

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

สมมติฐานของการวิจัยนี้ ได้กำหนดว่า “การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีการทางศาลก่อให้เกิดข้อขัดข้องทางวิธีพิจารณาหลายทาง คือ ลักษณะของข้อเท็จจริง การสืบพยานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ จำนวนผู้เสียหาย ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม และยังสร้างความบาดหมางใจระหว่างคู่พิพาทอีกด้วย การนำรูปแบบใหม่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนอกศาล ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศได้นำมาดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการสามารถบรรลุผลดีในการระงับข้อพิพาทนอกศาลได้ในระดับหนึ่ง การนำรูปแบบใหม่ในการระงับข้อพิพาทในรูปแบบของคณะกรรมการมาใช้กับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของไทย จึงเป็นทางออกที่ดีอีกทางหนึ่งที่จะทำให้ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมสามารถระงับลงไปได้ด้วยดี”

จากสมมติฐานดังกล่าว สามารถแบ่งประเด็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบมาทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานได้ 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ประเด็นที่สอง ปัญหาและอุปสรรคของการใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีในปัจจุบันเพื่อการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ประเด็นที่สาม รูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

ประเด็นที่หนึ่ง วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม วิธีการที่ได้นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทประกอบด้วยวิธีการใหญ่ ๆ 2 วิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทในศาล เป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลที่กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้สิทธิในการเรียกร้องให้ฝ่ายผู้ละเมิดสิทธินั้น ๑) รับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ยุติหรือระงับการกระทำอันเป็นการรบกวนสิทธิโดยขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาบังคับให้ตามคำเรียกร้อง

วิธีที่สอง การตกลงกันเองหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาล เนื่องจากคู่กรณีสมัคใจที่จะตกลงเจรจากันเองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลให้เกิดความยุ่งยากกันมากขึ้น ซึ่งวิธีการตกลงกันเองนี้อาจเป็นกรณีที่คู่กรณีใช้วิธีการเจรจาตกลงระหว่างกัน หรือจะขอให้มีคนกลางเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทก็ได้

การระงับข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมจะนำมาใช้เพื่อเรียกร้องสิทธิที่พึงมีพึงได้ของคู่กรณี มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหาย โดยมุ่งที่จะให้ผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบ

ประการที่สอง เพื่อให้มีการระงับ ยุติ หรือแก้ไขมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยมุ่งที่จะมิให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามลงไปกว่าเดิม

ประการที่สาม เพื่อให้บรรเทาความเสียหาย ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมีลักษณะที่ไม่รุนแรงถึงกับเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของผู้เสียหายมาก เพียงแต่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญก็สามารถที่จะใช้การระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อให้มีการบรรเทาความเสียหายได้

ประการที่สี่ เพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลงไปจากการกระทำของผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม การเรียกร้องประเภทหนึ่งในการระงับข้อพิพาท ก็คือ ให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นฟื้นฟูบูรณะสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้ได้มากที่สุด ในการเรียกร้องข้อนี้โดยผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้สิทธิแก่ภาครัฐที่จะเรียกร้องได้ด้วยเหตุที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น แม่น้ำ เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังความในมาตรา 97 ที่ว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลาย

หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

ประเด็นที่สอง ปัญหาและอุปสรรคของการใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีในปัจจุบันเพื่อการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่มีใช้กันอยู่ในปัจจุบันดังกล่าวแล้วนั้น ในแต่ละวิธีมีปัญหาและอุปสรรคแตกต่างกัน ดังนี้ คือ

