

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

แนวทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่ห้าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 (พ.ศ. 2504-2539) ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นกิ่งอุตสาหกรรม (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5) โดยได้ปูทางให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จากแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมจะเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจที่จะทำรายได้หลักเข้าสู่ประเทศ แต่ผลที่ได้มาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะดีขึ้นก็ตาม แต่ผลที่ตามมา คือ ทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากรัฐมิได้กำหนดแผนหรือนโยบายที่เด่นชัดในการป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 แต่เพียงมีความชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 นี้เอง แต่อย่างไรก็ตาม มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ การทำลายธรรมชาติ เช่น ทำให้น้ำเน่าเสีย หรืออากาศเป็นพิษ เป็นต้น นอกจากนี้ มลพิษยังได้ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน และอีกส่วนหนึ่งของมลพิษก็ยังคงสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมเพื่อรอวันที่จะปรากฏผลร้ายให้เห็นโดยไม่มีมาตรการใดในการแก้ไขมลพิษ ความเสียหายที่ปรากฏนี้ก่อให้เกิดการเรียกร้องจากผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้ฟื้นฟูและแก้ไขสภาพแวดล้อมที่เสียไป ตลอดจนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่พวกเขาได้รับ ซึ่งหากทั้งสองฝ่ายหาความตกลงกันไม่ได้ก็จะเป็นข้อพิพาทจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในที่สุด

จากการเปรียบเทียบระหว่างข้อพิพาทรถยนต์ทั่วไปและข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว พบว่าข้อพิพาททั้งสองประเภทนี้เหมือนกันตรงที่ว่า ผู้เสียหายอันเกิดจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมสามารถเรียกร้องสิทธิที่เสียไปโดยอาศัยวิธีการเช่นเดียวกับข้อพิพาทรถยนต์ทั่วไป กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเมื่อผู้เสียหายถูก

โต้แย้งสิทธิทางแพ่ง ก็สามารถดำเนินการเรียกร้องให้ผู้ก่อเหตุเกิดความเสียหายใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้ ส่วนความแตกต่างของข้อพิพาททั้งสองนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสาเหตุของการทำให้เกิดข้อพิพาท กล่าวคือ ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจะเป็นความเสียหายที่เกิดจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ส่วนข้อพิพาทรถยนต์ทั่วไปนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำใด ๆ ก็ได้ที่มีสาเหตุมาจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นถือว่าเป็นข้อพิพาทรถยนต์ทั่วไปประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรือข้อพิพาททางอาญา หรือข้อพิพาททางแพ่งอันเกี่ยวกับทางอาญาก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของความเสียหายที่ได้รับ

สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งนั้น มีวิธีระงับข้อพิพาทได้

3 วิธี คือ

6.1.1 การประนีประนอมยอมความ (Compromise)

เนื่องจากข้อพิพาทส่วนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งสิทธิทางแพ่งของเอกชนโดยที่มิได้เกี่ยวกับรัฐ กล่าวคือ มิได้เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น คู่กรณีจึงสามารถที่จะตกลงประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งทำได้ 3 วิธี คือ

1) การเจรจาตกลงกัน (Negotiation) หมายถึง การที่คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมทำการตกลงเจรจากันเองโดยไม่มีขั้นตอนหรือพิธีการใด เพียงแต่การเจรจาตกลงกันนั้นเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงเท่านั้น ซึ่งหากสามารถยุติข้อพิพาทลงได้แล้วก็ต้องทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความกันเพื่อให้มีผลทางกฎหมายต่อไป แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้คู่กรณีก็ต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่นต่อไป

2) การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นวิธีการเดียวกับวิธีแรก เพียงแต่มีคนกลางเข้ามาช่วยเจรจาโดยให้มีบรรยากาศในการเจรจาเป็นไปอย่างฉันทมิตร สร้างความเข้าใจอันดีในระหว่างคู่พิพาทเพื่อข้อพิพาทยุติลงง่ายขึ้น และหากตกลงกันได้ก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อเป็นหลักฐานตามกฎหมายต่อไป

3) การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีนี้มีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าการไกล่เกลี่ย (Mediation) กล่าวคือ ในการดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยจะเป็นการดำเนินการภายใต้การจัดการของสถาบันใดสถาบันหนึ่ง แต่ทั้งนี้ จะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันหรือไม่ก็ได้ หากมีการตกลงกันได้ก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันตามกฎหมายต่อไป และในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีสถาบันซึ่งดำเนินการในกรณีดังกล่าวอยู่แล้ว คือ สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม

วิธีการทั้ง 3 วิธีนี้เป็นวิธีประนีประนอมยอมความ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 851 กำหนดให้ต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อที่ตนหรือตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นนสำคัญ มิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ และผลแห่งสัญญาประนีประนอมยอมความที่ได้ทำกันไว้ ย่อมทำให้ข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายที่ได้ยอมสละระงับสิ้นไป และทำให้ได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญาว่าเป็นของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือได้ว่าข้อพิพาทสิ่งแหวดล้อมานส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งได้ยุติลงแล้ว

จากวิธีการนี้หากนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแหวดล้อมานแล้ว ก็น่าที่จะมีผลทำให้ข้อพิพาทสามารถระงับลงไปได้ แต่จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกลับพบว่า แม้ข้อพิพาทสิ่งแหวดล้อมานจะระงับลงไปได้ก็ตาม แต่ผู้เสียหายก็อยู่ในสภาพจำยอมต่อสิ่งที่ผู้ไกล่เกลี่ยหยิบยื่นให้ เพราะหากไม่ยินยอมตามนั้นแล้วผู้เสียหายจะต้องไปฟ้องคดียังศาลซึ่งไม่อยู่ในภาวะและวิสัยซึ่งผู้เสียหายจะทำได้โดยง่าย เนื่องจากความกลัวศาล ไม่อยากค่าความ ขาดความรู้ดังปรากฏตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง พบว่าในการดำเนินการระงับข้อพิพาทฝ่ายปกครองทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการท้องถิ่นทั้งหมด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ปลัดจังหวัด เกษตรจังหวัด นายอำเภอแม่เมาะ ผู้แทน กพ. แม่เมาะ กำนันและผู้ใหญ่บ้านท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบความเสียหาย จำจังหวัดและป้องกันจังหวัด

เป็นกรรมการ กรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากอากาศเป็นพิษ รวมทั้งกำหนดค่าเสียหาย เพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายจำเป็นต้องยอมรับค่าทดแทนที่คณะกรรมการชุดนี้ได้กำหนดขึ้นมา โดยไม่มีโอกาสที่จะต่อรองใด ๆ เพราะมีฉันทันแล้วอาจจะมิได้รับค่าชดเชยในความเสียหายเลยก็ได้ หรืออาจจะต้องไปฟ้องคดียังศาลเองซึ่งมีค่าใช้จ่ายของผู้เสียหาย

อย่างไรก็ตาม ในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีดังกล่าวนี้ มีข้อที่น่าสังเกตว่า ถ้าพิจารณาสัดส่วนของกรรมการเห็นว่ากรรมการจะเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ และมีผู้แทนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่ไม่มีผู้แทนที่เป็นฝ่ายของประชาชนที่ได้รับความเสียหายเป็นกรรมการเลย ถ้าจะกล่าวว่าการันและผู้หมู่บ้านท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียหายก็ไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากทั้งการันและผู้หมู่บ้านแม้จะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่ก็ถือว่าเป็นข้าราชการด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรรมการท่านใดที่มีความรู้ความชำนาญด้านสิ่งแวดล้อมพอที่จะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของความรุนแรงของปัญหา กับผลร้ายที่ผู้เสียหายจะได้รับ

6.1.2 วิธีอนุญาโตตุลาการ

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการนี้ เป็นเรื่องที่คู่พิพาทได้ตกลงที่จะมอบข้อพิพาทให้บุคคลกลางซึ่งมีชื่อเสียง ทาหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทของตนคนกลางนี้ คือ อนุญาโตตุลาการ และเมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดประการใดแล้ว คู่พิพาทจะยอมรับในผลของคำชี้ขาดนั้น จะอุทธรณ์หรือไม่ได้ วันแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายได้กำหนดไว้

6.1.3 การฟ้องคดีต่อศาล

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการนี้เป็นเรื่องที่คู่พิพาทไม่สามารถที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการทั้ง 2 วิธีดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อขอให้

ศาลบังคับให้ผู้ก่อเหตุให้เกิดความเสียหายชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ได้รับนั้น หรือให้
 กระทบการใด หรือให้งดเว้นการกระทบการใดก็ได้

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องการฟ้องคดีนี้แม้ว่าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดี
 ต่อศาล ก็ยังมีข้อจำกัดในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นเพียงนักกฎหมายที่มีความรู้
 ความชำนาญกฎหมายสารบัญญัติหรือวิธีสบัญญัติ มิได้มีความรู้ด้านข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยตรง
 จึงไม่อาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในสิ่งแวดล้อมได้ดีเท่ากับผู้ที่มีความรู้
 ความชำนาญในเรื่องมลพิษของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้น
 แม้ว่าผู้เสียหายจะใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยได้รับความ
 ความคุ้มครองจากมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
 พุทธศักราช 2535 โดยผู้เสียหายไม่ต้องรับภาระในการพิสูจน์ เพื่อให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์
 ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำดังเช่นการฟ้องคดีละเมิดทั่ว ๆ ไปก็ตาม แต่โดย
 ลักษณะนิสัยของคนไทยที่ไม่นิยมค่าความกัน ประกอบกับผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและ
 บางครั้งคนในครอบครัวของผู้เสียหายก็ต้องพึ่งพาผู้ก่อเหตุให้เกิดความเสียหายในฐานะที่เป็นแหล่ง
 ของการทำงาน อีกทั้งความไม่รู้กฎหมาย ตลอดจนไม่ต้องการเสียเวลาในการประกอบอาชีพ
 และไม่มีค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ดังนั้น การนำวิธีการฟ้องคดีต่อศาลจึงเป็นทางเลือกสุดท้าย
 ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว ผู้ที่มีบทบาทในการระงับ
 ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม คือ ฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา
 มลพิษที่เกิดขึ้น และวิธีที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทก็คือ การไกล่เกลี่ยประนีประนอมซึ่งเมื่อ
 เปรียบเทียบกับวิธีการระงับข้อพิพาทของประเทศเกาหลีและประเทศอินโดนีเซียแล้ว พบว่าโดย
 หลักการแล้วคล้ายคลึงกัน แต่ของทั้งสองประเทศมีรายละเอียดในการคุ้มครองและให้ความสำคัญ
 ธรรมแก่คู่กรณีได้มากกว่า กล่าวคือ ประเทศเกาหลีใช้วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมในรูป
 ของคณะกรรมการ และให้ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทได้ โดยวิธีการที่ใช้นั้นเป็นแบบผสมผสาน
 ระหว่างการไกล่เกลี่ยกับวิธีการอนุญาโตตุลาการ ส่วนของประเทศอินโดนีเซียนั้นแม้จะมีวิธี
 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอยู่ 3 วิธี คือ การฟ้องคดีต่อศาล วิธี Tripartite และวิธีการ
 ไกล่เกลี่ยแบบ Mediation ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าวิธี Tripartite จะเป็นที่

นิยมมาก เนื่องจากวิธีการนี้เป็นการรวมเอาตัวแทนของบุคคล 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายผู้เสียหาย และฝ่ายผู้ก่อเหตุให้เกิดความเสียหายมาเป็นคณะกรรมการภายใต้ชื่อว่า "Team" และมีข้อที่น่าสังเกต คือ คณะกรรมการชุดนี้จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับคู่พิพาท และจะต้องทำงานร่วมกันเพื่อหาทางยุติข้อพิพาทให้เป็นที่ยอมรับของคู่พิพาทให้ได้ ส่วนอีกวิธีการหนึ่งซึ่งนิยมมาใช้เช่นกัน คือ วิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation วิธีการนี้คล้ายคลึงกับวิธีการ Tripartite เพียงแต่ใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยมากกว่า และให้ความสำคัญต่อผู้เชี่ยวชาญในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ที่จะมาให้ความเห็น และในกรณีจำเป็นผู้เชี่ยวชาญอาจจะเป็นองค์ประกอบคณะกรรมการก็ได้ และวิธีนี้อเมริกาก็นิยมนำมาใช้มากขึ้น ซึ่งเรียกกันว่า (EDR)

จากวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่ชื่อยุานปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทย หรือเกาหลีหรืออินโดนีเซีย จะพบว่ายังไม่มีประเทศใดเลยที่นำวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแนวความคิดและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการนั้น น่าจะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหากนำมาใช้กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งในการศึกษานี้ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ที่จะนำวิธีอนุญาโตตุลาการนอกศาลมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ

การนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการนั้นทำได้ 2 วิธี คือ โดยผลของสัญญาและโดยผลของกฎหมาย แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว คู่พิพาทจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น คู่พิพาทจึงไม่อาจนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการโดยผลของกฎหมาย แต่ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้คู่พิพาทจะต้องทำการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ปัญหาที่ตามมาอีก คือ ถ้าคู่พิพาทเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการแล้ว ก็เป็นเรื่องที่คู่กรณีจะต้องไปทวงถามความตกลงเกี่ยวกับรายละเอียดหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการ ซึ่งอาจเกิดการ

ได้เปรียบเสียเปรียบเรื่องอำนาจการต่อรองในการกำหนดข้อตกลงดังกล่าวได้ หรือถ้าคู่พิพาทเลือกใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการเพื่อทำการระงับข้อพิพาท ปัญหาที่จะมีอีก คือ คู่กรณีไม่อาจใช้วิธีการนี้ได้ เพราะข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ข้อ 6 (3) กำหนดว่าคู่พิพาทที่จะดำเนินการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นกรณีที่มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการซึ่งเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายเท่านั้น

การนำข้อพิพาทสิ่งแวดลอมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการอีกวิธีหนึ่ง คือ โดยผลของสัญญาซึ่งก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้เสียหายเนื่องจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมเกิดกับบุคคลจำนวนมากและมีลักษณะความเสียหายที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับมลพิษที่ได้รับ ดังนั้น โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วจึงเป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะรวมตัวกันตั้งตัวแทนเพื่อเป็นคู่สัญญาในการที่จะตกลงระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

(2) วิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการหรือไม่ คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะกำหนดวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการกันเองได้ โดยระบุไว้ในสัญญาอนุญาโตตุลาการซึ่งจะมีรายละเอียดหรือขั้นตอนอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่พิพาท การดำเนินการในกรณีดังกล่าวนี้หากว่าเป็นข้อพิพาทโดยทั่วไปที่คู่พิพาทมีอำนาจในการต่อรองและสามารถที่จะกำหนดรายละเอียดของสัญญาได้อย่างเท่าเทียมกันแล้ว ปัญหาในเรื่องการกำหนดรายละเอียดของวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการคงไม่เกิดขึ้น เพราะคู่สัญญาแต่ละฝ่ายย่อมมีอำนาจต่อรองและไม่ยอมรับข้อกำหนดของสัญญาที่ถูกเอาเปรียบด้วยการไม่ยอมเข้าทำสัญญาได้ แต่กรณีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษมีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่าฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษ อาจจะต้องจำยอมรับเอารูปแบบวิธีพิจารณาตามที่ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษกำหนดโดยไม่มีทางเลือกอื่น ดังนั้นหากปล่อยให้คู่พิพาททำสัญญากำหนดรูปแบบหรือวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการตามเจตนาของคู่กรณีแล้ว จากการวิจัยคาดว่าอาจเกิดปัญหา ดังนี้

ก) เรื่องการแต่งตั้งอนุญาตตุลาการ

เมื่อคู่กรณีได้เริ่มต้นดำเนินคดีทางอนุญาตตุลาการแล้ว ขั้นตอนต่อไปไม่ว่าจะเป็นกรณีดำเนินการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาตตุลาการหรือไม่ ย่อมเป็นหน้าที่ของคู่พิพาทร่วมกันตั้งอนุญาตตุลาการ เพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และในการแต่งตั้งอนุญาตตุลาการนี้ คู่กรณีสามารถกำหนดจำนวนอนุญาตตุลาการได้ตามใจชอบ แต่ถ้ามิได้กำหนดจำนวนไว้ก็เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2530 คือจะต้องตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายละหนึ่งคน และให้อนุญาตตุลาการตั้งคนภายนอกอีกหนึ่งคนร่วมเป็นอนุญาตตุลาการด้วย ส่วนเรื่องคุณสมบัติของอนุญาตตุลาการนั้น ถ้าเป็นกรณีดำเนินการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาตตุลาการ คู่พิพาทจะได้รับความสะดวกในการเลือกอนุญาตตุลาการ ซึ่งสำนักงานอนุญาตตุลาการขึ้นบัญชีรายชื่อของอนุญาตตุลาการไว้ตามประเภทของข้อพิพาท แต่ถ้ามิได้อยู่ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาตตุลาการก็เป็นเรื่องที่คู่พิพาทจะแต่งตั้งอนุญาตตุลาการกันเองตามที่คู่พิพาทจะเห็นเหมาะสม

จากหลักการในเรื่องการแต่งตั้งอนุญาตตุลาการนี้หากนำมาใช้กับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม พบว่าจะมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอนุญาตตุลาการในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม จะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ หลายด้าน เช่น แพทย์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม นักระบาดวิทยา นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม นักพิษวิทยาเป็นสาระสำคัญ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้เชี่ยวชาญจะมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งตามสาขาของอาชีพของตนเท่านั้น จึงมีผลทำให้ผู้ที่ควรจะได้รับแต่งตั้งเป็นอนุญาตตุลาการสิ่งแวดล้อม จะต้องมีความมากกว่าอนุญาตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะข้อพิพาทโดยทั่วไปนั้น อนุญาตตุลาการผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่งเพียงคนเดียวก็สามารถทำการข้อพิพาทยุติลงได้ด้วยดี ดังนั้น หากปล่อยให้คู่พิพาทเลือกอนุญาตตุลาการสิ่งแวดล้อมกันเองตามเจตนาของคู่พิพาท โดยมิได้คำนึงถึงจำนวนและคุณสมบัติของอนุญาตตุลาการแล้ว ทำให้เกิดปัญหา คือ อนุญาตตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งอาจมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน หรือไม่เหมาะสมที่จะระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น และหากคู่พิพาทมีความประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาทภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม มีข้อที่น่าสังเกตว่า บรรดาผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขาซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ขึ้นบัญชีไว้ให้คู่พิพาทเลือกเป็นอนุญาโตตุลาการนั้น ไม่ปรากฏว่ามีบัญชีรายชื่อของผู้เชี่ยวชาญในด้านสิ่งแวดล้อมเลย

ข) กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ

เมื่อคู่พิพาทได้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อทำการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นหน้าที่ของอนุญาโตตุลาการที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ก่อนที่จะทำคำชี้ขาด ซึ่งในกรณีดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทที่ใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการหรือไม่ก็ตาม อนุญาโตตุลาการสามารถดำเนินกระบวนการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควรโดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรม กล่าวคือ ไม่ต้องเคร่งครัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเหมือนดังเช่นกระบวนการของศาล แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการใช้ดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการนี้ เมื่อพิจารณาตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 แล้ว พบว่ายังต้องอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ กรณีสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จากกรณีที่ได้กล่าวมานี้ เมื่อนำมาซึ่งกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว น่าจะเกิดปัญหาอุปสรรค คือ กรณีที่สัญญาอนุญาโตตุลาการกำหนดกระบวนการพิจารณาไว้เป็นอย่างอื่น และในขณะที่ดำเนินพิจารณาอนุญาโตตุลาการเห็นว่าอาจเกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ว่ามีให้การพิจารณาฝ่ายเดียวกรณีอีกฝ่ายหนึ่งขาดนัด ซึ่งในกรณีดังกล่าวอนุญาโตตุลาการก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจดำเนินการพิจารณาแบบขาดนัดได้เลย ทั้ง ๆ ที่เห็นว่าอีกฝ่ายได้พยายามที่จะประวิงคดี

(3) การทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

การทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นเรื่องที่มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 และข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการได้กำหนดไว้ลักษณะเดียวกันว่า "คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะกำหนดหรือชี้ขาดเกินขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือคำขอของคู่กรณีไม่ได้ เว้นแต่... ฯลฯ..." จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้จะไม่เกิดปัญหาอันใดเลยหากเป็นกรณีที่มีพิพาทในเรื่องละเมิดหรือสัญญาโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ผู้เสียหายสามารถที่จะกำหนดมูลค่าของความเสียหายลงในคำขอได้ใกล้เคียงกับความเสียหายที่ได้รับจริง เพราะเป็นความเสียหายที่เห็นได้ชัดเจน แต่ความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นความเสียหายที่มีลักษณะของการสะสมของมลพิษในร่างกายเป็นระยะเวลาหนึ่ง บางครั้งก็ยังไม่แสดงอาการเจ็บป่วยปรากฏให้เห็นชัด และต่อมาอาจมีอาการเจ็บป่วยอย่างอื่นที่รุนแรงอาจเกิดขึ้นนภายหลังจากมาอีกก็ได้ หรือบางครั้งก็อาจแสดงอาการเจ็บป่วยให้เห็น จึงเป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะกำหนดค่าของความเสียหายได้ถูกต้อง เว้นแต่จะอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น แพทย์ นักระบาดวิทยา และนักเศรษฐศาสตร์ที่จะร่วมกันคำนวณค่าเสียหายได้ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นหากมีข้อจำกัดของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้แล้ว และภายหลังปรากฏว่าอนุญาโตตุลาการเห็นว่าผู้เสียหายควรได้รับความเสียหายเกินกว่าคำขออนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาด ก็ไม่อาจที่จะเยียวยาให้ผู้เสียหายจากมลพิษที่ได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างเป็นธรรมได้เลย

(4) การบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

ในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็ไม่ต่างไปจากข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป ที่เมื่ออนุญาโตตุลาการได้ทำคำชี้ขาดเป็นประการใด คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีตามคำชี้ขาดจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น หากไม่ปฏิบัติตามฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามคำชี้ขาดนั้น อันจะมีผลให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา เหมือนดังเช่นลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งโดยทั่ว ๆ ไป

จากการศึกษาสรุปว่า วิธีการระงับข้อพิพาทที่ใช้อยู่ 2 วิธี คือ การประนีประนอม ไม่ว่าจะถูกโดยการไกล่เกลี่ยหรือเจรจาแบบเกาหลี อินเดีย เอเชีย หรือสหรัฐอเมริกา กับการฟ้องคดีต่อศาลล้วนมีข้อบกพร่องทั้งสิ้น คือ วิธีแรกไม่มีรูปแบบในการพิจารณาเหมือนศาล ส่วนวิธีหลังก็เคร่งครัดจนระบบมากจนไม่มีความยืดหยุ่น ดังนั้น วิธีที่จะเป็นกลางระหว่าง 2 วิธีที่กล่าวมาแล้ว คือ การใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ เพราะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ย ท้าให้บรรยากาศในการระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างฉันทมิตร การดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่เคร่งครัดเหมือนศาล คู่กรณีพอใจด้วยกันทุกฝ่าย และผลของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคั่งเช่นคำพิพากษาของศาล แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อใช้วิธีอนุญาโตตุลาการมาทำการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว จากการศึกษาวิจัยพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ และที่น่าสังเกต คือ ทั้ง ๆ ที่ไทยก็มีสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการระงับข้อพิพาททางแพ่งอยู่แล้ว แต่จากการวิจัยก็ไม่ปรากฏว่ามีคู่พิพาทสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือแม้แต่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) รู้จักและคิด หรือค้นหาเอาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทเลย ดังนั้น เพื่อให้การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะไว้ว่าในข้อ 6.2

จากผลการศึกษาเมื่อนำมาใช้ในการพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า "ข้อพิพาททางอุตสาหกรรม การลงทุน การค้า และธุรกิจอื่น ๆ มีลักษณะซับซ้อนที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาชี้ขาด ตัดสิน การนำวิธีอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทนั้นจึงจัดว่าเหมาะสม เพราะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ท้าให้ข้อพิพาทระงับลงโดยเร็วและเป็นธรรม ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะ เช่นเดียวกันที่ต้องใช้วิธีการ และผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทที่มีคุณสมบัติเฉพาะและเป็นที่ยอมรับของคู่พิพาท ดังนั้น ถ้าใช้วิธีอนุญาโตตุลาการมาระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว น่าจะยังผลทำให้ข้อพิพาทนั้นสามารถยุติลงโดยเร็วและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย"

ปรากฏว่าข้อสมมติฐานที่ตั้งไว้นั้นถูกต้อง เพราะข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทมีลักษณะเฉพาะซับซ้อน ที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาชี้ขาด ซึ่งข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนี้มีลักษณะ เช่นเดียวกับข้อพิพาททางอุตสาหกรรม การลงทุน การค้า และธุรกิจ

ดังนั้น การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสม และหากคู่พิพาทได้เลือกอนุญาโตตุลาการที่เหมาะสมแล้ว จะทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงด้วยความพอใจและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากกรณีที่ได้มีการศึกษาถึงแนวความคิดรูปแบบและหลักการของการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการแล้ว พบว่าเมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดลอมเกิดขึ้น หากได้มีการนำวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดลอม แล้วจะทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้ด้วยความพอใจและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย แต่ขั้นตอนและวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการที่จะทำให้เกิดผลดีต่อการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดลอมได้นั้น น่าจะมีการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

6.2.1 การนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ

ในปัจจุบันนี้เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดลอมเกิดขึ้นโดยหลักการแล้วคู่พิพาทสามารถที่จะนำข้อพิพาทสิ่งแวดลอมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการได้โดยผลของสัญญาแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น แต่จากสภาพข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีคู่พิพาทสิ่งแวดลอมรายใดเข้าทำสัญญาต่อกันเพื่อระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัญหาขัดข้องในการที่ผู้เสียหายมีจำนวนมาก และมีความเสียหายที่แตกต่างกันจึงไม่สามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญาอนุญาโตตุลาการกับผู้ก่อให้ความเสียหายได้ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องในกรณีดังกล่าวเนื่องจากในอนาคต ข้อพิพาทสิ่งแวดลอมมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นได้ค่อนข้างสูงและอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการเพิ่มหมวดว่าด้วยการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดลอมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยมีลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายจะต้องตั้งตัวแทนของตนไปดำเนินการเจรจา (negotiation) กับฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเสียก่อน เพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงภายใน 30 วันนับแต่ได้มีการตั้งตัวแทนของฝ่ายผู้ได้รับความเสียหาย หากการเจรจายังไม่สามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลง ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่สองต่อไป

ขั้นตอนที่สอง การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ควรที่จะกำหนดหรือแต่งตั้งขึ้นมาในรูปแบบของคณะกรรมการ ดังเช่นคณะกรรมการประสานงานการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของเกาหลี (Central Environmental Dispute coordination Commission) โดยให้คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิสูจน์ถึงสาเหตุและผลของความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งดำเนินการไกล่เกลี่ยไปจนครบถ้วน เพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงให้ได้ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่ระยะเวลาตามขั้นตอนแรกสิ้นสุดลง

ขั้นตอนสุดท้าย เมื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยตามขั้นตอนที่สองแล้วข้อพิพาทยังไม่สามารถที่จะยุติลงได้ คู่พิพาทจะต้องทำการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ เว้นแต่คู่พิพาทจะไปดำเนินการฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่ระยะเวลาตามขั้นตอนที่สองสิ้นสุดลง คู่พิพาทก็ไม่ต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ ส่วนสาเหตุของการที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถเลือกฟ้องศาลได้อีกทางหนึ่งโดยที่มีได้บังคับให้คู่พิพาทจะต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ก็เนื่องมาจากเห็นว่า การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีต่อศาล ถือว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกสุดท้ายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่คู่พิพาทให้ความเชื่อมากที่สุด ดังนั้น หากคู่พิพาทมีความประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยใช้กระบวนการทางศาล ก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทได้ตามความประสงค์ แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีเลือกวิธีอนุญาโตตุลาการ ระยะเวลาในการดำเนินการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปตามระยะเวลาที่มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 กำหนดไว้ คือ ภายใน 180 วันนับแต่แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการคนสุดท้ายหรือผู้ชี้ขาดโดยชอบ

อนึ่ง สำหรับเหตุผลของการที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ว่าขึ้นตอนของการระงับข้อพิพาทนั้น เนื่องจากประสงค์ที่จะให้ข้อพิพาทสิ่งแวดลอมยุติลงโดยเร็วภายในระยะเวลาที่แน่นอน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้มีการประวิงเวลาในการระงับข้อพิพาทซึ่งเป็นผลเสียแก่ฝ่ายผู้เสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดลอม

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตั้งที่ได้กล่าวแล้วว่าการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดลอมโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลหากว่าอยู่ภายใต้การจัดการขององค์กรของรัฐ กล่าวคือ สำนักอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม แล้วย่อมเกิดผลดีแก่คู่พิพาทมากกว่าการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบไม่ใช้สถาบัน ดังนั้น หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับกรณีที่คู่พิพาทประสงค์จะทำการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ จึงควรที่ได้มีการแก้ไขข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ข้อ 6 (3) โดยเปิดกว้างให้การระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการนั้น รวมถึงกรณีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายด้วย

6.2.2 กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ

เมื่อมีการเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการแล้ว สิ่งที่จะต้องจะแก้ไข คือ

(1) รูปแบบ จำนวน และคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการ

เนื่องจากข้อพิพาทสิ่งแวดลอมมิได้มีผลกระทบเฉพาะส่วนบุคคล กล่าวคือ ระหว่างผู้เสียหายและผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของมหาชนที่รัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของสิ่งแวดลอมเกิดขึ้นกับบุคคลจำนวนมาก ดังนั้น รูปแบบอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดลอมจึงควรที่จะประกอบไปด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้แทน ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้แทนและฝ่ายรัฐบาล ดังเช่นวิธีไตรภาคี (Tripartite Method) ของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งหลักการในเรื่อง

รูปแบบของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดลอมนี้ ก็จะมีรูปแบบเช่นเดียวกับอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 201 ซึ่งได้กำหนดให้อนุญาโตตุลาการผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แต่งตั้งคนหนึ่งเป็นประธาน และบุคคลซึ่งคู่พิพาทอีกฝ่ายละหนึ่งคนรวมแล้วมีอนุญาโตตุลาการจำนวน 3 คน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายเนื่องจากมลพิษของสิ่งแวดลอมแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีความรู้ความชำนาญซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทสิ่งแวดลอมนั้น อาจประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพด้วยกัน กล่าวคือ แพทย์ นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดลอม ฯลฯ (ดังปรากฏในตารางที่ 11 เรื่องคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดลอม) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังนั้น ในเรื่องจำนวนของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดลอมซึ่งเป็นฝ่ายรัฐควรกำหนดเพียงคนเดียว และควรกำหนดให้เป็นประธานอนุญาโตตุลาการเพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทกรณีไม่สามารถหาเสียงข้างมากได้ ส่วนอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดลอมซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษและฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายนั้นไม่ควรกำหนดจำนวนลงไปตายตัว ดังเช่นอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ แต่ควรกำหนดให้แต่งตั้งได้ฝ่ายละเท่า ๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดช่องทางไว้สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้อนุญาโตตุลาการผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาอาชีพ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดลอมจะมีจำนวนเท่าใดจึงขึ้นอยู่กับความจำเป็นแต่ละกรณีว่าจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านใดเป็นสำคัญ

(2) การทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

เนื่องจากการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีข้อจำกัดที่ว่าห้ามมิให้ทำคำชี้ขาดเกินกว่าที่กำหนดในคำขอ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าในการยื่นคำขอในขณะเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการ ผู้เสียหายไม่อาจทราบความเสียหายที่แท้จริงและได้กำหนดไว้ในคำขอแล้ว และภายหลังอนุญาโตตุลาการพบว่าผู้เสียหายควรได้รับค่าสินไหมทดแทนมากกว่านั้น อนุญาโตตุลาการก็ไม่อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายจริงได้ เพราะถือว่าเกินคำขอ

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าวจึงควรที่จะมีการกำหนดให้อนุญาตตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่ ระวังข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมสามารถชี้ดุลพินิจเกินคำขอได้ ทั้งนี้ เพื่อผู้เสียหายได้รับการชดเชย ค่าสินไหมทดแทนอย่างเป็นธรรมตามสภาพของความเสียหายที่ได้รับ

6.2.3 สำนักอนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม

เพื่ออำนวยความสะดวกและเผยแพร่การนำวิธีอนุญาตตุลาการมาใช้ในการ ระวังข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม จึงควรมีการขยายหน่วยงานออกไปสู่ภูมิภาค โดยเหตุที่ปัจจุบันนี้ องค์การของรัฐซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือส่งเสริมการระวังข้อพิพาทมีหน่วยงานอยู่ส่วนกลาง คือ สำนักงานอนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ดังนั้น จึงควรให้สำนักงานอนุญาต ตุลาการที่ขยายออกไปสู่ส่วนภูมิกาศนั้นนำที่อยู่สังกัดสำนักอธิบดีผู้พิพากษาศาล เนื่องจากถือว่าเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความยุติธรรมซึ่งมีอยู่แล้วในส่วนภูมิภาค โดยเริ่มแรกให้ขยายไปยังภาค ซึ่งเคยมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาแล้ว และภาคซึ่งมีแนวโน้มว่าอาจจะเกิดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมขึ้นในอนาคตก่อน แล้วจึงขยายผลไปภาคอื่นต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ เพื่อรองรับการระวังข้อพิพาท สิ่งแวดล้อมซึ่งคาดว่าจะเกิดมากขึ้นในอนาคต และยังเป็นกลไกลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่ศาลอันเท่า กับการแบ่งเบาภาระศาลลงไปได้ด้วย

6.2.4 การจัดเตรียมผู้เชี่ยวชาญ

คุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญในกรณีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเป็นสาระสำคัญที่สมควร จะได้รับการพิจารณา ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่พิพาทที่จะเลือกผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมเป็นอนุญาตตุลาการ จึงควรที่จะให้สำนักงานอนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดเตรียมผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นบัญชีเอาไว้เพื่อให้คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมได้มีโอกาสเลือกได้ตามความสมัครใจ ดังเช่นที่สำนักงานอนุญาตตุลาการได้จัดทำไว้ แล้วสำหรับข้อพิพาทประเภทอื่น โดยรายชื่อดังกล่าวอาจจะให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้เสนอรายชื่อขึ้นมา เพราะถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทราบข้อมูลในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี

6.2.5 เรื่องการประชุมสัมพันธ์

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการนั้น ประชาชนส่วนใหญ่หรือแม้แต่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์มากที่สุด ก็ยังไม่ทราบว่าวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการที่สามารถชำระข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมาหยุดลงได้ด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย หรือบางรายที่รู้จักก็อาจไม่ทราบว่าคู่กรณีสามารถที่จะทำการระงับข้อพิพาทโดยอยู่ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงยุติธรรมมาดี ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปหรือส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมาได้รู้จักวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมเพื่อที่จะหันมาใช้วิธีนี้ จึงควรที่จะให้มีการประชาสัมพันธ์ด้วยการเผยแพร่วิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการให้เป็นที่รู้จักแก่บุคคลโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่เพื่อให้ทราบว่าเมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว คู่พิพาทจะต้องทำการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการซึ่งเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย (ในกรณีที่มีการปรับปรุงกฎหมายตามข้อเสนอแนะข้อ 1 แล้ว) ทั้งนี้ โดยให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนและประโยชน์ของอนุญาโตตุลาการให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

อนึ่ง เรื่องการประชุมสัมพันธ์ทั้งสองกรณีซึ่งได้กล่าวมาแล้วนี้ ควรที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารเผยแพร่ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ รวมทั้งการจัดประชุมสัมมนาแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย

6.2.6 การกำหนดให้อยู่ภายใต้การจัดการของสถาบัน

เนื่องจากการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบไม่ใช้สถาบันนั้น คู่พิพาทจะต้องทำการกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการกันเองไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การแต่งตั้งวิธีพิจารณาและการหาความชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยมิได้ใช้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมนั้น อาจมีปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ฝ่ายผู้ก่ออาให้เกิดความเสียหายที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่า

อาจจะกำหนดกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายได้ หรือบางกรณีคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้มีเจตนาที่จะเอาเปรียบ แต่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้กำหนดรายละเอียดหรือขั้นตอนต่าง ๆ ไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อันมีลักษณะของข้อตกลงที่ขัดต่อพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ทำให้ศาลปฏิเสธไม่ยอมพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเนื่องจากศาลเห็นว่า เป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ข้อเสียของการที่มีได้ดำเนินการภายใต้การจัดการของสถาบันยังมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมในเรื่องสถานที่และบุคลากรซึ่งทำหน้าที่ในด้านธุรการ จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นว่า น่าจะกำหนดค่าหัวขี้วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการแบบใช้สถาบันแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย