเนื่องจากข้อโต้แย้งภายใต้ข้อบทที่ ๘

เป็นข้อเดียวกันกับข้อโต้แย้งที่ได้มีการตัดสินแล้วภายใต้ข้อบทที่ ๒ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงถือว่าไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำร้องนี้แยกกัน

จากนั้น ศาลสิทธิมนุษยชนได้ทำการพิจารณาตามบทบัญญัติของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อบทอื่น ๆ โดยเห็นว่า เมื่อได้มีการพิจารณาประเด็นปัญหาทางกฎหมายในคำร้องปัจจุบันแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาแยกส่วนตามข้อบทที่ ๑๓ และข้อบทที่ ๒ (ขั้นตอนวิธีพิจารณาความ) ขณะที่ในส่วนข้อบทที่ ๔๖ (ผลผูกพันและการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา) นั้นเห็นว่า ภายใต้ข้อบทที่ ๔๖ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้พิจารณาถึงการดำรงอยู่ของปัญหาและข้อบกพร่องในระบบที่เป็นลักษณะเฉพาะของการตอบสนองของรัฐต่อปัญหานั้น ประกอบกับจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบและอาจจะได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก รวมทั้งความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปัญหานั้นอย่างรวดเร็วและเหมาะสม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงเห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้ขั้นตอนการตัดสินแบบนำร่อง (the pilot-judgment procedure) ในกรณีนี้

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรประบุว่าจำเป็นต้องจัดทำกลยุทธ์ที่มีความครอบคลุม โดยนำมาตรการที่มีอยู่หรือที่คาดการณ์ไว้มารวมกันเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่เทอร์รา เด ฟุโอซิ นอกจากนี้ จะต้องจัดตั้งกลไกการตรวจสอบอิสระ (an independent monitoring mechanism) ซึ่งรวมถึงการที่สมาชิกไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐ และจะต้องจัดตั้งแพลตฟอร์มข้อมูลสาธารณะที่เป็นหนึ่งเดียวที่สามารถรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นที่เทอร์รา เด ฟุโอซิด้วย ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวจะต้องนำไปปฏิบัติภายในระยะเวลา ๒ ปี นับจากวันที่คำพิพากษามีผลบังคับ

สุดท้ายนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้พิจารณาตามข้อบทที่ ๔๑ โดยเห็นว่ายังมีการพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน (non-pecuniary damage) ในระยะเวลาสองปีจนกว่าคำพิพากษานี้ถึงที่สุด และเห็นว่ารัฐบาลอิตาลีจะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ร้องตามจำนวนที่ระบุไว้ในคำพิพากษาสำหรับค่าใช้จ่ายและค่าฤชาธรรมเนียม



The prolonged inaction of the Italian state in dealing with the widespread dumping, burial and incineration of waste has violated the right to life!

JUDGMENT

Cannavacciuolo and others v. Italy 30.01.2025 (app. no.51567/14 and 3 others)

SUMMARY

The case concerned dumping, burying or burning of waste on private land, often carried out by organised criminal groups, in the parts of the Campania region known as the Terra dei Fuochi, where some 2.9 million people live. Increased rates of cancer and pollution of groundwater had been recorded in the area.

The Court found in particular that the Italian State had failed to deal with such a serious situation with the diligence and expedition required – despite having known about the problem for many years – specifically in assessing the problem, preventing its continuation, and communicating to the affected public.

The Court held, unanimously, under Article 46 (binding force and enforcement of judgments), that Italy had to draw up a comprehensive strategy to address the Terra dei Fuochi situation, set up an independent monitoring mechanism, and establish a public information platform. The time-limit for this is two years, during which the pending 36 related applications from around 4,700 applicants will be adjourned.

PROVISIONS

Article 2

Article 8

PRINCIPAL FACTS

The applicants are 41 Italian nationals, who live in Caserta or Naples provinces in Campania (Italy), and five organisations based in Campania.

Terra dei Fuochi (“Land of Fires”) refers to an area of 90 municipalities in Campania with a population of around 2.9 million. It describes the effects of the illegal dumping, burying and/or uncontrolled abandonment of hazardous, special and urban waste on private land, frequently combined with its burning, which had taken place there. The applicants all

asserted that they had suffered directly or indirectly from the effects of illegal waste disposal, and that this problem had been known to the authorities for a significant period.

According to the latest information, a total of seven parliamentary commissions of inquiry have been set up into illegality in waste management. Their findings included the following:

There were multiple illegal dumping sites in the provinces of Caserta and Naples, particularly in the countryside around Aversa and the Domizio-Phlegrean coast. The illegal waste disposal was controlled by organised criminal groups. Considerable amounts of waste had been transported from across Italy. The problem had been known to the authorities since 1988.

One method of disposal was dumping and burying the waste in illegal tips, which were frequently quarries, waterways, or large pits that were sometimes dug on agricultural land and then covered up, with the land continuing to be used for agriculture thereafter. It was noted that when waste was not dumped it was sometimes mixed with other substances to be used, for example, as material in construction or as compost, with negative impacts on groundwater. Regarding auto disposal, one report observed in Marcianise and Castelvoturno “actual mountains of car tyres [going] up in smoke”.

The Northern Naples countryside had become “a receptacle for waste of every kind”. One report referred to Campania’s being treated as “the dustbin of Italy” (la pattumiera d’Italia). Another stated that it was an “environmental disaster ... comparable only to the spread of the plague in the seventeenth century”.

Dioxin contamination had resulted in the pollution of a considerable area. An exceptional concentration of heavy metals had been observed in certain areas, such as around Villa Literno. There was “persistent poisoning” of the soil.

Among other findings regarding health, it was noted that rates of cancer had greatly increased in the area. Italian and International reports, such as from The Lancet Oncology, Epidemiologia&Prevenzione, the Italian Senate, and the World Health Organisation, confirmed health outcomes outside of Italian norms in the area.

The parliamentary commissions highlighted the legal issues around dealing with the pollution, including deterrence being “practically non-existent”, a lack of “necessary firmness” in the State response, the near impossibility to secure convictions for environmental crimes, and, among other things, the short limitation periods. They were critical of the clean-up plans and the long delays in taking action.

THE DECISION OF THE COURT...

The Court rejected, by 6 votes to 1, the applicant associations' applications as they were not victims of the Terra dei Fuochi pollution under Articles 2 and 8 (incompatible *ratione personae* with the Convention).

Several of the individual applicants did not live in the officially listed affected municipalities, so the Court rejected their applications (incompatible *ratione personae*). As for some of the other applications, they were declared inadmissible for not complying with the then six-month time-limit for lodging an application with the Court.

Articles 2 and 8

Accepting that there was a "sufficiently serious, genuine and ascertainable" risk to life, which could be qualified as "imminent", the Court held that this case came under the aegis of Article 2. In line with a "precautionary approach" and the length of time that the pollution problem had been known about, the Court held that the State could not rely on the fact that the precise effects the pollution might have had on the health of a particular applicant could not be ascertained to avoid its protective duty to the remaining applicants.

Several duties had fallen on the State as a result of this crisis:

The Court held that there was insufficient evidence of a systematic, coordinated and comprehensive response on the part of the authorities in dealing with the Terra dei Fuochi situation. Progress had been glacial in assessing the pollution impact when expedition had been necessary. It noted a generalised problem of coordination and attribution of responsibilities in Campania regarding decontamination. It was impossible to get an overall sense of where had yet to be decontaminated. The Government stated that a large number of actions had been taken to investigate the health impacts of the pollution, such as strengthening cancer screening. However, most of these measures had only been taken after 2013. In view of the delays characterising the authorities' response, they had not acted with the required diligence in their investigation of the health-related impact of the Terra dei Fuochi pollution.

The Government provided only seven examples of purportedly related convictions for environmental crimes. Given the long duration of the crisis, it was impossible for the Court to gain an overview from just those submissions. It was not satisfied, therefore, that the State had taken the necessary criminal-justice action to combat the illegal disposal of waste in the Terra dei Fuochi area.

The Court added that the Italian authorities appeared to have been rather slow to address the systematic shortcomings affecting the waste-management system in Campania.

Given the magnitude, complexity, and seriousness of the situation, a comprehensive and accessible communication strategy, in order to inform the public proactively about the potential or actual health risks, and about the action being taken to manage these risks, was necessary. This had not been delivered. Indeed, some of the information had for considerable periods been covered by State secrecy.

Overall, the Court found that the Italian authorities had not approached the Terra dei Fuochi problem with the diligence warranted by the seriousness of the situation. The Italian State had not done all that was required of it to protect the applicants' lives.

Given that the arguments under Article 8 were the same as those already decided on under Article 2, the Court held that it was not necessary to examine this complaint separately.

Other articles

The Court held that it had examined the main legal questions raised in the present applications and that there was no need to give a separate ruling under Article 13 and Article 2 (procedural limb).

Article 46 (binding force and execution of judgments)

Under Article 46, the Court, taking into account the persistent nature of the problem and the systemic shortcomings that have characterised the State's response to it, coupled with the large number of people it has affected and is capable of affecting, and the urgent need to grant them speedy and appropriate redress, considered it appropriate to apply the pilot-judgment procedure in the present case.

The Court indicated that Italy had to draw up a comprehensive strategy bringing together existing or envisaged measures to address the Terra dei Fuochi problem; it had to set up an independent monitoring mechanism, including members free of any institutional affiliation with the State authorities; and it had to establish a single, public information platform drawing together all relevant information concerning the Terra dei Fuochi problem.

The above measures had to be implemented within a time-limit of two years of the current judgment becoming final.

Just satisfaction (Article 41)

The Court reserved pronouncing on non-pecuniary damage for a period of no later than two years after the present judgment had become final. The Court held that Italy was to pay the applicants the amounts set out in the judgment in respect of costs and expenses.

คำศัพท์ที่น่าสนใจ

Alien

1. หนังสือศัพทานุกรม อังกฤษ-ไทย ไทย-อังกฤษ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 8, สหมิตรพริ้นท์ติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด 2557) หมายถึง “คนต่างด้าว” นอกจากนี้ ยังมีความหมายของคำว่า “enemy alien” หมายถึง “คนต่างด้าวชาติศัตรู”

2. พจนานุกรม Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English (9th Edition, Oxford University Press) อธิบายเอาไว้ว่าหมายถึง

- คำนาม หมายถึง (1) บุคคลซึ่งมีที่พักอาศัยหรือทำงานอยู่ และ (2) สิ่งมีชีวิตจากโลกอื่น

- คำคุณศัพท์ หมายถึง (1) แปลกหน้าและน่ากลัว, แตกต่างจากสิ่งที่คุ้นเคย (2) มาจากประเทศอื่นหรือสังคมอื่น; คนต่างชาติ (3) ไม่ปกติหรือไม่อาจยอมรับได้ และ (4) มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่มาจากโลกอื่น

3. นอกจากนี้ คำดังกล่าวยังมีที่มาจากภาษาละติน คำว่า “alienus” ซึ่งหมายถึง คนแปลกหน้า, เกี่ยวกับต่างประเทศ ขณะที่ภาษาไทย คำว่า “ด้าว” หมายถึง แดน, ประเทศ

Arbitrariness

1. หนังสือศัพทานุกรม อังกฤษ-ไทย ไทย-อังกฤษ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 8, สหมิตรพริ้นท์ติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด 2557) หมายถึง “ตามอำเภอใจ” หรือ “โดยอำเภอใจ” (การใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยไม่มีกฎเกณฑ์หรือหลักการรองรับ)

2. พจนานุกรม Cambridge Advanced Learner’s Dictionary & Thesaurus (4th Edition) อธิบายเอาไว้ว่าหมายถึง การกระทำตามอำเภอใจ การตัดสินใจที่ดูเหมือนจะสุ่ม หรือ ไม่มีเหตุผล หรือหลักการที่เป็นระบบรองรับ (คำนาม)

3. ความหมายในบริบทของคำวินิจฉัย (The Court found that... left room for arbitrariness in its application) หมายถึง การเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากขอบเขตที่ชัดเจนหรือเป็นมาตรฐานในทางกฎหมาย ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) เพราะทำให้ประชาชนขาดความมั่นคงทางกฎหมาย เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดว่ากฎหมายจะถูกตีความหรือบังคับใช้อย่างไร

Dissolution

1. พจนานุกรม ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง “ถึงที่สุด” หรือ “ทำให้ใช้ไม่ได้ ซึ่งมีผลให้ใช้ไม่ได้มาแต่ต้น”

2. พจนานุกรม Cambridge (Cambridge University Press and Assessment) อธิบายเอาไว้ว่าหมายถึง การสลายตัว หรือ การสิ้นสุด ตัวอย่างเช่น การยุบสภา (คำนาม)

3. ความหมายในบริบทของคำวินิจฉัย (concerning the election system for the House of Councilors, for the *dissolution* of the merger of constituencies) หมายถึง แม้ว่าประเทศญี่ปุ่น

จะเคยพยายามแก้ไขปัญหามาโดยการควบรวมเขตเลือกตั้ง แต่การตัดสินใจในภายหลังอาจมีการเรียกร้องให้ "ยกเลิกการควบรวมเขต" (dissolution of the merger) หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแบ่งสัดส่วนที่นั่งใหม่ทั้งหมดอีกครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาสัดส่วนคะแนนเสียงที่ไม่เท่าเทียมกันให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

Demolition

1. พจนานุกรม ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง “แยกออกหรือถอดออก เป็นต้น จากสิ่งที่เป็นรูปแล้วให้เสียความเป็นกลุ่มก้อนของรูปเดิม”
2. พจนานุกรม Cambridge (Cambridge University Press and Assessment) อธิบายเอาไว้ว่า หมายถึง การกระทำที่เป็นการทำลายบางสิ่งบางอย่าง เช่น อาคารหรือสิ่งก่อสร้าง หรือ การกระทำที่เป็นการพิสูจน์ว่าข้อโต้แย้งหรือทฤษฎีนั้นผิด (คำนาม)
3. ความหมายในบริบทของคำวินิจฉัย (as well as for the *demolition* of structures suitable exclusively for such economic activities) หมายถึง การรื้อถอนโครงสร้างหรือสิ่งก่อสร้างที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง เช่น กรณีเพื่อการสร้างใหม่ การปรับปรุงพื้นที่ หรือการยุติกิจกรรมนั้น

Environmental Crime

1. สถาบันวิจัยอาชญากรรมและความยุติธรรมระหว่างภูมิภาคของสหประชาชาติ (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute: UNICRI) ให้คำนิยาม “Environmental Crime” ว่าเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายที่ทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อผลประโยชน์ (ซึ่งมักเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน) ของบุคคล กลุ่ม หรือบริษัท ซึ่งอาจรวมถึงการแสวงหาประโยชน์และการค้าทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงพืชและสัตว์ อย่างผิดกฎหมาย และการปนเปื้อนของดินและน้ำจากการทิ้งขยะผิดกฎหมาย อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมบางประเภทยังจัดอยู่ในประเภทอาชญากรรมข้ามชาติที่ร้ายแรง และบ่อยครั้งที่เครือข่ายอาชญากรเกี่ยวข้องกับการทุจริตและการฟอกเงินสามารถเชื่อมโยงไปยังการก่ออาชญากรรมสิ่งแวดล้อมได้
2. คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ให้คำนิยาม “Environmental Crime” ว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดข้อผูกพันทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ อาชญากรรมต่อสัตว์ป่าและการทำให้แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเสื่อมโทรม การขนย้ายหรือการทิ้งขยะผิดกฎหมาย อาชญากรรมทางมลพิษ และการค้าสารอันตรายอย่างผิดกฎหมาย

Impose

1. พจนานุกรมเคมบริดจ์ (Cambridge University Press and Assessment) หมายถึง (๑) เพื่อบังคับใช้ กฎระเบียบ ภาษี ลงโทษ ฯลฯ อย่างเป็นทางการ เพื่อให้ปฏิบัติตามหรือได้รับมา และ (๒) เพื่อบังคับให้บุคคลยอมรับในบางสิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อ หรือ ชีวิต (กริยา)

2. พจนานุกรมแปล อังกฤษ-ไทย อ. สอ เสถบุตร หมายถึง (๑) กำหนดให้มี, เก็บ (ภาษี), ตั้ง, เรียกร้อง, (๒) วาง (โทษ) (๓) บังคับ, บังคับให้รับ (๔) ทำให้ได้รับความรำคาญ, นำไปใส่ให้, โยนกลองมาให้, รบกวน, เอามาใส่ให้เป็นหน้าที่ (๕) หลอกลวง, เอาเปรียบ (กริยา)

Proportionate

1. หนังสือศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ไทย-อังกฤษ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 8, สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด 2557) หมายถึง "ได้สัดส่วน" หรือ "สมควรแก่เหตุ" สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในกฎหมายปกครองและรัฐธรรมนูญ โดยมาตรการที่รัฐใช้จำกัดสิทธิจะต้องไม่เกินเลยกว่าความจำเป็นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบธรรม

2. พจนานุกรม Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus (4th Edition) อธิบายเอาไว้ว่าหมายถึง ได้สัดส่วน เป็นไปตามสัดส่วนที่เหมาะสม หรือ สมส่วน (คำคุณศัพท์)

Separate opinions

Judge Krenč expressed a concurring opinion. Judge Šerghides expressed a partly concurring and partly dissenting opinion. They are annexed to the judgment.

(ที่มา: <https://www.echr.caselaw.com/en/echr-decisions/the-prolonged-inaction-of-the-italian-state-in-dealing-with-the-widespread-dumping-burial-and-incineration-of-waste-has-violated-the-right-to-life/#>)