

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่องการรับรองตัวตน สิทธิในการฟ้องคดีของชุมชน และการเยียวยาชุมชนภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าชีวมวลนั้น พบว่าโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ใช้เชื้อเพลิงจากแกลบหรือฟางข้าว มาใช้เป็นแหล่งพลังงานความร้อนเพื่อต้มน้ำในหม้อไอน้ำ (Boiler) และนำไอน้ำที่ได้ไปผลิตไฟฟ้า มักจะนำมาซึ่งมลพิษต่าง ๆ ซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าชีวมวล เช่น มีปริมาณเขม่าควัน และก๊าซออกจากปล่องไฟขึ้นสู่บรรยากาศภายนอก และมีความจำเป็นที่ต้องใช้น้ำในระบบการผลิตไฟฟ้าจำนวนมาก ในระบบการหล่อเย็น หรือป้อนเข้าไปในหม้อไอน้ำ ส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชน ทำให้ป่วยเป็นโรคภูมิแพ้ มีอาการไอ เจ็บคอ ระคายเคืองจมูกและลำคอ โดยอาการเจ็บป่วยมีความสัมพันธ์กับการอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าชีวมวลทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างชุมชนและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแล ตรวจสอบ และควบคุมเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าชีวมวล ซึ่งแต่เดิมนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง ให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเอาไว้ จึงนำไปสู่การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล แต่ต่อมาเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองกลับไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ให้อำนาจศาลในการใช้มาตรการบังคับคดีปกครองเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ไม่มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้ เฉพาะ จึงเกิดปัญหาในเรื่องการรับรองตัวตน สิทธิในการฟ้องคดีของชุมชน และการเยียวยาชุมชน ภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด 2 ประเด็นดังนี้

5.1.1 การไม่มีกฎหมายรับรองตัวตน หรือสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งทำให้สิทธิและหน้าที่ของชุมชนนั้น ไม่อาจมีสภาพบังคับได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อมหรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม และขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) กล่าวคือ สิทธิในการร่วมกันหรือร่วมกับรัฐ คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และสิทธิเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการบำรุงรักษา และให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะมีสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตที่ดี อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงจะได้รับ หรือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนิติรัฐ ซึ่งพบว่าในสหรัฐอเมริกา มีการตรากฎหมาย Organic Act of 1884 เพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง รัฐธรรมนูญของแคนาดา ปี ค.ศ. 1867 (The Constitution Act of 1867) ได้รับรองถึงการดำรงอยู่ของสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ญี่ปุ่นได้รับรองสิทธิของชนเผ่าไอนุ ในฐานะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เมื่อปี ค.ศ. 1997 รัฐธรรมนูญของบราซิล ปี ค.ศ. 1988 ได้มีการบัญญัติ ถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองไว้ในหมวดที่ 8 ชนเผ่าพื้นเมือง มาตรา 231 และมาตรา 232 ที่บัญญัติให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และยังให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองและรักษาสิทธิของชุมชนได้ ออสเตรเลียได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายสิทธิชนพื้นเมือง ค.ศ. 1993 (The Native Title Act 1993) ขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองและชนพื้นเมืองในหมู่เกาะบริเวณชายฝั่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรดำเนินการแก้ไขกฎหมาย หรือควรถรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรับรองตัวตนและสิทธิต่าง ๆ ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5.1.2 การเยียวยาชุมชนภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด ขาดบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับคดีปกครองเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำพิพากษานั้น ปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้ชุมชนหรือประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง โรงไฟฟ้าชีวมวลได้รับการเยียวยาหรือได้รับการขจัดความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างล่าช้า ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน อันเป็นทำให้สิทธิชุมชนในบริบทของสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชนในบริบทของสิ่งแวดล้อมได้รับการกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง ทั้งขัดต่อหลักการบูรณาการ (Principle of Integration) และหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด (Res Judicata) ซึ่งพบว่าในต่างประเทศ เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครอง

สามารถใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลภายในกำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นการกดดันให้เกิดการปฏิบัติตามคำพิพากษา ส่วนกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและไม่มีการชำระภายในกำหนดระยะเวลา คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถนำเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยเงินเสนอต่อกรมบัญชีกลาง (Comptable Public) เพื่อดำเนินการขอให้จ่ายเงินได้ ราชอาณาจักรเบลเยียม ศาลแห่งรัฐใช้มาตรการปรับรายวันกับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ราชอาณาจักรสเปน ศาลปกครองสามารถใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลภายในกำหนดระยะเวลา และศาลปกครองสามารถกำหนดให้หน่วยงานจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มเป็นสองเท่า หากหน่วยงานมีเจตนาไม่ชำระเงินตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ราชอาณาจักรสเปน ยังมีการลงโทษหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีอาญาและลงโทษปรับตามจำนวนเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามเดือนถึงสิบสองเดือน และพักงานเป็นเวลาหกเดือนถึงสองปี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าปรับหรือเบี้ยปรับ และกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการภายในกำหนดได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรดำเนินการแก้ไขกฎหมาย หรือควรตรากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับคดีปกครองขึ้นมา เพื่อให้ศาลปกครองมีเครื่องมือในการบังคับคดีภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาในการรับรองตัวตน สิทธิในการฟ้องคดีของชุมชน และการเยียวยาชุมชน ภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าชีวมวล ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 บัญญัติกฎหมายรับรองรับรองตัวตนและสิทธิต่าง ๆ ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการฟ้องคดีของชุมชนเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในลักษณะเดียวกับประเทศบราซิล ซึ่งมีการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ในส่วนของข้อความที่ว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้” และใช้ข้อความว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคล รวมถึงชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้” แทนและเพิ่มเติม (6)

ลงไปโดยใช้ข้อความว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) ที่บัญญัติว่า “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย” และใช้ข้อความว่า “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่บุคคลหรือชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย” แทน

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน ที่อยู่ในชุมชน เนื่องจากวิธีการดังกล่าวสามารถคุ้มครองประชาชนจำนวนมาก อย่างเช่น ชุมชน ได้ในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

5.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดหมวด “ภาคบังคับคดีปกครอง” ขึ้นมา และให้มีข้อความดังต่อไปนี้

1. สำหรับกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนด คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถเลือกได้ระหว่างการให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยเงินในจำนวนที่เท่ากับของการไม่กระทำการนั้น โดยเรียกค่าปรับเพิ่มเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละห้าสิบของความเสียหายจากการไม่กระทำการนั้น หรือหากเลือกให้หน่วยงานทางปกครองต้องกระทำการ แต่ต่อมาหน่วยงานทางปกครองไม่กระทำการตามคำพิพากษาต้องเสียค่าปรับรายเดือนจำนวนร้อยละยี่สิบของความเสียหายจากการไม่กระทำการทุกเดือนจนกว่าจะกระทำเสร็จสิ้น หรือหากหน่วยงานทางปกครองไม่งดเว้นกระทำการตามคำพิพากษาของศาล ผู้มีส่วนได้เสียในคดีสามารถร้องขอให้ศาลที่ออกคำพิพากษาดำเนินการใด ๆ เพื่อให้หน่วยงานนั้น จัดการสถานการณ์เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในคำพิพากษา และประมาณการ

ค่าเสียหายจากการกระทำที่ขัดต่อคำพิพากษาของหน่วยงานทางปกครอง โดยให้หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในค่าเสียหาย

2. สำหรับกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หากหน่วยงานทางปกครองมิได้ชำระเงินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองได้รับแจ้งคำพิพากษา หน่วยงานทางปกครองต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มเป็นสองเท่าและหากมีเจตนาไม่ชำระเงินตามคำพิพากษา คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีสามารถนำเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสนอต่อกรมบัญชีกลางเพื่อดำเนินการขอให้จ่ายเงินได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาให้มีบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ให้ต้องโทษปรับตามจำนวนเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามเดือนถึงสิบสองเดือน