

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองตัวตน สิทธิในการฟ้องคดีของชุมชน และการเยียวยาชุมชนภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีชุมชนได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล

สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขนั้น จัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนหรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม เช่น การที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น โดยรัฐจะต้องสนับสนุน คุ้มครองหรือร่วมมือกับชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ หากรัฐปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว และเกิดผลกระทบหรือเกิดความเสียหายขึ้นกับชุมชน รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือมีหน้าที่ปฏิบัติการขจัดความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันภาวการณ์ขาดแคลนพลังงานจัดเป็นปัญหาที่สำคัญของโลกและตามแผนของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเกี่ยวกับพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2555-พ.ศ. 2564 ได้กำหนดเป้าประสงค์ให้เพิ่มการใช้พลังงานทดแทนเป็นร้อยละ 25 ของพลังงานที่ใช้ในประเทศภายในปี พ.ศ. 2564 โดยกำหนดเป้าหมายพลังงานชีวมวลในการผลิตไฟฟ้าให้ได้ 3,630 เมกะวัตต์¹ แต่ในการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลมักได้รับการต่อต้านจากชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าและนำมาซึ่งข้อพิพาทระหว่างชุมชนและหน่วยงานทางปกครองที่ทำหน้าที่ดูแล และควบคุมการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้า ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาในกรณีพิพาทดังกล่าว คือ ศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตามภายหลังที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้น ปรากฏว่า มาตรการบังคับคดีปกครองของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษา เพื่อเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลได้อย่างมีรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้

¹ จาก การป้องกันและลดผลกระทบด้านสุขภาพจาก โรงไฟฟ้าชีวมวล (สมัชชาสุขภาพ 5/ หลัก 6) (น. 1), โดย สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2555, กรุงเทพฯ.

ยังอีกพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้เฉพาะ ทำให้มีปัญหาในการรับรองตัวตนทางกฎหมายและสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของชุมชน ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักแนวคิด ทฤษฎีกฎหมาย และมาตรการบังคับคดีปกครองของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และปรับปรุงให้การเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นถึงการรับรองตัวตนตามกฎหมายและสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของชุมชนเสียก่อน ได้ดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองตัวตน และสิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแนวทางแก้ไขปัญหา

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองตัวตนและสิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ไม่มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิชุมชน” หรือ “Community Right” เอาไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับฐานะในทางกฎหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และปัญหาในการรับรองสิทธิและหน้าที่ของชุมชนในการการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง หากหน่วยงานทางปกครองดำเนิน โครงการหรือกิจกรรม หรือละเลยปล่อยให้บุคคลใดหรือธุรกิจใดหรือองค์กรของรัฐดำเนิน กิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางกายภาพหรือทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนมีผลกระทบต่อสุขภาพ สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของชุมชน อีกทั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็มีได้บัญญัติเรื่องความสามารถในการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเรื่องทางปกครอง นั้น ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 22 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง² ก็พบได้ว่า

² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ผู้ความสามารถในการฟ้องคดีปกครองนั้น ประกอบไปด้วย ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ นิติบุคคลหรือคณะบุคคลโดยผู้แทนหรือตัวแทน และผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชอาณาจักรตามกฎหมายกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องคดีศาลปกครองได้

จากการศึกษาพบว่า สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม และสามารถใช้จ่ายประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีชีวิต มีเสรีภาพโดยปราศจากการถูกรบกวน ไม่ว่าจะเป็นทางร่างกายหรือจิตใจ คือ สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงจะได้รับหรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ซึ่งรัฐไม่เพียงมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่จะต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นกฎหมายธรรมชาติมีลักษณะเป็นกฎหมายบ้านเมืองขึ้นมา และรัฐจะต้องจัดให้มีศาลเพื่อเป็นผู้ชี้ขาดกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้น โดยศาลนั้น อาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น โดยตามสภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มนุษย์ถือว่าเป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อมทั้งสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ (Natural Environment) และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็มาจากการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น เช่น จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพัฒนาทางด้าน

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือ โครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือ ดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด.

เศรษฐกิจ ซึ่งสุดท้ายปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็ส่งผลต่อตัวมนุษย์เอง โดยหน่วยสังคมที่มีขนาดเล็กที่มักได้รับผลกระทบก่อนเป็นอันดับแรก คือ ชุมชน ไม่ว่าจะเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยชุมชน (Community) นั้น มีองค์ประกอบคือ มีการรวมตัวของสมาชิกของชุมชนหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งมากพอที่จะพึ่งพากันได้อย่างมีลักษณะเฉพาะของกลุ่ม มีลักษณะการดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยมีความสัมพันธ์เป็นกลุ่มก้อนระหว่างกันและมีการสืบสายชุมชนต่อไปอย่างต่อเนื่อง การดำเนินชีวิตหรือกิจวัตรของชุมชนจะต้องเป็นไปโดยใจสมัคร และมีรูปแบบที่แน่นอนหรือมีแบบแผนในการติดต่อสื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไรอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อชุมชนเกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ จะเห็นได้ว่ามนุษย์กับชุมชนไม่สามารถแยกออกจากกันได้เพราะความเป็นมนุษย์มีขึ้นได้ก็เนื่องจากการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน และการที่บุคคลเข้าร่วมตัวกันเป็นชุมชนนั้น ก็ย่อมควรได้มีสิทธิต่าง ๆ ในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง ซึ่งตามทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพนั้น ถือว่าชุมชนมีตัวตน มีจิตใจ และมีสภาพบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ในฐานะของบุคคลโดยสภาพ ไม่ใช่บุคคลสมมุติ ชุมชนจึงมีสิทธิและหน้าที่หรือความรับผิดชอบได้ตามกฎหมายธรรมชาติ โดยไม่ต้องคำนึงว่ารัฐ หรือกฎหมายบ้านเมืองจะรับรองสถานะของชุมชนหรือคณะบุคคลเอาไว้หรือไม่ก็ตาม สภาพบุคคลของชุมชนที่เข้าร่วมตัวกันโดยมีจุดหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตร่วมกันแน่นอนย่อมเกิดขึ้นได้ตามข้อเท็จจริง กฎหมายเพียงแต่รับรองสภาพบุคคลตามที่มีอยู่หาใช่กฎหมายสร้างขึ้นหรือสมมุติขึ้นมาแต่อย่างใด แต่แนวคิดดังกล่าวเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชุมชนในฐานะของบุคคลโดยสภาพก็ยังประสบปัญหาเนื่องจากกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งถือเป็น “กฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ (Ius Imperfectum)” ที่ไม่อาจมีสภาพบังคับได้

ต่อมาเมื่อศึกษาถึงสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อมกับองค์ประกอบของชุมชนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม คือ “สิทธิของหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน แต่มีความผูกพันกันทางวิถีชีวิต วัฒนธรรมและจารีตประเพณี โดยสมาชิกของชุมชนนั้นมีสิทธิที่จะใช้สอยหรือดูแลและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเอาไว้ เพื่อที่จะได้ดำรงชีวิตภายใต้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองตัวตนของชุมชนในทางกฎหมาย และสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิทธิของชุมชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานทางปกครอง ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสีย

สำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสิทธิดังกล่าวข้างต้นเป็นการรับรองสิทธิของชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองการดำรงชีพและรักษาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ ทั้งเป็นการคุ้มครองเสรีภาพทั่วไป ซึ่งก็คือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และอนามัย ประโยชน์อันพึงได้เพื่อให้ชุมชนได้ใช้ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นรากฐานแห่งการดำรงชีพตามปกติอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาข้างต้น แบ่งแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก คือ สิทธิในการจัดการกระทำที่มากกระทบต่อสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิที่มีสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งชุมชนอาจขอให้รัฐหรือเอกชนหยุดกระทำการอันเป็นการที่มากกระทบต่อสิทธิข้างต้นได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำของเอกชนหรือหน่วยงานรัฐก็ตาม และลักษณะที่สอง คือ สิทธิเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการบำรุงรักษา และเพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิที่มีสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตที่ดี

การที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ในการคุ้มครอง ส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังเป็นการรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) ซึ่งเป็นการให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา บำรุงรักษา และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสิ่งแวดล้อมถือเป็นของมนุษย์ทุกคน และเพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางที่ควรจะเป็น คือ ประชาชนควรที่จะได้มีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งมีส่วนร่วมในการการดูแล แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้นสิทธิชุมชน คือ การให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นดูแลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก บุคคลคนภายนอกหรือหน่วยงานทางปกครองจะมาอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนเมืองมาอยู่เหนือการมีชีวิตรอดของชุมชนไม่ได้ จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า การหายไปของบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และสิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลของชุมชนเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติการในการคุ้มครอง ส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้

ปฏิบัติการในการคุ้มครอง ส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองชุมชนต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีเพียงมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลก็ได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี อันเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองจะพิจารณา ถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะกว้างหรือหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Intérêt à agir) ซึ่งเพียงแต่ได้รับผลกระทบกระเทือนสิทธิก็สามารถฟ้องคดีได้ กล่าวคือ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางทรัพย์สิน ทางจิตใจและความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว แต่เป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองชุมชนก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำของประธานศาลปกครอง สูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 ที่ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวกับเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการรับรองถึงสิทธิชุมชน และสิทธิการฟ้องคดีของชุมชน เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ ทำให้การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองชุมชนต่อศาลปกครองเกิดความยุ่งยากขึ้น เนื่องจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติการในการคุ้มครอง ส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าปัจเจกชนหรือบุคคลทั่วไปจะมีสิทธิฟ้องคดีเป็นรายบุคคลอยู่แล้ว แต่สำหรับการฟ้องคดีพิพาทประเภทละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น ศาลปกครองไทยจะต้องใช้หลักอำนาจฟ้องคดีอย่างแคบ (Droit lésé) คือ จะต้องเป็นผู้ถูกระทำละเมิดโดยตรง หรือผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองจะพิจารณาเพียงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัวแต่เป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองชุมชนไม่ได้อีกต่อไป อีกทั้งการที่สมาชิกของชุมชนจะรวมตัวกันเพื่อจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นรายบุคคลนั้น ก็ย่อมเป็นการยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และทำให้เกิดความล่าช้าในการตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีเป็น

ผู้เสียหายหรือเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตรงหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนขอสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองตัวตน และสิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ว่า แม้จะถือว่า ชุมชนมีตัวตน มีจิตใจ และมีสภาพบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ในฐานะของบุคคลโดยสภาพไม่ใช่ บุคคลสมมุติ ชุมชนจึงมีสิทธิและหน้าที่หรือความรับผิดชอบได้ตามกฎหมายธรรมชาติ แต่การที่ไม่มี กฎหมายรับรองตัวตน หรือสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการฟ้องคดี ต่อศาลเป็นลายลักษณ์อักษรส่งผลทำให้สิทธิและหน้าที่ของชุมชนนั้น ไม่อาจมีสภาพบังคับได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของ สิ่งแวดล้อม และขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) กล่าวคือ สิทธิในการร่วมกันหรือร่วมกับรัฐ คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหา สิ่งแวดล้อม และสิทธิเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการ บำรุงรักษา และให้ใช้ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะมีสุขภาพ ออนามัยหรือคุณภาพชีวิตที่ดี อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงจะได้รับหรือสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนิติรัฐนั่นเอง

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองตัวตน และสิทธิในการฟ้องคดี ของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ได้ในฐานะของบุคคลโดยสภาพ ไม่ใช่บุคคลสมมุติตามกฎหมายธรรมชาติ โดยไม่ต้องมีกฎหมายรับรองสถานะของชุมชนเอาไว้ หรือ ไม่ ตามทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพของ Otto von Gierke แต่เนื่องจากกฎหมายธรรมชาตินั้น ถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ (Ius Imperfectum) ซึ่งการที่จะให้กฎหมายธรรมชาติมีสภาพบังคับนั้น ผู้เขียนเห็นควรดำเนินการแก้ไขกฎหมาย หรือควรตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรับรองตัวตนและสิทธิต่าง ๆ ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขโดยศึกษาทั้งจากทฤษฎีและกฎหมาย ต่างประเทศ จึงหาแนวทางแก้ไขได้ดังนี้

จากการศึกษาหลักการและกฎหมายในต่างประเทศดังต่อไปนี้

(1) สหรัฐอเมริกาพบว่าสหรัฐอเมริกายอมรับมาตลอดมาว่า ชนเผ่าพื้นเมืองเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) โดยเฉพาะชนเผ่าที่มีการรวมกลุ่มทางสังคมและมีการปกครองที่เป็นแบบแผน ซึ่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกาคือว่า ชนเผ่าพื้นเมืองเป็นผู้ครอบครองดินแดนโดยชอบด้วยกฎหมายในฐานะผู้ตั้งรกรากอยู่ก่อน และถือว่า ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเหนือที่ดินของชนเผ่า โดยให้ถือเป็นสาธารณสมบัติที่สงวนไว้ใช้ประโยชน์ของสมาชิกชุมชนพื้นเมืองเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากการตรากฎหมาย Organic Act of 1884 ที่ได้รับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองว่า สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองจะต้องไม่ถูกรบกวนในการใช้การครอบครองหรือการอ้างสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งจะต้องมีการสงวนไว้สำหรับในอนาคตในปี ค.ศ. 1884

(2) แคนาดา พบว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและรับรองสิทธิของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศแคนาดารับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองโดยคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา ปี ค.ศ. 1867 (The Constitution Act of 1867) ที่รับรองถึงการดำรงอยู่ของสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในฐานะกลุ่มชนที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งประเทศ

(3) บราซิล พบว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองตามรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิล ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองไว้ในหมวดที่ 8 ชนเผ่าพื้นเมืองมาตรา 231³ และมาตรา 232⁴ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในด้านการจัดระเบียบทางสังคม ประเพณี ภาษา ลัทธิความเชื่อและจารีตประเพณี รวมถึงสิทธิในที่ดินที่ยึดถือมาแต่บรรพบุรุษและสิทธิในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิที่กล่าวมา โดยการปกป้องและคุ้มครองสิทธินั้น ชนเผ่าพื้นเมืองสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องได้ด้วย

³ Constitution of the Federative Republic of Brazil. 1988 Article 231. Indians shall have their social organization, customs, languages, creeds and traditions recognized, as well as their original rights to the lands they traditionally occupy, it being incumbent upon the Union to demarcate them, protect and ensure respect for all of their property.

⁴ Constitution of the Federative Republic of Brazil. 1988 Article 232. The Indians, their communities and organizations have standing under the law to sue to defend their rights and interests, the Public Prosecution intervening in all the procedural acts.

(4) ญี่ปุ่น พบว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและรับรองสิทธิชนเผ่าอินนูเป็นชนท้องถิ่นดั้งเดิมและดำเนินการแก้กฎหมายเพื่อยกเลิกนโยบายผสมกลมกลืน (Assimilation) ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1899 และได้มีการรับรองสิทธิของชนเผ่าอินนู ในฐานะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เมื่อปี ค.ศ. 1997

(5) ออสเตรเลีย พบว่าเป็นประเทศที่ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมืองในรัฐนอร์เทิร์น เทอร์ริทอรี (Northern Territory) ที่เรียกว่า Aboriginal Land Rights 1976 ให้ประชาชนสามารถยื่นขอมีสิทธิในที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดเป็นเจ้าของ ภายหลังจากต่อมาจึงได้มีการกำหนดการให้สิทธิถือครองที่ดินแก่ชนเผ่าพื้นเมืองตามมาเช่น New South Wales Aboriginal Land Rights Act 1983 และ Aboriginal Land Act 1991 ในรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) และในท้ายที่สุดได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายสิทธิชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (The Native Title Act 1993) ขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองและชนพื้นเมืองในหมู่เกาะบริเวณชายฝั่ง ในฐานะของผู้สืบทอดสิทธิของผู้ที่อยู่อาศัยมาแต่เริ่มต้นก่อนที่ชาวยุโรปจะอพยพมาและกระบวนการพิจารณาคำร้องของชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดิน

(6) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการพัฒนาและได้ตรากฎหมายรับรองสิทธิมนุษยชนของท้องถิ่นดั้งเดิมขึ้น เมื่อปี ค.ศ. 1997 (Indigenous Peoples Rights Act 1997) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการชนท้องถิ่นดั้งเดิมแห่งชาติ (National Commission on Indigenous) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางและผลักดันให้มีการบังคับการตามแนวทางและโครงการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของชุมชนวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยกับแนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศพบว่า ในประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาเหนือ ทวีปอเมริกาใต้ และทวีปเอเชีย ต่างมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชนขึ้นมา เช่น สหรัฐอเมริกามีการตรากฎหมาย Organic Act of 1884 เพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง รัฐธรรมนูญของแคนาดา ปี ค.ศ. 1867 (The Constitution Act of 1867) ได้รับรองถึงการดำรงอยู่ของสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ญี่ปุ่น ได้รับรองสิทธิของชนเผ่าอินนู ในฐานะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเมื่อปี ค.ศ. 1997 รัฐธรรมนูญของบราซิล ปี ค.ศ. 1988 ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองไว้ใน หมวดที่ 8 ชนเผ่าพื้นเมือง มาตรา 231 และมาตรา 232 ที่บัญญัติให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและยังให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองและรักษาสิทธิของชุมชนได้ ออสเตรเลีย ได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายสิทธิชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (The Native Title Act 1993) ขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองและชนพื้นเมืองในหมู่เกาะบริเวณชายฝั่ง

ดังที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรับรองตัวตนทางกฎหมายและสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม โดยการบัญญัติกฎหมายรับรองตัวตนและสิทธิต่าง ๆ ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในลักษณะเดียวกับประเทศบราซิล ซึ่งมีการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในรัฐธรรมนูญและนอกจากจะมีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย เช่น ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ในส่วนของข้อความที่ว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้” โดยใช้ข้อความว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคล รวมถึงชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้” แทน และเพิ่มเติม (6) ลงไป โดยใช้ข้อความว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย” โดยใช้ข้อความว่า “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้อง

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำมีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของ สาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย.

คำสั่งใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่บุคคลหรือชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย” แทน ซึ่งองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วย่อมสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้เป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะภูมิลำเนาของที่ตั้งสำนักงานหรือที่ได้ในท้องที่ที่จดทะเบียนแต่อย่างใด และควรจัดให้มีการตรากฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสิทธิชุมชน ขึ้นมารับรองการใช้สิทธิและหน้าที่ของชุมชนดังที่กล่าวมาข้างต้นอีกด้วย นอกจากนี้ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชนที่อยู่ในชุมชน เนื่องจากวิธีการดังกล่าวสามารถ คุ่มครองประชาชนจำนวนมาก อย่างเช่น ชุมชน ได้ในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้อีกด้วย

ดังนั้น การรับรองตัวตนในทางกฎหมาย ซึ่งรวมถึงสิทธิและหน้าที่ของชุมชนจะทำให้ชุมชนที่แต่เดิมมีสภาพบุคคลตามกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ (Ius Imperfectum)” กลายเป็น “กฎหมายที่สมบูรณ์ (Ius Perfectum)” ขึ้นมาและเป็นการรับรองสิทธิชุมชนในทางกฎหมายยังเป็นการรับรองถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน หรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมนุษย์ทุกคนควรจะได้รับ เช่น สิทธิของมนุษย์ที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ซึ่งหมายความรวมถึงสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีด้วย สิทธิเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการบำรุงรักษา สิทธิชุมชนที่จะเข้าไปประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะสิทธิของชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อีกทั้งเป็นการรับรองสิทธิชุมชนยังเป็นการสนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) ที่จะทำให้ชุมชนมีความรู้สึกรับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาชุมชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด และแนวทางแก้ไขปัญหา

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาชุมชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ในปัจจุบัน “พลังงาน” เป็นสิ่งสำคัญในชีวิตประจำวัน มีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งประเทศไทยใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละ 70 แต่มีการคาดว่าประเทศไทยจะมีก๊าซธรรมชาติให้ใช้ได้เต็มที่อีกไม่เกิน 20 ปี โดยข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เมื่อปี พ.ศ. 2552 รายงานว่าประเทศไทยมีชีวมวลจากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรทั้งหมด 59,539,905.20 ตัน โดยเฉพาะ “ข้าว” ซึ่งเป็นพืชระยะสั้น ใช้เวลาปลูก 3 ถึง 4 เดือน และมีพื้นที่การเพาะปลูกมากที่สุดในประเทศไทย โดยข้าวจะมีเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรหรือชีวมวลที่เกิดขึ้นจากการเพาะปลูก ได้แก่ แกลบและฟางข้าว หากพิจารณาเฉพาะชีวมวลจากข้าว แกลบ ถือว่าเป็นเชื้อเพลิงชีวมวลที่ดีที่สุด เพราะความชื้นต่ำและไม่ต้องผ่านเครื่องย่อยก่อนนำไปเผาไหม้ แต่แกลบมีสัดส่วนของจีเอ็มมากกว่าชีวมวลชนิดอื่น ๆ และการนำแกลบมาเป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้า ยังมีข้อจำกัดอยู่ที่การรวบรวมจากโรงสีที่มีอยู่กระจาย โดยขั้นตอนกระบวนการผลิตไฟฟ้าชีวมวลนั้น จะเริ่มจากการเปลี่ยนชีวมวลเป็นพลังงานด้วยกระบวนการทางเคมีความร้อน โดยนำเชื้อเพลิงชีวมวลมาเผาไหม้โดยตรงให้หม้อไอน้ำ (Boiler) ซึ่งไอน้ำที่ผลิตได้นี้จะถูกนำไปปั่นกังหันที่ต่ออยู่กับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำให้ได้กระแสไฟฟ้าออกมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีในการผลิตพลังงานจากเชื้อเพลิงชีวมวล โดยวิธีการเผาไหม้ชีวมวลนั้น มีข้อเสียคือต้องมีระบบในการจัดการควบคุมปริมาณควันและเขม่าที่ปล่อยออกมาจากกระบวนการผลิตและเกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกจากการเผาไหม้หรือจากก๊าซเชื้อเพลิง (Flue Gas) นอกจากนี้ผลกระทบภายหลังจากกระบวนการผลิตไอน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็คือ น้ำที่ได้จากกระบวนการผลิตมีอุณหภูมิสูง และใช้น้ำในกระบวนการผลิตจำนวนมาก โดยต้องใช้ปริมาณน้ำต่อวันประมาณ 120 ลูกบาศก์เมตร ต่อการผลิตไฟฟ้า 1 เมกะวัตต์⁶ ซึ่งปัญหาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ขาดการดูแลมักจะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมประเภทปัญหาสิ่งแวดล้อมจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเกี่ยวกับพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2555-พ.ศ. 2564 ได้กำหนดเป้าประสงค์ให้เพิ่มการใช้พลังงานทดแทนเป็นร้อยละ 25 ของพลังงานที่ใช้ในประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2564 แต่การศึกษา

⁶ จาก คู่มือการพัฒนากองทุนพลังงานทดแทน ชุดที่ 4 พลังงานชีวมวล (น. 50), โดย กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวลโดยประชาชนและกลุ่มเครือข่าย ทีมนักวิจัยชุมชน คณะทำงานพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์ มูลนิธิพัฒนาอีสาน กลับพบปัญหาฝุ่นจากกองขี้เถ้าที่เกิดจากการเผาชีวมวลและฝุ่นจากกองเชื้อเพลิง ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาการจราจรหนาแน่นและมีรถบรรทุกวิ่งมากขึ้น ปัญหาถนนชำรุดเสียหาย และปัญหาความเดือดร้อนรำคาญจากปัญหากลิ่นและเสียง โดยมีข้อมูลการเจ็บป่วยของประชาชนที่อยู่ใกล้โรงไฟฟ้าชีวมวล ในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 392 คน พบว่าโรคประจำตัวที่ประชาชนเป็นมากที่สุดคือ โรคภูมิแพ้ รองลงมาคือโรคหอบหืดและโรคหัวใจ ซึ่งจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคภูมิแพ้มีความสัมพันธ์กับการอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าชีวมวล และยังพบอีกว่าผู้ที่อยู่ใกล้โรงไฟฟ้าจะมีอาการไอ เจ็บคอ ระคายเคืองจมูกและลำคอ มากกว่าประชาชนที่อยู่ห่างออกไป⁷ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ยังได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้เห็นถึงผลกระทบจากการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ใช้เกลบเป็นเชื้อเพลิงและชีวมวลชนิดอื่น ๆ โดยประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพของชุมชนมากกว่า 10 แห่ง บริเวณที่มีโรงไฟฟ้าชีวมวลตั้งอยู่ ประกอบไปด้วยบริเวณดังต่อไปนี้ 1. โรงไฟฟ้าชีวมวลเชื้อเพลิงเกลบ บ้านคำสร้างไชย จังหวัดอุบลราชธานี 2. โรงไฟฟ้าชีวมวลเชื้อเพลิง ที่บ้านไทรแก้ว จังหวัดเชียงราย 3. โรงไฟฟ้าชีวมวลมุ่งเจริญกรีนเพาเวอร์ จังหวัดสุรินทร์ 4. โรงไฟฟ้าชีวมวลสุรินทร์ จำกัด 5. โรงไฟฟ้าชีวมวลตำบลเหนือเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด⁸ ซึ่งมีรายงานไปในทางเดียวกันกับคณะทำงานพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์ ดังนั้น การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลมักนำมาซึ่งการต่อต้านของชุมชนที่ตั้งโรงไฟฟ้าและข้อพิพาทระหว่างชุมชนและหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ดูแล และควบคุมการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อนึ่ง การปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นมีหลักการสำคัญ 2 หลักการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ซึ่งกล่าวโดยสรุปของ 2 หลักข้างต้นได้ว่า รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักความมั่นคงของกฎหมาย และหลักประชาธิปไตยแบบเสรีหรือการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงจัดระบบการคุ้มครอง (Droit Protection) ไม่ให้ผู้อื่นใช้สิทธิหรือเสรีภาพมาล่วงเกินผู้อื่นและไม่ให้ตัวรัฐเองมาล่วงเกินการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดย

⁷ จาก โครงการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาดกำลังการผลิตต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ (น. 2), โดย ชัชวาลย์ จันทร์วิจิตร, 2554, กรุงเทพฯ: เสนอต่อกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

⁸ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ที่ สช. 0901/2555 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2555.

ฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดให้มีศาลเพื่อเป็นผู้ชี้ขาดกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้น เช่น จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาให้มีหน้าที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) ระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อดำรงและคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งศาลที่จัดตั้งขึ้นมานั้นจำเป็นต้องมีอำนาจในการบังคับคดีเพื่อให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาของศาล ดำเนินการตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (Res Judicata) ดังนั้นเมื่อการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลที่ขาดการดูแลและควบคุมอย่างดีจากรัฐ จะนำมาซึ่งมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มาจากกระบวนการผลิตไฟฟ้าไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรชีวภาพและระบบนิเวศของชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้ที่ตั้งของโรงไฟฟ้าชีวมวล ทำให้เกิดความขัดข้องต่อความสะดวกสบายหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมของชุมชน ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม ที่ชุมชนมีสิทธิที่จะใช้สอยหรือดูแลและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเอาไว้ เพื่อที่จะได้ดำรงชีวิตภายใต้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี เมื่อการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปล่อยปะละเลยไม่ดูแลควบคุมการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าชีวมวลส่งผลกระทบต่อชุมชน หากเกิดความเสียหายขึ้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ย่อมต้องรับผิดชอบที่เกิดขึ้นด้วย โดยชุมชนอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบแบ่งออกได้ ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง คือ ชุมชนสามารถเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ชุมชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ

(2) สิทธิเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการจัดความเสียหาย คือ ชุมชนสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการจัดความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกลับไปอยู่ในสถานะเดิมก่อนความเดือดร้อนหรือเสียหายจะเกิดขึ้น

เมื่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลได้ใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวข้างต้นกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หากหน่วยงานทางปกครองและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ชุมชนก็สามารถมาฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับการเยียวยาจากปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษากรณีดังกล่าวคือ ศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ต่อมาเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 ได้บัญญัติว่า ให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับหรือคำสั่งของศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับคดีปกครองเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำพิพากษานั้นปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผลกระทบจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลนั้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างและต่อเนื่อง ซึ่งอาจยากต่อการเยียวยาในภายหลังหากมีการปล่อยระยะเวลาล่วงเลยนานเกินไป ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพียงมาตรา 72 วรรคห้า ที่บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้เพียงกรณีการมีคำบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินเท่านั้น จึงทำให้สำนักงานศาลปกครองบังคับคดีปกครองได้เพียงออกหนังสือติดตามหรือติดตามทางโทรศัพท์เป็นระยะ ๆ ละไม่เกิน 30 วัน รวม 2 ครั้ง หรือออกตรวจสอบสถานที่พิพาทหรือขอความเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือเสนอให้ศาลเรียกคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาไต่สวน เป็นต้น หากการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามคำพิพากษา สำหรับกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาสั่งห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วน และดำเนินการมีหนังสือติดตาม และติดต่อทางโทรศัพท์เป็นระยะ ๆ ละไม่เกิน 30-45 วัน รวม 3 ครั้ง หรือออกตรวจสอบสถานที่พิพาทหรือขอความเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือเสนอศาลเรียกคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาไต่สวน หากการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามคำพิพากษา สำหรับกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ในเวลาที่ศาลกำหนด ส่วนกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หากหน่วยงานทางปกครองยังไม่ดำเนินการชำระหนี้หรือมีการชำระหนี้บางส่วน หรือไม่มีการแจ้งผลใด ๆ หรือมีการแจ้งผลแต่ที่ไม่อาจรับฟังเหตุผลที่ชี้แจงได้ ก็สามารถทำได้เพียงจัดทำหนังสือรายงานต่อนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล และต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่ที่ส่งหนังสือดังกล่าวไป หากไม่ได้รับการแจ้งผลจากนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือมีคำชี้แจงแล้วไม่อาจรับฟังได้ ให้พนักงาน

คดีปกครองดำเนินการติดตามทวงถามไปยังผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาจนกว่าจะมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนขอสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดได้ว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพ ในการบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้ชุมชนหรือประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงโรงไฟฟ้าชีวมวลได้รับการเยียวยาหรือได้รับการขจัดความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างล่าช้าส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน อันเป็นทำให้สิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม ได้รับการกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง ทั้งขัดต่อหลักการบูรณาการ (Principle of Integration) และหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด (Res Judicata)

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนพบว่า แม้โรงไฟฟ้าชีวมวลจะมีแนวโน้มเป็นพลังงานทางเลือกในอนาคตของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ทำให้มีชีวมวลเป็นจำนวนมากที่สามารถนำมาเป็นเชื้อเพลิงในการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวล แต่โรงไฟฟ้าชีวมวลที่ขาดการดูแลและควบคุมที่ดี มักเกิดผลกระทบกับชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าในแง่มลพิษที่มาจากขั้นตอนการผลิตไฟฟ้า และนำมาซึ่งกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชุมชน จนมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระงับการหรืองดเว้นการกระทำ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และต่อมาเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้น การมีมาตรการบังคับคดีปกครองที่ดีจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามคำพิพากษา ทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าชีวมวลได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรการบังคับคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพจะมีลักษณะในเชิง “กดดัน” ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามคำพิพากษาได้ง่าย ผู้เขียนเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย หรือควรร่างกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับคดีปกครองขึ้นมาเพื่อให้ศาลปกครองมีเครื่องมือในการบังคับคดีภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดได้อย่างรวดเร็วและ

มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขโดยศึกษาทั้งจากทฤษฎีและกฎหมายต่างประเทศ จึงหาแนวทางแก้ไขได้ดังนี้

จากการศึกษาหลักการและกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับคดี เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาพบว่า

(1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส การมาตรการบังคับคดีนั้น มีพื้นฐานมาจาก “ทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด” (Autorité de la chose jugée) โดยมาตรการบังคับคดีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส สำหรับกรณีมีคำบังคับกับหน่วยงานทางปกครองนั้น ประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการบัญญัติให้ศาลปกครองสามารถใช้มาตรการปรับได้ หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งตามมาตรา L 911-3 แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับสำหรับการไม่มีปฏิบัติตามคำสั่ง ภายใต้งบประมาณคือ ต้องมีคำขอ และเป็นดุลยพินิจของศาลที่จะกำหนดหรือไม่ก็ได้ และค่าปรับที่ศาลกำหนดนี้เป็นเงินที่คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติกรจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อาจเป็นค่าปรับชั่วคราวหรือค่าปรับเด็ดขาดก็ได้ ซึ่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาระบุไว้ว่าเป็นค่าปรับประเภทใดให้ถือว่าเป็นค่าปรับชั่วคราว ซึ่งศาลสามารถลดหรือยกเลิกได้ ส่วนค่าปรับแบบเด็ดขาดจะเป็นการกำหนดค่าปรับในอัตราที่แน่นอน เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีคำพิพากษาให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ โดยศาลนั้น มีอำนาจที่จะกำหนดวิธีการให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา รวมทั้งกำหนดระยะเวลาและกำหนดค่าปรับไว้ด้วย แต่หากหน่วยงานทางปกครองยังคงคือดิ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กฎหมายยังบัญญัติให้คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีมีสิทธิที่จะขอให้ศาลออกคำสั่งใหม่เพื่อให้มีการประเมินค่าปรับและทำให้ค่าปรับนั้นกลายเป็นหนี้ที่ผู้ร้องขอสามารถเรียกเอาได้ ซึ่งเรียกว่า “การร้องขอให้ศาลชำระบัญชีค่าปรับ” ซึ่งทำให้หน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาดกเป็นลูกหนี้ที่จะบังคับเอาได้และการชำระบัญชีค่าปรับนี้อาจมีขึ้นได้โดยศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีมาตรการปรับ นอกจากนี้ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองต้องชำระเงินนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องส่งจ่ายเงินตามคำพิพากษภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา แต่ในกรณีที่งบประมาณของหน่วยงานไม่เพียงพอที่จะชำระได้นั้น ให้ส่งจ่ายเงินเพียงงบประมาณที่มีอยู่ สำหรับส่วนที่ขาดไปให้ดำเนินการจัดหาและนำมาจ่ายเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 4 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา ส่วนกรณีที่ไม่มีการส่งจ่ายเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดข้างต้น คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถนำเรื่องให้หน่วยงานทางปกครองต้องชดใช้เงินเสนอต่อกรมบัญชีกลาง (Comptable Public) เพื่อดำเนินการขอให้จ่ายเงินได้

(2) ราชาอาณาจักรเบลเยียม การบังคับคดีของราชาอาณาจักรเบลเยียม นั้น ถือหลักที่ว่า คำวินิจฉัยมีผลบังคับในทันที (Exécutoire) การบังคับตามคำวินิจฉัยเป็นกรณีที่รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องยึดถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่หากหน่วยงานทางปกครองไม่มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย สถานะของรัฐจะใช้มาตรการบังคับ คือ การใช้มาตรการปรับรายวันกับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจดำเนินการได้ตาม คำบังคับที่ปรากฏในคำวินิจฉัยอาจร้องขอให้สภาแห่งรัฐยกเลิก ลดจำนวนค่าปรับ หรือระงับการ จ่ายไว้ชั่วคราวก็ได้

(3) ราชาอาณาจักรสเปน ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ขึ้นมาซึ่งได้วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองไว้ในหมวด 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 103 ที่ได้วางหลักไว้ว่า อำนาจในการพิจารณาคดีตามคำพิพากษา และคำสั่งในคดีปกครองนั้น อยู่ในอำนาจของศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีปกครอง และคู่กรณี มีหน้าที่ต้องทำให้คำพิพากษาสัมฤทธิ์ผลตามหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นบุคคลผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเอกชนที่ใช้อำนาจทางปกครองก็ตาม หากมีคำสั่งทางปกครอง หรือถูกขัดกับคำพิพากษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่งทางปกครองหรือถูกนั้น จะตกเป็นโมฆะ ในกรณีที่คู่กรณีได้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีคำพิพากษาให้ ประกาศความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองหรือถูกที่ขัดกับคำพิพากษา ศาลก็มีหน้าที่ประกาศความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมาตรการบังคับคดีปกครองของราชาอาณาจักรสเปน กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษายกภายในระยะเวลาที่กำหนด คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถเลือกได้ระหว่างการให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินในจำนวนที่ เท่ากับของการไม่กระทำการนั้น โดยเรียกค่าปรับเพิ่มเป็นจำนวนไม่เกิน 50 ใน 100 ส่วนของ ค่าเสียหายจากการไม่กระทำการนั้น หรือการให้หน่วยงานทางปกครองต้องกระทำการ ต่อมา หากหน่วยงานทางปกครองไม่กระทำการต้องเสียค่าปรับรายเดือนจำนวนไม่เกิน 20 ใน 100 ส่วน ของค่าเสียหายจากการไม่กระทำการทุกเดือนจนกว่าจะกระทำเสร็จสิ้น หรือหากหน่วยงานทาง ปกครองไม่งดเว้นกระทำการตามคำพิพากษาของศาล ผู้มีส่วนได้เสียในคดีร้องขอให้ศาลที่ออก คำพิพากษาดำเนินการใด ๆ เพื่อให้หน่วยงานนั้น จัดการสถานการณ์เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ใน คำพิพากษา และประมาณการค่าเสียหายจากการกระทำที่ขัดต่อคำพิพากษาของหน่วยงานทาง ปกครอง โดยให้หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในค่าเสียหาย

ส่วนกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินนั้น มาตรา 106.1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ได้บัญญัติว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองต้องคำพิพากษาให้ชำระเงิน หน่วยงานทางปกครองนั้นต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาจกงบประมาณของหน่วยงานนั้น และหากการต้องจ่ายเงินนั้น หน่วยงานมีความจำเป็นต้องจัดการปรับเปลี่ยนด้านงบประมาณ ก็ต้องทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา แต่หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือน มาตรา 106.2 และมาตรา 106.3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ได้บัญญัติว่า ในการชำระเงินนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องชำระเงินพร้อมกับดอกเบี้ย โดยคำนวณจากวันที่ศาลซึ่งทำการพิจารณาคดีได้แจ้งคำพิพากษาในชั้นต้นให้แก่หน่วยงานนั้น หากหน่วยงานมิได้ชำระเงินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งคำพิพากษา คู่กรณีหรือผู้ได้รับผลกระทบสามารถดำเนินการเพื่อให้ศาลดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ และในกรณีนี้ศาลสามารถกำหนดให้หน่วยงานจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มเป็นสองเท่า หากหน่วยงานมีเจตนาไม่ชำระเงินตามคำพิพากษา

นอกจากนี้ ราชอาณาจักรสเปนยังมีการลงโทษหน่วยงานทางปกครองในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยประกอบไปด้วยโทษปรับตามมาตรา 122 วรรคสอง a) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ได้บัญญัติว่าศาลมีอำนาจสั่งปรับกับหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งมิยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา และสามารถลงโทษปรับได้จนกว่าจะปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้วเสร็จ หรือดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีอาญา ประมวลกฎหมายอาญาแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1995 ในมาตรา 410 และมาตรา 412 ได้บัญญัติว่า เจ้าพนักงานที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลและเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานตุลาการศาลหรือหน่วยงานด้านการบริการสาธารณะอื่น ๆ ถือเป็นความผิดอาญาต้องได้รับโทษปรับตามจำนวนเงินเดือนของข้าราชการผู้นั้น สามเดือนถึงสิบสองเดือน และยังคงถูกพักงานเป็นเวลาหกเดือนถึงสองปี

(4) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้เงินศาล จะแจ้งเตือนให้หน่วยงานทางปกครองทราบก่อนเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งศาลอาจจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ไม่เกิน 1 เดือน และหากหน่วยงานทางปกครองยังไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลสามารถใช้มาตรการบังคับคดีเอาทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครองที่สามารถยึดได้ ตามมาตรา 170 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ส่วนกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะแจ้งเตือนให้

หน่วยงานทางปกครองทราบและกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการซึ่งไม่เกิน 1 เดือน หากหน่วยงานทางปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษายกในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจกำหนดเบี้ยปรับเป็นจำนวนเงิน 10,000 ยูโร และจะปรับไปเรื่อย ๆ จนกว่าหน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการตามคำพิพากษาเสร็จสิ้น ตามมาตรา 172 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 หรือเป็นกรณีศาลมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการอันมิใช่การออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะแจ้งเตือนให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามคำพิพากษาทราบและกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการไม่เกิน 1 เดือน หากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลสามารถกำหนดค่าปรับได้สูงสุดถึง 250,000 ยูโร และสามารถปรับได้จนกว่าหน่วยงานทางปกครองจะปฏิบัติตามคำพิพากษาเสร็จสิ้น ตามมาตรา 890 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยกับแนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศพบว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองสามารถใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลภายในกำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นการกดดันให้เกิดการปฏิบัติตามคำพิพากษา ส่วนกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและไม่มีการชำระภายในกำหนดระยะเวลา คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถนำเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองต้องชดใช้เงินเสนอต่อกรมบัญชีกลาง (Comptable Public) เพื่อดำเนินการขอให้อำนาจเงินได้ ราชอาณาจักรเบลเยียม สภาแห่งรัฐใช้มาตรการปรับรายวันกับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ราชอาณาจักรสเปน ศาลปกครองสามารถใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลภายในกำหนดระยะเวลา และศาลปกครองสามารถกำหนดให้หน่วยงานจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มเป็นสองเท่า หากหน่วยงานมีเจตนาไม่ชำระเงินตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ราชอาณาจักรสเปนยังมีการลงโทษหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษายกในระยะเวลาที่กำหนด โดยดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีอาญาและลงโทษปรับตามจำนวนเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามเดือนถึงสิบสองเดือน และพักงานเป็นเวลาหกเดือนถึงสองปี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติล่าช้า เช่น คดีตัวอย่างกรณีของมลรัฐบาเดน เวร์เทมแบร์ก (Baden-Württemberg) ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าปรับหรือเบี้ยปรับและกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการภายในกำหนดได้

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนสามารถแบ่งวิธีการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด ได้ 2 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการปรับหน่วยงานทางปกครอง คือ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนด คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถเลือกได้ระหว่างการให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับของการไม่กระทำการนั้น โดยเรียกค่าปรับเพิ่มเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละห้าสิบของความเสียหายจากการไม่กระทำการนั้น หรือการให้หน่วยงานทางปกครองต้องกระทำการ ต่อมาหากหน่วยงานทางปกครองไม่กระทำการต้องเสียค่าปรับรายเดือนจำนวนร้อยละยี่สิบของความเสียหายจากการไม่กระทำการทุกเดือนจนกว่าจะกระทำเสร็จสิ้น หรือหากหน่วยงานทางปกครองไม่งดเว้นกระทำการตามคำพิพากษาของศาล ผู้มีส่วนได้เสียในคดีร้องขอให้ศาลที่ออกคำพิพากษาดำเนินการใด ๆ เพื่อให้หน่วยงานนั้น จัดการสถานการณ์เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในคำพิพากษา และประมาณการค่าเสียหายจากการกระทำการที่ขัดต่อคำพิพากษาของหน่วยงานทางปกครอง โดยให้หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในค่าเสียหาย

(2) แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการปรับหน่วยงานทางปกครอง คือ หากหน่วยงานทางปกครองมิได้ชำระเงิน ไว้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองได้รับแจ้งคำพิพากษา ศาลปกครองสามารถกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มเป็นสองเท่าและหากหน่วยงานทางปกครองมิเจตนาไม่ชำระเงินตามคำพิพากษา ควรมีช่องทางให้คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถนำเรื่อง ที่หน่วยงานทางปกครองต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสนอต่อกรมบัญชีกลางเพื่อดำเนินการขอให้จ่ายเงินได้ด้วย

นอกจากที่กล่าวมาใน 2 แนวทางข้างต้นแล้วนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมิปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล อาจต้องโทษปรับตามจำนวนเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามเดือนถึงสิบสองเดือน

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหากับการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดได้ โดยการบัญญัติมาตรการปรับหน่วยงานทางปกครอง กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและเพิ่มช่องทางให้คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถนำเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสนอต่อกรมบัญชีกลาง เพื่อดำเนินการขอให้จ่ายเงินได้ เพิ่มเติมลงในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดเป็น “หมวดมาตรการบังคับคดีปกครอง” ขึ้นมา อีกทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาให้มีบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลให้ได้รับการเยียวยา หรือได้รับการชดเชยความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการบูรณาการ (Principle of Integration) และคงไว้ซึ่งหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด (Res Judicata)