1) การฟ้องคดีต่อศาล การใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศ มักจะประสบกับปัญหาข้อขัดข้องทางวิธีพิจารณาหลายประการ ที่เห็นได้ชัด คือ การสืบพยานในชั้นศาลนั้น จำเป็นที่จะต้องมีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักมากพอที่ศาลจะเชื่อถือได้ ในกรณีของความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีอื่น ๆ ตรงที่ว่า จะต้องมีการสืบพยานเพื่อชี้ให้เห็นชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลเสียหายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้น ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และบางครั้งอาจต้องอาศัยความรู้ทางการแพทย์เข้าช่วย แม้ในกระบวนการพิจารณาจะนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาสืบได้ แต่ก็ยังไม่อาจได้คำยืนยันจากผู้เชี่ยวชาญได้ว่าการกระทำกับผลที่เกิดขึ้นจะมีความสัมพันธ์กันซึ่งตามข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับความเสียหายที่จะต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว เพราะบ่อยครั้งที่ของเสียที่ทิ้งออกมาจนก่อให้เกิดโรคนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายในทันทีทันใด แต่ต้องใช้ระยะเวลาในการก่อตัวจึงจะปรากฏผลแห่งความเสียหาย จึงเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ถึงลักษณะและความรุนแรงของความเสียหาย ที่สำคัญคือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่มีความรู้ มีฐานะยากจน และวิธีการดำเนินการของกิจการของผู้ประกอบการก็ไม่สามารถเปิดเผยได้ เนื่องจากผู้ประกอบการมักจะอ้างว่าเป็นเรื่องความลับทางการค้า

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล คือ ปัญหาเรื่องอายุความการฟ้องคดี เนื่องจากการนำคดีสิ่งแวดล้อมฟ้องต่อศาลจะต้องคำนึงถึงตัวบทกฎหมายที่เป็นฐานแห่งสิทธิเรียกร้อง ทั้งนี้ เพราะในกฎหมายแต่ละฉบับอายุความอายุความการฟ้องคดีไม่เท่ากัน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีอายุความ 10 ปี หรือพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มีอายุความ 3 ปี เป็นต้น

ซึ่งผู้เสียหายหรือทนายความผู้ดำเนินคดีจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบเพื่อที่จะนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณารูปคดีสำหรับเรียกร้องค่าเสียหาย

นอกจากนี้การฟ้องคดีต่อศาลยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดการชะงักงันในการลงทุน เนื่องจากต้องใช้เวลา นานกว่าการพิจารณาพิพากษาเรื่องหนึ่ง ๆ จะเสร็จสิ้นลง ทำให้เสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายสูง ผลของคดีก็ยังไม่มีความแน่นอนชัดเจนว่าฝ่ายใดจะแพ้ฝ่ายใดจะชนะคดี และหากผลของคำพิพากษาออกมาในลักษณะให้ผู้ประกอบกิจการเป็นฝ่ายต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายตามฟ้องก็จะเป็นเงินจำนวนมาก และบางครั้งอาจเป็นสาเหตุให้ผู้ประกอบการต้องล้มละลาย ทำให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจการลงทุนของประเทศ นอกจากนี้การฟ้องคดีต่อศาลยังสร้างความบาดหมางใจระหว่างคู่กรณีอีกด้วย เพราะทำให้ความรู้สึกที่ดีที่เคยมีต่อกัน กลับกลายเป็นศัตรูกันเพราะต่างฝ่ายต่างต้องการให้ตนเองเป็นฝ่ายชนะโดยมิได้คำนึงถึงสิ่งที่พึงประสงค์ตามที่แต่ละฝ่ายต้องการอย่างแท้จริง

2) การระงับข้อพิพาทโดยการตกลงกันเองหรือการระงับข้อพิพาทนอกศาล ประกอบด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

2.1) การเจรจาระหว่างคู่พิพาทด้วยกันเอง วิธีการนี้จะนำมาใช้ได้ดีก็ต่อเมื่อเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่มีจำนวนน้อย เช่น เพียงฝ่ายละหนึ่งหรือสองคน หรือข้อพิพาทที่ยังไม่มีความกระทบถึงขนาดให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยอย่างร้ายแรง เพียงแต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ คู่กรณีย่อมสามารถเจรจากันได้โดยง่ายและรวดเร็ว เนื่องจากมูลเหตุแห่งข้อพิพาทไม่มีความซับซ้อน แต่วิธีการนี้หากนำมาใช้ในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่จะเปิดโอกาสให้มีการเจรจาตกลงระหว่างกันเองได้นั้นกระทำได้ยาก เพราะเหตุว่าข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากกว่าข้อพิพาททั่ว ๆ ไป ที่สำคัญคือเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายจะมีจำนวนมาก เช่น อาจจะเป็นคนทั้งหมู่บ้าน หรือตำบล หรืออำเภอ หรือจังหวัด หรือบางครั้งหลายจังหวัด เช่น กรณีปัญหาลำน้ำพองน้ำเสีย เป็นต้น

2.2) การเจรจาไกลเกลี่ยโดยผู้ทำหน้าที่ไกลเกลี่ย วิธีการนี้เป็นวิธีการที่มีความควบคู่กับสังคมไทยตั้งแต่ดั้งเดิม ทั้งนี้เพราะสังคมไทยโดยเฉพาะสังคมชนบทมีความเป็นอยู่ใกล้กันที่อยู่วางกัน มีความผูกพันและรู้จักมักคุ้นกันดีเสมือนเป็นเครือญาติ ซึ่งต่างช่วยเหลือเกื้อกูลและพึ่งพาอาศัยกันและกันอยู่เป็นนิจ เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งที่คู่กรณีไม่สามารถ

ที่จะเจรจากันต่อไปได้ ก็อาจพากันไปหาผู้ที่เป็นที่เคารพนับถือเพื่อมอบให้บุคคลนั้นเป็นผู้ตัดสิน หรือช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้ โดยปกติแล้วจะมีผู้เฒ่าผู้แก่ พระสงฆ์ และผู้ที่คนในชุมชนนั้น ๆ ให้ความเคารพนับถือทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่จะทำหน้าที่นี้ ได้ดี ก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ.2457 ในการรักษาความสงบสุข บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรที่อยู่ในความ ปกครองของตน ซึ่งการทำหน้าที่เป็นคนกลางในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยคดี ผู้ประนอมข้อพิพาทคดี ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ประการหนึ่งในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายอำเภออาจดำเนินการเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง หรือ อาจแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาท ดังเช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยมีโครงสร้างของ คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน กับกรรมการโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ประมาณ 5-9 คน และมีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับของกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 หรือการ แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการโดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ที่เป็นหัวหน้าผู้บริหารราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ดังเช่น การจัดตั้ง คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการโดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง เพื่อทำหน้าที่เป็น ผู้ไกล่เกลี่ยในการเจรจาไกล่เกลี่ยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากปัญหาอากาศเป็นพิษที่โรงไฟฟ้า แม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งมีโครงสร้างคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แม่เมาะ ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ในพื้นที่บริเวณรอบ ๆ โรงไฟฟ้า โดยไม่ปรากฏว่ามีฝ่ายผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายโดยตรง เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการด้วย

การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยมีบุคคลอื่นทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทที่ได้จัดตั้งโดยหน่วยงานภาครัฐในรูปของ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ได้กล่าวแล้วนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่าคณะกรรมการกิติ คณะอนุกรรมการกิติ ล้วนแล้วแต่ปราศจากคู่กรณีโดยเฉพาะฝ่ายผู้ได้รับความเสียหาย ในการ เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อกำหนดจำนวนค่าเสียหายหรือตกลงเพื่อยุติข้อพิพาทเกิดข้อกังขาว่าไม่มีความเป็นระบบ มีการเข้าข้างฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งแม้ข้อพิพาทจะสามารถยุติลงไปได้โดยผู้เสียหาย ยอมรับจำนวนค่าเสียหายที่ฝ่ายคณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้อาจเกิดจากเหตุปัจจัยอื่นที่ทำให้

ต้องยอมรับผลของข้อยุติ เช่น การต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่ แต่มีอาจปลงล้างความรู้สึกไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้เสียหายให้หมดสิ้นไป ข้อตกลงจึงไม่เป็นไปตามความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย

ประเด็นที่สาม รูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมตามที่ได้นำเสนอ นั้น ประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และฝ่ายผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย โดยฝ่ายผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ประกอบด้วย

- 1) องค์กรฝ่ายปกครองท้องถิ่น ได้แก่ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร
- 2) ฝ่ายผู้ควบคุมดูแลกิจการอุตสาหกรรม เพราะเป็นผู้ที่มีหน้าที่คอยควบคุมดูแลโรงงาน
- 3) ฝ่ายควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นหน่วยงานโดยตรงในการรับผิดชอบดูแลติดตามการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและประสานการดำเนินการกรณีเรื่องร้องเรียนด้านสิ่งแวดล้อม
- 4) หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเพื่อให้ข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องที่พิพาทนั้น โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ
- 5) ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ผู้อาวุโสในท้องถิ่น ซึ่งคู่กรณีให้ความเคารพนับถือนักกฎหมาย เป็นผู้มีความรู้ในประเด็นปัญหาและรู้สภาพบังคับของกฎหมาย หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นผู้ที่สามารถตรวจสอบหาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับความเสียหายที่ได้รับนั้น

ในปัจจุบันแม้จะมีรูปแบบคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท แต่รูปแบบที่มีดังกล่าวยังขาดสัดส่วนขององค์กรคณะบางฝ่าย ดังนั้น องค์กรคณะของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม จึงควรมีกลุ่มบุคคลสามฝ่าย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาท

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีดังต่อไปนี้

- 1) ทำหน้าที่ค้นหาความจริงหรือสอบถามข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง จำนวนความเสียหาย และผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเป็นผลที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป
- 2) ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของคู่กรณีทุกฝ่าย เพื่อประมวลข้อมูลและทราบความต้องการของคู่กรณีแต่ละฝ่าย
- 3) ประสานงาน โดยทำหน้าที่ประสานงานกับคู่กรณีทุกฝ่าย ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเพื่อสอบถามข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่พิพาท
- 4) ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้คู่พิพาทหรือคู่กรณีมีทางที่จะปรองดองและตกลงกันได้ในที่สุด
- 5) ทำบันทึกข้อตกลงเมื่อคู่กรณียอมรับให้ข้อพิพาทยุติ เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมาย

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาที่พิพาทกันเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึงส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น การสืบเสาะหาข้อเท็จจริง การสอบถามความต้องการของคู่กรณี เป็นต้น

คณะกรรมการรับข้อพิพาทนี้จะมีขึ้นเป็นครั้งคราวหรือนัยหนึ่งมีเฉพาะกิจเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้น และเมื่อใดที่ข้อพิพาทยุติลงหรือไม่อาจดำเนินต่อไปอีกได้ คณะกรรมการชุดนี้ก็จะสิ้นสุดลง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ

กระบวนการระงับข้อพิพาท ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 สืบหาสภาพปัญหาและดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้วในการทำหน้าที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข และรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งการเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของชุมชนในท้องถิ่น จึงไม่มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคู่กรณีและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะ ดำเนินการกันเอง เมื่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเรียกให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาพบและทำการเจรจา ไกล่เกลี่ยเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลง หากสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้สำเร็จ ข้อพิพาทก็ยุติลง แต่หากคู่กรณีประสงค์ที่จะขอให้ตั้งคณะกรรมการเพราะเห็นว่าข้อพิพาทมีลักษณะที่ต้องอาศัย ผู้มีความรู้ความชำนาญในปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทราบเพื่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะได้ดำเนินการรายงานไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า

ขั้นตอนที่ 2 แต่งตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าบริหารงานในจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ซึ่งมีอำนาจสั่งการใด ๆ ในจังหวัด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในจังหวัด ขั้นตอนนี้ควรมีระยะเวลาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีเวลาในการสรรหากรรมการ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานการขอตั้ง คณะกรรมการจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 3 การสอบข้อเท็จจริงและถามข้อเรียกร้องจากคู่กรณี เพื่อจะได้ ข้อเท็จจริงตามความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีก่อนทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในการ สอบถามข้อเท็จจริง ควรมีการแยกกันสอบเพื่อเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างกัน และควรรีให้มี ระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อให้เวลาในการสอบถามข้อเท็จจริงและ ข้อเรียกร้องจากคู่กรณี ดังนั้น จึงอาจใช้เวลาประมาณ 60 วันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ขั้นตอนที่ 4 การเจรจาไกล่เกลี่ย โดยให้กรรมการทั้งหมดร่วมกันเจรจาเพื่อหา ข้อยุติ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะใช้กลยุทธ์และกลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้คู่พิพาทยอมลดหย่อนข้อเรียกร้อง ลงไปเพื่อจะได้นำไปสู่ข้อตกลงที่เป็นไปด้วยความพึงพอใจของทุกฝ่ายอันจะเป็นการลดความ บาดหมางใจระหว่างกัน จึงควรรีใช้เวลาในการเจรจาไกล่เกลี่ยประมาณ 30 วันนับแต่วันเสร็จสิ้น การสอบข้อเท็จจริงและถามข้อเรียกร้องจากคู่กรณี

ดังนั้น ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทจึงควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ เว้นแต่กรณีมีพฤติการณ์พิเศษให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งขยายระยะเวลา

ผลของการระงับข้อพิพาท แยกพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

1) ผลการเจรจาไกล่เกลี่ย จะปรากฏผล 2 กรณี คือ

- กรณีผลสำเร็จทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ตามความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่ายจะมีการทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย เพราะถือว่าข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมระงับลงกลายเป็นข้อตกลงอันใหม่ เรียกว่า สัญญาประนีประนอมยอมความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852 ซึ่งต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบจึงจะนำไปฟ้องร้องบังคับคดีได้

- กรณีผลไม่สำเร็จทำให้ข้อพิพาทไม่สามารถยุติ ผลของข้อพิพาทไม่ยุติเท่ากับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่ หากคู่กรณีไม่พอใจก็สามารถใช้สิทธิดำเนินคดีตามกระบวนการทางศาลได้

2) ผลต่ออายุความฟ้องร้อง การใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการเพื่อระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยการนำสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายในฐานะเป็นเจ้าของที่มีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเป็นลูกหนี้เพื่อระงับข้อพิพาทถือเป็นการกระทำอันมีผลเป็นอันยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี มีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14 (5) ซึ่งผลของการที่อายุความสะดุดหยุดลงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/15 ถึงมาตรา 193/18

การกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาท ตลอดจนผลของการระงับข้อพิพาทดังกล่าวสอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เพราะจะทำให้คณะกรรมการชุดนี้สามารถที่จะทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีทุกฝ่าย

จากที่สรุปมาดังกล่าว หากจะนำโครงสร้างของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมาใช้แล้ว อาจเกิดปัญหาในบางประการ ดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับองค์คณะของคณะกรรมการ จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาในการกำหนดตัวบุคคลในการเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยขององค์คณะในส่วนของ ฝ่ายผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยว่าควรประกอบด้วยใครบ้าง จำนวนสัดส่วนขององค์คณะ ใครคือ ผู้ทำการกำหนดตัวบุคคลขององค์คณะฝ่ายผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย

ประการที่สอง ปัญหาการได้มาและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ จากการศึกษาพบว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการที่จะให้มีคณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะมาจากทางใด โดยมีใครเป็นผู้ดำเนินการให้คณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท และเมื่อปฏิบัติหน้าที่ในครั้งหนึ่ง ๆ แล้ว คณะกรรมการจะยังคงสภาพอยู่หรือ สลายไปตามข้อยุติของข้อพิพาท

ประการที่สาม กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการ จากการศึกษาพบว่า ควรที่จะให้มีการดำเนินการของคณะกรรมการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในเรื่องของอายุความในการฟ้องร้องคดีหากว่าการระงับข้อพิพาท ในรูปแบบคณะกรรมการไม่สามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้ และเพื่อมิให้คู่กรณีใช้ประโยชน์ จากวิธีการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการนี้เพื่อการประวิงการกระทำอื่นใดอันจะเป็น ผลเสียหายได้ต่อไป

ประการที่สี่ ปัญหาอายุความสะดุดหยุดลง จากการศึกษาพบว่า ยังไม่ปรากฏ หลักฐานหรือข้อมูลใดที่จะชี้ให้เห็นได้ว่าการใช้วิธีการนี้จะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ แต่เพื่อตีความให้เป็นประโยชน์ในการใช้วิธีการ ดังกล่าวซึ่งเมื่อเทียบกับวิธีการอนุญาโตตุลาการแล้วมีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน คือ เพื่อที่จะ หลีกเลี่ยงการพิพาทกันในศาล แม้วิธีการที่ใช้จะต่างกัน กล่าวคือ วิธีอนุญาโตตุลาการเป็นการ ชี้ขาดข้อพิพาท และวิธีการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการไม่ชี้ขาดข้อพิพาท เป็นเพียงใช้ วิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณียุติข้อพิพาท แต่ผลของวิธีการทั้งสองดังกล่าวก็เพื่อระงับข้อพิพาท เช่นเดียวกันจึงถือว่ามีหลักการอันเดียวกัน

ประการที่ห้า ปัญหาการกำหนดกฎหมายเพื่อรองรับสถานะของคณะกรรมการ จากการศึกษาพบว่า ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับสถานะของคณะกรรมการตามโครงสร้าง ที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลของการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการนำรูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการระับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อการระับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม เพื่อจะช่วยลดความบาดหมางระหว่างคู่กรณี ลดปัญหาการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย

2. หากมีการนำรูปแบบคณะกรรมการตามโครงสร้างที่ได้เสนอไปแล้วนั้นมาใช้ ควรคำนึงถึงสาระสำคัญในเรื่อง

2.1 จำนวนคณะกรรมการระับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้อยู่ในระหว่าง 9-11 คน ประกอบด้วย ผู้เสียหายหรือผู้แทน 1 คน ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้แทน 1 คน ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยภาครัฐ 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 3-5 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของข้อพิพาทนั้น ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการ

2.2 การกำหนดตัวบุคคลขององค์คณะฝ่ายผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีทางเลือกในการกำหนดตัวบุคคลได้ 3 วิธี

(1) จัดให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง คือ ทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ทำการสรรหาผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้เพราะจะทำให้บุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามความต้องการและตรงเป้าวัตถุประสงค์ของคู่กรณีเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา

(2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย โดยพิจารณาจากความเหมาะสมและสภาพปัญหาข้อเท็จจริงที่เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจปกครองดูแลภายในจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 จึงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในการระับข้อพิพาทในจังหวัด

(3) ทำการขึ้นทะเบียนผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย โดยให้ทางจังหวัดเป็นผู้ดูแลจัดการให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยด้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดคุณสมบัติ

ของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยด้านผู้ทรงคุณวุฒิไว้ด้วย ดังเช่น ที่สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดการขึ้นทะเบียนชื่อผู้ระงับข้อพิพาท และผู้จะเป็นอนุญาโตตุลาการ ในปัญหาข้อพิพาทด้านต่าง ๆ วิธีการอาจจะเป็นการอำนวยความสะดวกและความพร้อมไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ที่คู่กรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นสามารถจะเลือกกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมได้ทุกเมื่อที่มีปัญหาเกิดขึ้น แต่จะไม่ผูกมัดว่าจะต้องเลือกจากทะเบียนรายชื่อนี้เสมอไป

2.3 เมื่อคู่กรณีต้องการขอให้ตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายอาจยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งท้องที่ที่รับผิดชอบ เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

2.4 การได้มาและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแต่งตั้งคณะกรรมการ และการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นมีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เพราะข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น ลักษณะของความเสียหายขึ้นอยู่กับประเภทของมลพิษที่แตกต่างกัน จึงอาจต้องใช้บุคคลต่างลักษณะกัน ดังนั้น เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการของการระงับข้อพิพาทเรียบร้อยแล้ว ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ยุติลงไปด้วยพร้อม ๆ กับข้อพิพาทยุติ

2.5 กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามกระบวนการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม เว้นแต่กรณีมีพฤติการณ์พิเศษ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการดำเนินการได้

3. เพื่อที่จะทำให้อุปแบบและโครงสร้างคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวนำมาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีมาตรการที่จะนำมาใช้ 2 มาตรการ คือ

มาตรการระยะสั้น ควรมีการนำรูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมาใช้กับปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยให้ในแต่ละจังหวัดที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นดำเนินการตามรูปแบบและโครงสร้างที่ได้นำเสนอแล้ว โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ตราข้อมัญญัติจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เพื่อกำหนดเป็นรูปแบบและแนวทางที่จะให้เป็นทางเลือกสำหรับคู่พิพาทที่จะนำไปใช้ได้เลย

