

### การระงับข้อพิพาท

ทุกคนในสังคมย่อมปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขโดยปราศจากข้อโต้แย้งข้อพิพาทบาดหมางกับผู้อื่น แต่เนื่องจากสังคมมนุษย์ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีลักษณะนิสัยหรือพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสถานะ เศรษฐกิจที่รัดตัว ความยากจนและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ มีผลให้ผู้ที่มาอยู่ร่วมกันหรือมีความสัมพันธ์กัน มีโอกาสที่จะกระทบกระทั่งหรือขัดแย้งกันในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของแต่ละบุคคลได้อันเป็นกฎเกณฑ์แห่งธรรมชาติของมนุษย์ ข้อขัดแย้งนี้เองจึงเป็นที่มาของข้อพิพาท

ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมานี้ หากไม่สามารถจะยุติหรือระงับลงไปได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งแล้ว บัญหาความยุ่งเหยิงของสังคมต้องเกิดขึ้นแน่นอน ดังนั้น การหาวิธีการหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีจึงเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากหากไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ดีแล้ว สังคมจะเต็มไปด้วยการเอาชนะกัน การหาทางแก้แค้นกัน การศึกษาวิธีหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหัตถราบถึงประเภทของข้อพิพาทก่อน เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการศึกษาวิธีระงับข้อพิพาทต่อไป ซึ่งในบทนี้ได้แยกการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อ คือ

- 3.1 ประเภทของข้อพิพาท
- 3.2 วิธีการระงับข้อพิพาท
- 3.3 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

#### 3.1 ประเภทของข้อพิพาท

ข้อพิพาทที่เกิดจากการโต้แย้งหรือการกระทบกระทั่งกันในสังคมของมนุษย์นี้แบ่งออกได้หลายประเภท แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะได้แบ่งประเภทของข้อพิพาทออกเป็น 2 ประเภทคือ

## 3.1.1 ข้อพิพาททั่วไป

## 3.1.2 ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

3.1.1 ข้อพิพาททั่วไป

ข้อพิพาททั่วไปแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

## 3.1.1.1 ข้อพิพาททางแพ่ง

## 3.1.1.2 ข้อพิพาททางอาญา

## 3.1.1.3 ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องกับอาญา

3.1.1.1 ข้อพิพาททางแพ่ง

คำว่า "พิพาท" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความคำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง การพูด เบียดเบียน หรือโต้เถียงกัน<sup>1</sup> ส่วนใน Black's law dictionary นั้น คำว่าข้อพิพาท (dispute) หมายถึง ข้อขัดแย้ง ข้อโต้เถียง การขัดแย้งของการเรียกร้องสิทธิ การอ้างสิทธิ การเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่ง ฯลฯ<sup>2</sup> ซึ่งลักษณะของการกระทำนี้จะต้องประกอบไปด้วยคู่กรณี 2 ฝ่ายขึ้นไป. เกิดการโต้แย้งกัน ทั้งนี้ เพราะการมีคู่กรณีฝ่ายเดียวหรือบุคคลเพียงคนเดียวมิอาจเกิดการโต้แย้งจนทำให้เกิดข้อพิพาทได้ ส่วนคำว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2535, หน้า 598

<sup>2</sup> Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, Fifth Edition West Publishing Co. USA., p.424.

"แพ่ง" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง เกี่ยวกับเอกชน<sup>3</sup> ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "civil" หมายถึง เอกชน ไม่เกี่ยวกับรัฐ เมื่อนำคำทั้งสองคำ คือ "พิพาท" กับ "แพ่ง" มารวมกัน จึงหมายถึงการโต้เถียงหรือการโต้แย้งระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน มิได้เกี่ยวกับรัฐ และการโต้เถียงหรือการโต้แย้งที่จะทำให้เกิดข้อพิพาททางแพ่งขึ้นได้ จะต้องเป็นการกระทำที่ไปกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น โดยที่ผู้กระทำมิได้มีอำนาจโดยชอบที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพราะหากผู้กระทำมีอำนาจที่จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ว่าการกระทำนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น บุคคลนั้นก็ไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากกฎหมายถือว่า การกระทำนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนิรโทษกรรม ตามมาตรา 449 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับสิทธิ (rights) ซึ่งถูกโต้แย้งนี้ ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้<sup>4</sup> ซึ่งหมายถึงประโยชน์หรือสิ่งที่กฎหมายให้การรับรองและป้องกันโดยกฎหมายจะรับรองว่าสิทธินั้น ๆ มีอยู่ หรือปรากฏอยู่ และจะป้องกันมิให้มีการล่วงละเมิดต่อสิทธิ หากมีการล่วงละเมิดต่อสิทธิกฎหมายก็จะมีบทกำหนดโทษ (Sanction) เพื่อลงโทษผู้ที่ล่วงละเมิด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อบุคคลใดมีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว มิใช่ว่าผู้ทรงสิทธิจะสามารถใช้สิทธิที่มีอยู่ได้ตามอำเภอใจ หรือเกินขอบเขตอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อบุคคลอื่นได้ เนื่องจากผลของการใช้สิทธิเกินขอบเขตทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นนั้น มาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือว่าเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย และบุคคลผู้ที่ใช้สิทธิในกรณีดังกล่าวนี้หากเกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแล้วอาจต้องรับผิดชอบละเมิดได้

<sup>3</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2535, หน้า 598.

<sup>4</sup> หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 4, พ.ศ. 2515, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 238.



สิทธิดังกล่าวได้มาด้วยเหตุ 2 ประการ คือ

1. โดยนิติกรรมหรือผลแห่งความตกลงระหว่างคู่กรณีซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 149 บัญญัติว่า "อันนิติกรรมนั้นได้แก่การใด ๆ อันตกลงโดยชอบด้วยกฎหมาย และอาจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ"

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อคู่กรณีได้ทำการตกลงที่จะทำนิติกรรมต่อกันแล้ว ผลของนิติกรรมย่อมทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้มาซึ่งสิทธิตามที่ตกลงกันไว้ และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำ หรือการส่งมอบทรัพย์สินก็ได้

2. โดยนิติเหตุหรือโดยผลของกฎหมาย

การได้สิทธิมาโดยวิธีนี้แม้ว่าคู่กรณีจะมิได้มีความประสงค์ที่จะได้สิทธิมาก็ตาม แต่เมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ก็จะส่งผลให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้สิทธิมาโดยผลของกฎหมายนั้น อันได้แก่<sup>5</sup>

2.1 สิทธิอันได้มาโดยพฤติการณ์ตามธรรมชาติ เช่น การเกิดย่อมทำให้ได้สิทธิในฐานะบุคคล หรือการตาย ย่อมทำให้ทายาทมีสิทธิได้รับมรดก

2.2 สิทธิอันได้มาจากการกระทำของบุคคลซึ่งมิได้มุ่งผลทางกฎหมาย เช่น ละเมิด จัดการงานนอกสั่ง หรือ ลากมิควรถั่ว

2.3 สิทธิอันได้มาตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน เช่น การได้กรรมสิทธิโดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งออกริมตลิ่ง ทิ้งออกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น"

---

<sup>5</sup> ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2533), หน้า 170-179.

จากผลของการได้มาซึ่งสิทธิโดยเหตุ 2 ประการ คือ โดยนิติกรรมและโดยนิติเหตุ หรือผลของกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ย่อมทำให้ผู้ทรงสิทธินั้นสามารถที่จะใช้สิทธิได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ และผลแห่งการใช้สิทธิของบุคคลหนึ่งย่อมก่อให้เกิดอีกบุคคลหนึ่ง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามสิทธิของผู้นั้น ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำ หรือส่งมอบทรัพย์สินก็ได้แล้วแต่กรณี

เมื่อบุคคลใดมีสิทธิในทางแพ่งเกิดขึ้น และอีกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่จนทำให้ฝ่ายผู้ทรงสิทธิต้องเสียหาย หรือได้รับความเสียหาย ผู้มีหน้าที่ย่อมต้องชำระค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเนื่องจากการนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิ และหากผู้มีหน้าที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำเรียกร้อง ถือว่าคู่กรณีได้เกิดการโต้แย้งสิทธิและหน้าที่กันแล้ว และผลที่ตามมาก็คือ เกิดข้อพิพาทในทางแพ่งขึ้น

สำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งนี้จะเป็นการชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนหรือระงับการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำ หรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น หากมีโทษทางอาญาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยไม่ ดังนั้น กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถทวงถามความตกลงที่จะระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ได้ตลอดเวลา ถ้าข้อตกลงหรือสัญญานั้นไม่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพันวิสัย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 3.1.1.2 ข้อพิพาททางอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันสังคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และศีลธรรมส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น กฎหมายอาญาจึงเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติว่า การกระทำใดเป็นความผิดและได้กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้ที่กระทำความผิด เพื่อให้บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐได้ทราบแน่นอนว่า สิ่งใดจะกระทำได้หรือสิ่งใดจะกระทำไม่ได้ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว แต่ยังมีกำเริบ ผู้ฝ่าฝืนย่อมต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะถือว่าผู้นั้นได้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายอาญา ดังนั้น กฎหมายอาญาจึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากผู้ที่กระทำความผิดอาญา

จะต้องถูกลงโทษ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่า "ไม่มีความคิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย" (Nullum crimen, nulla poena, sine lege) หลักดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหลักการในการจำกัดขอบเขตของรัฐในการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างหนึ่ง หลักนี้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกฎหมายอาญาไว้ 4 ประการ คือ 6

- (1) กฎหมายอาญาต้องชัดเจนแน่นอน
- (2) ห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษอาญาแก่บุคคล
- (3) ห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งลงโทษแก่บุคคลและ
- (4) กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง

หลักกฎหมายดังกล่าวมานี้ มีผลว่าการที่จะกำหนดว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่นั้นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายโดยชัดแจ้ง ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาหลักนี้มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ว่า "บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ฯลฯ"

ดังนั้น ไม่ว่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติใดก็ตามที่มีบทบัญญัติหลังโทษทางอาญาแก่การกระทำความผิดตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้ระบุ ถือว่าเป็นกฎหมายอาญาทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดจะต้องรับผิดทางอาญาอย่างไรหรือไม่จะต้องคำนึงหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ 7

6 คณิต ฌ นคร, ประมวลกฎหมายอาญา หลักและพื้นฐานความเข้าใจ, (กรุงเทพมหานคร; สำนักพิมพ์นิติกรรม, 2533), หน้า 173-179.

7 เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ความรับผิดทางอาญา, เอกสารสอบชุดวิชากฎหมายอาญา 1, หน้า 5.



- ก. การกระทำต้องครบ "องค์ประกอบ" ที่กฎหมายบัญญัติไว้
- ข. การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดไว้
- ค. การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ

ในการพิจารณาว่าบุคคลจะต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือไม่นั้น ประการแรก ต้องดูว่าการกระทำของบุคคลนั้นครบ "องค์ประกอบ" ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ต้องมีการกระทำซึ่งการกระทำในที่นี้หมายความรวมถึง การงดเว้นการกระทำที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลด้วย
2. การกระทำครบองค์ประกอบภายนอกของความผิดในเรื่องนั้น
3. การกระทำนั้นครบองค์ประกอบภายในของความผิดในเรื่องนั้น
4. ผลของการกระทำจะต้องสัมพันธ์กับการกระทำตามหลักในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

อย่างไรก็ตาม ในบางสิ่งแม้การกระทำจะครบองค์ประกอบดังกล่าว ก็ไม่หมายความว่าบุคคลผู้กระทำจะต้องรับโทษทางอาญาเสมอไป เพราะหากกฎหมายยกเว้นความผิดก็มีผลให้การกระทำที่ครบองค์ประกอบไม่เป็นความผิด ซึ่งทำให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษในทางอาญา

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดก็มิได้หมายความว่าบุคคลจะต้องรับผิดชอบทางอาญาเสมอไปเช่นกัน เพราะหากมีกฎหมายยกเว้นโทษแล้ว แม้การกระทำจะครบองค์ประกอบของความผิด ก็ทำให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษในทางอาญา

จากลักษณะของกฎหมายอาญาดังกล่าวจะ เห็นได้ว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐ เพราะการกระทำความผิดบางอย่างแม้จะเป็นเรื่องที่ผู้กระทำความคิดได้กระทำต่อเอกชนให้ได้รับความเสียหายโดยตรงก็ตาม แต่การกระทำนั้นก็กระทบไปถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม รัฐก็ต้องเข้ามาดำเนินการป้องกันและปราบปราม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยที่ไม่ต้องมีผู้ใดมาร้องทุกข์ กล่าวโทษ เพื่อให้ส่วนตัวผู้กระทำความคิดมาลงโทษตามกฎหมาย เว้นแต่ความผิดบางประเภท กล่าวคือ ความผิด

อันยอมความไว้ ซึ่งเป็นความผิดที่มีลักษณะประกอบด้วยเหตุผลบางประการ ซึ่งรัฐจะเข้าไ้ป  
 คาเนินการไว้ต่อเมื่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายร้องทุกข์ขึ้นก่อนเท่านั้น<sup>8</sup> และสำหรับเหตุที่  
 จะต้องมีกรร้องทุกข์ก่อนเนื่องจากความผิดอันยอมความไว้ดั้น กฎหมายถือว่าผู้เสียหายได้รับความ  
 ความเสียหายโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว และความเสียหายที่ไว้รับมิได้มีผลกระทบต่อความ  
 สงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การเริ่มต้นคดีในความผิดอันยอมความ  
 กันไว้ ผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้ที่คาเนินการร้องทุกข์ตามระเบียบก่อน และหากมิได้มีการร้องทุกข์  
 ตามระเบียบ มาตรา 121 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่า  
 "ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีกรร้องทุกข์ตามระเบียบ และหากมีการฝ่าฝืนทำการสอบ  
 สอนไปโดยมิได้มีการร้องทุกข์มาก่อน ย่อมถือว่าการสอบสวนไม่ชอบเพราะทำการสอบสวนไป  
 โดยไม่มีอำนาจ ซึ่งผลของการคาเนินการในกรณีดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง  
 คดี เนื่องจากมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่า "ห้ามมิให้  
 พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน" และหากพนักงาน  
 อัยการฟ้องคดีโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าว ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง

ความผิดอาญาฐานต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา และในกฎหมายอื่น ๆ  
 แบ่งประเภทของความผิดอาญาตามหลักของกฎหมายวิธีสบัญญัติเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ความผิดอาญาแผ่นดิน
- (2) ความผิดอาญาส่วนตัว หรือความผิดอันยอมความไว้

(1) ความผิดอาญาแผ่นดิน หมายถึง ความผิดที่ผู้กระทำผิดและ  
 ผู้เสียหาย ไม่อาจจะยอมความหรือเลิกคดีต่อกันไว้ แม้ว่าผู้เสียหายจะไม่คิดใจเอาความใด ๆ  
 กับผู้กระทำผิดก็ตาม แต่บ้านเมืองหรือรัฐก็ไม่ยินยอม ยังคงต้องนำตัวผู้กระทำผิดไปลงโทษจนไว้

<sup>8</sup> จิตติ ดิงสภักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1,  
 (กรุงเทพมหานคร ; สำนักพิมพ์ไทยพิทยา, 2510), หน้า 2.



เพราะกฎหมายถือว่าเป็นความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายด้วย เนื่องจากเป็นความผิดที่กฎหมายถือว่า กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยต่อชุมชนเป็นส่วนรวม มีลักษณะ เป็นความผิดซึ่งรัฐที่รับผิดชอบ ต่อความมั่นคงของชุมชนนั้นมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามโดยตรง ลักษณะของความผิดนี้ กฎหมายจึงไม่ยอมให้มีการตกลงกัน เพื่อที่จะไม่เอาความผิดต่อกันระหว่างผู้กระทำความผิดกับ ผู้เสียหาย เว้นแต่เป็นคดีบางประเภทที่มีโทษเล็กน้อย ๆ ซึ่งได้แก่ คดีอาญาที่มีโทษสถาน เดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นก่อนที่ศาลพิจารณา หรือในความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่ไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือความผิดต่อกฎหมายแพ่ง ภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงาน สอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบแล้ว หรือในคดีที่สามารถเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อ ผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ตามมาตรา 37 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และผลของการที่คดีอาญาเลิกกันตามมาตรา 37 นี้ ทำให้สิทธิในคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามมาตรา 39 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา กล่าวคือ ไม่ว่าผู้เสียหายตามกฎหมาย หรือรัฐก็ไม่สามารถที่จะฟ้องเพื่อนำตัวผู้ ที่กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะถือว่าคดีอาญาได้ระงับลงแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม มีความผิดอาญาแผ่นดินบางประเภท ได้แก่ ความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 ถึงมาตรา 336 และมาตรา 341 ถึงมาตรา 364 ซึ่ง ครอบคลุมแล้วผู้ที่กระทำความผิดจะต้องรับโทษตามกฎหมาย หรือบางครั้งผู้กระทำความผิดก็อาจจะยอม ความต่อกันได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นเป็นพิเศษให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษหรือให้ยอมความกันได้ และ นอกจากนั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หากว่า ความผิดนั้นเกิดจากการกระทำของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับผู้ถูกกระทำ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 71 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

- (1) กรณีที่สามีกระทำต่อภรรยา หรือภรรยากระทำต่อสามีผู้กระทำไม่ต้อง รับโทษ
- (2) กรณีที่บุพการีได้แก่บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย และทวด ผู้สืบสันดาน ได้แก่ ลูกหลาน เหลน ลื้อ กระทำต่อกัน หรือกรณีที่พี่น้องร่วมบิดา มารดาเดียวกันกระทำต่อกัน นอกจากนั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิด นั้นเพียงใดก็ได้

สำหรับสาเหตุที่กฎหมายบัญญัติให้การกระทำของบุคคลดังกล่าวไม่ต้องโทษ หรือเป็นความผิดอันยอมความกันได้ เนื่องจากเป็นการดำรงไว้ซึ่งสถาบันครอบครัว เพราะหากมีการลงโทษหรือไม่นำโทษยอมความกันได้ ทำให้ครอบครัวเกิดการแตกแยกอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสถาบันครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม

(2) ความผิดอาญาต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาอันยอมความกันได้ หมายถึง ความผิดที่ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดอาจตกลงยินยอมเลิกกล่าวไม่เอาความต่อกันได้ ซึ่งลักษณะความผิดอันยอมความได้นี้เป็นความผิดต่อส่วนตัว คือ เป็นความผิดที่เอกชน(ประชาชน) คนใดคนหนึ่ง เป็นผู้เสียหาย ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยส่วนรวม ลักษณะความผิดประเภทนี้หากผู้เสียหายประสงค์จะเลิกกล่าวไม่เอาความกันได้แล้ว กฎหมายกำหนดแนวทางในการดำเนินการได้ 3 วิธี คือ ยอมความตั้งแต่ต้นโดยยังไม่มีการฟ้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน อีกวิธีหนึ่ง คือ ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้วก็ใช้วิธีการถอนการร้องทุกข์เสีย หรือในกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ก็ใช้วิธีการถอนฟ้องก่อนคดีจะถึงที่สุดวิธีการใดวิธีหนึ่ง จะมีผลให้ข้อพิพาทระงับลงไปได้ ตามมาตรา 39 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้ คดีอาญาความผิดยอมความได้นั้นกฎหมายยังกำหนดว่าพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนได้ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน นับตั้งแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำผิด มิฉะนั้นจะทำให้ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 96 ซึ่งจะมีผลทำให้ฟ้องร้องเป็นคดียังศาลไม่ได้

ความผิดอาญาอันยอมความกันได้จะต้องเป็นความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ว่าให้ยอมความกันได้ ซึ่งประกอบด้วยความผิดเกี่ยวกับการค้าบางมาตรา ความผิดเกี่ยวกับเพศกรณีข่มขืนกระทำชำเราและการทำอนาจารบางมาตรา ความผิดต่อเสรีภาพและชื่อเสียงบางมาตรา ความผิดฐานเปิดเผยความลับ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานฉ้อโกงบางมาตรา ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ ความผิดฐานขี้ยกยอก ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์บางมาตรา และความผิดฐานบุกรุกบางมาตรา



### 3.1.1.3 ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาเกิดขึ้น และผลของการกระทำความผิดนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินก็ดี นอกจากผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษทางอาญาแล้ว บุคคลผู้กระทำความผิดยังต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

จากบทบัญญัตินี้จะแสดงให้เห็นว่า กฎหมายได้บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลว่ามีอำนาจทำให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ทรงสิทธิ และหากใครกระทำให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน และหากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ชดเชยตามข้อเรียกร้องก็จะทำให้เกิดข้อพิพาททางแพ่งขึ้นอีก ข้อพิพาทหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องทางอาญาซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวนี้ จะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทตกลงประนีประนอมกันทั้งคดีทางอาญาและคดีแพ่ง ถ้าประนีประนอมไปคดีทางแพ่งแล้วหาไม่มีผลต่อเนื่องถึงการยอมความในทางอาญาไม่ ในทางตรงกันการยอมความในทางอาญาอย่างเดียวหาไม่มีผลรวมถึงการประนีประนอมในทางแพ่งไม่ และในกรณีที่ เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานี้ ก็ต้องพิจารณาก่อนว่าคดีอาญานั้นเป็นคดีอาญาอันยอมความกันได้หรือไม่ ก็ต้องว่ากล่าวไปตามนั้น ซึ่งถ้าเป็นคดีอาญาแผ่นดินซึ่งยอมความไม่ได้ก็อาจจะประนีประนอมยอมความเฉพาะคดีแพ่งเพียงอย่างเดียวก็ได้

### 3.1.2 ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดการร่อยหลอหมดไป (resource depletion) แล้ว ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่ง คือ การระบายของเหลือหรือของเสีย (wastes) ต่าง ๆ ที่ไม่ต้องการจาก



กระบวนการผลิตอันเป็นผลพลอยได้ (by-products) ออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม ทำให้เป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหามลพิษ สะสมในสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จนมีความเข้มข้นสูงเกินขีดความสามารถที่สภาวะแวดล้อมของธรรมชาติจะดูดกลืนหรือทำให้เจือจางได้ทันที่ จึงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ (ecosystem) ผลสุดท้ายที่ตามมา คือ เกิดมลพิษของสิ่งแวดล้อมขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชนในที่สุด ผลกระทบนั้นอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน

ลักษณะของการกระทำของผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะของความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา เพราะฉะนั้น ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจึงมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### 3.1.2.1 ความผิดทางแพ่ง

เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สิน บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะถือว่าผู้ได้รับความเสียหายได้ถูกรัดแย้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายให้การรับรองหรือคุ้มครองไว้ว่าใครจะมาล่วงละเมิดมิได้และหากใครฝ่าฝืนมาล่วงละเมิดบุคคล ผู้ล่วงละเมิดย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายเนื่องจากสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายตามที่มีการเรียกร้อง ย่อมถือว่าข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นแล้ว ข้อพิพาทประเภทนี้มีลักษณะ เช่นเดียวกับข้อพิพาททางแพ่งโดยทั่วไป คือ ผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นข้อพิพาททางแพ่งโดยทั่วไปประเภทหนึ่ง

ผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมแบ่งออก  
ได้เป็น 2 ประเภท คือ

### 1. ประชาชน

ประชาชนจะเป็นผู้เสียหายหรือเป็นคู่กรณีในข้อพิพาทอัน  
เนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมได้ต่อเมื่อเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม และผล  
ที่ได้รับเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ซึ่งถ้าพิจารณาของความ  
เสียหายบางส่วนแล้ว ถือว่าผู้เสียหายถูกรัดแย้งสิทธิทางแพ่ง กล่าวคือ ถูกรัดแย้งสิทธิใน  
ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน เพราะฉะนั้น ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหม  
ทดแทนเพื่อความเสียหายในกรณีดังกล่าวจากผู้ล่วงละเมิด ซึ่งหมายถึงผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั่นเอง

### 2. รัฐ

นอกจากปัญหาของมลพิษจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่  
ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของประชาชนแล้ว ปัญหาของมลพิษยังก่อให้เกิดความ  
เสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ หรือที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย ในกรณี  
เช่นนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 หมวด 6  
มาตรา 97 ได้บัญญัติความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งมีต่อรัฐไว้ว่า "ผู้ใดกระทำ  
หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลาย หรือทำให้  
สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
มีหน้าที่รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย  
สูญหายหรือเสียหายไปนั้น จากผลของบทบัญญัติมาตรานี้เมื่อมีการกระทำที่มีผลให้เกิดมลพิษ  
ขึ้นมาทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นสมบัติหรือเป็น  
ทรัพย์สินของแผ่นดินย่อมถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย จึงย่อมมีสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนจาก  
ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เพราะฉะนั้น รัฐจึงเป็นผู้เสียหายทางหนึ่งด้วย

### 3.1.2.2 ความผิดทางอาญา

เมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมขึ้น นอกจากผู้ก่อเหตุให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายแล้ว ผู้ก่อเหตุให้เกิดมลพิษอาจจะต้องรับผิดชอบทางอาญาด้วย หากว่าการกระทำนั้นครบองค์ประกอบทางความผิดอาญา และไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษไว้ ผู้ก่อเหตุให้เกิดมลพิษก็จะต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาของบ้านเมือง ตามลักษณะของความผิดที่กฎหมายได้กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นนั้น ดังนั้น ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจึงถือว่าเป็นข้อพิพาททางอาญาอีกประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุที่เมื่อมีการกระทำของผู้ก่อเหตุให้เกิดมลพิษ เป็นต้นว่า ปล่องของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมจนกลายเป็นมลพิษสิ่งแวดล้อม และส่งผลเสียกับผู้อื่นผู้ซึ่งย่อมเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญานั้น หากพิจารณาในส่วนของกรณีเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายอาญาแล้ว แยกได้ 2 ประเภท คือ

#### 1. ประชาชน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) บัญญัติว่า "ผู้เสียหาย" หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำอาชญากรรมใด ๆ ฐานหนึ่ง ฯลฯ

จากผลของบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อมีปัญหาของมลพิษจากสิ่งแวดล้อมก่อเหตุให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สินของบุคคลใด บุคคลนั้น ย่อมถือว่าเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลอาญาลงโทษผู้ก่อเหตุให้เกิดมลพิษที่รับผิดชอบอาญาตามมาตรา 28 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ เพราะเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากมลพิษสิ่งแวดล้อม แต่มีข้อที่น่าสังเกต คือ ความเป็นผู้เสียหายทางอาญาดังกล่าวเฉพาะความเสียหายต่อทรัพย์สิน ผู้เสียหายจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เสียหายนั้น กรณีเช่นนี้บางครั้งก็เป็นการยุ่งยากสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม แต่กลับไม่ได้รับความเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย เนื่องจากบางครั้งมลพิษที่เกิดขึ้นมาจากทรัพยากรธรรมชาติ



หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหายไป และประชาชนหรือผู้เสียหายใช้หรือบริโภคทรัพยากร-  
ธรรมชาตินั้น เมื่อไม่อาจจะใช้ทรัพยากรได้อีกต่อไปก็น่าจะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายได้ แต่  
กลับไม่เป็นดังเช่นกับปัญหาน้ำเน่าเสียในลำน้ำพองที่ทําให้ปลาและสัตว์น้ำตาย มีผลให้ประชาชน  
ไม่สามารถจับปลามาขายเพื่อเลี้ยงชีพได้ แต่กลับไม่เป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย กรณีเช่นนี้จึง  
น่าจะมีการศึกษาต่อไป

## 2. รัฐ

เมื่อความเสียหายเนื่องจากสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น รัฐอาจจะเป็นผู้เสียหายได้ 2  
กรณี คือ

กรณีแรก มลพิษของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทําให้ประชาชนได้รับความเสียหายต่อ  
ชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สินซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดต่ออาญาแผ่นดิน อันไม่อาจยอมความ  
กันได้ และหากแม้ผู้เสียหายจะตกลงยินยอมไม่เอาความกับผู้กระทำผิดก็ตาม รัฐก็ไม่  
ยินยอมที่จะให้ความผิดในกรณีดังกล่าวยุติลง และยังคงมีสิทธิที่จะฟ้องเพิกถอนตัวผู้กระทำผิดมา  
ลงโทษตามกฎหมาย โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (1) ซึ่ง  
บัญญัติว่าพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ เพราะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายใน  
การกระทำที่เป็นความผิดต่ออาญาแผ่นดินอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

กรณีที่สอง การที่รัฐจะเป็นผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวนี้ มิใช่เป็นเรื่องที่รัฐได้  
ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่กรณีเป็นเรื่องที่ผู้ก่อให้เกิด  
มลพิษได้กระทำการโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ส่วน  
เอกชนไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายในความผิดประเภทนี้ จึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้  
ลงโทษผู้กระทำผิดความผิดในกรณีดังกล่าวได้ ดังตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ  
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 107 บัญญัติว่า "ผู้ควบคุมหรือ  
ผู้รับจ้างให้บริการผู้ควบคุมบ้านพักหรือโรงงานใด ที่ตนมีหน้าที่ต้องทําตามพระราชบัญญัตินี้โดยแสดง  
ข้อความอันเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"  
ดังนั้น หากปรากฏผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเพื่อเอา  
ตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ส่วนเอกชนไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อความเสียหายเนื่องจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและกลายเป็นข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว ลักษณะของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นนอกจากจะเป็นข้อพิพาททางอาญาซึ่งผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับโทษในทางอาญาแล้ว ผู้กระทำความผิดยังต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายซึ่งถือว่าเป็นข้อพิพาททางแพ่งอีกด้วย ดังนั้น ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจึงถือได้ว่าเป็นข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับทางอาญา

### 3.2 วิธีการระงับข้อพิพาท

การระงับข้อพิพาท หมายความว่า การกระทำหรือการใช้วิธีการใด ๆ เพื่อนำมาสู่การปรองดอง การไกล่เกลี่ย การเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อยังผลให้ข้อพิพาทระงับลงไป ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วการระงับข้อพิพาทจึงต้องดำเนินการตามประเภทของข้อพิพาท กล่าวคือ ถ้าเป็นข้อพิพาททางอาญา ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นข้อพิพาททางอาญายอมความได้ หรือเป็นข้อพิพาทอาญาแผ่นดิน ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทอาญายอมความได้นั้นวิธีระงับข้อพิพาทก็ต้องเป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายยินยอมมาให้ทำได้ คือ การตกลงเลิกการไม่เอาความกัน หรือการไม่แจ้งความ หรือการถอนการแจ้งความ (กรณีที่มีการแจ้งความแล้ว) หรือการไม่ฟ้องคดี หรือการถอนฟ้องคดี (กรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว) ก่อนศาลพิพากษา และถ้าเป็นข้อพิพาทอาญาแผ่นดิน การระงับข้อพิพาทไม่อาจทำได้ นอกจากการฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีอาญาประการเดียว สำหรับในส่วนข้อพิพาททางแพ่งนั้น มีวิธีการระงับข้อพิพาท 3 วิธี คือ

3.2.1 การประนีประนอมยอมความ (compromise) แยกเป็น 3 วิธีตามลักษณะและวิธีการ คือ

3.2.1.1 การเจรจาตกลงกัน (negotiation)

3.2.1.2 การไกล่เกลี่ย (mediation)

3.2.1.3 การประนอมข้อพิพาท (conciliation)

3.2.2 วิธีอนุญาโตตุลาการ (arbitration)

3.2.3 การฟ้องคดีต่อศาล (litigation)

### 3.2.1 การประนีประนอมยอมความ (compromise)

ถ้าพิจารณาความหมายของการประนีประนอมยอมความแล้ว ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้แยกคำนี้เป็น 2 คำ คือ คำว่า "ประนีประนอม" หมายความว่า ผ่อนหนักผ่อนเบาให้แก่กัน ประองคองกัน อลุ่มอล่วย<sup>9</sup> ส่วนคำว่า "ยอมความ" หมายความว่า การตกลงระงับข้อพิพาทโดยการยอมผ่อนผันซึ่งกันและกัน และยอมรับสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การประนีประนอม<sup>10</sup> เมื่อรวมกันแล้วจึงหมายถึงการตกลงระงับข้อพิพาทโดยการยอมผ่อนผันซึ่งกันและกัน การผ่อนหนักผ่อนเบาให้แก่กัน

การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความกันนี้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่าเป็นการทำสัญญาประเภทหนึ่ง สัญญาที่เรียกว่าสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติสาระสำคัญไว้ในบรรพ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญา มาตรา 850 ว่า "อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปโดยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน" จึงแยกหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

- (1) เป็นสัญญาเพราะประกอบด้วยคู่กรณี 2 ฝ่าย
- (2) มีข้อพิพาทซึ่งอาจจะเกิดขึ้นแล้วในขณะที่ทำสัญญาหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต
- (3) คู่สัญญาตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น หรือเพื่อมิให้ข้อพิพาทเกิดขึ้นในอนาคต
- (4) คู่สัญญาต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

<sup>9</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525, หน้า 500.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 653.



ลักษณะของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความของไทยนั้นคล้ายคลึงกับของประเทศฟิลิปปินส์ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 2028 บัญญัติว่า "การประนีประนอมยอมความ คือ สัญญาระหว่างคู่กรณีที่ทำความตกลงกันเพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดียังศาล หรือเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงโดยทำตามคำแนะนำที่ได้กำหนดไว้" มาตรา 2029 "ศาลจะพยายามชักจูงให้โจทก์จำเลยในคดีแพ่งตกลงที่จะทำการประนีประนอมยอมความ" มาตรา 2030 "ขบวนการพิจารณาทางแพ่งทุกคดีจะต้องชะลอการพิจารณาไว้ก่อนในการที่ (1) ถ้าผู้เป็นคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือสองฝ่ายแสดงความจำนงที่จะใช้วิธีประนีประนอมยอมความ (2) ถ้าปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้เคยเสนอใช้วิธีประนีประนอมยอมความแก่อีกฝ่ายใดเป็นพิเศษ <sup>11</sup>

จากกฎหมายของฟิลิปปินส์นี้เอง แสดงว่าเมื่อมีข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้น จะมีขั้นตอนที่พยายามให้คู่พิพาทหันมาใช้วิธีประนีประนอมยอมความกัน แม้กระทั่งเมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแล้ว กฎหมายยังบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะพยายามชักจูงให้โจทก์จำเลยตกลงประนีประนอมยอมความกัน ตลอดจนการชะลอการพิจารณาเมื่อฝ่ายหนึ่งประสงค์จะใช้วิธีประนีประนอม หรือได้เคยเสนอใช้วิธีประนีประนอมไว้แล้ว

การทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีได้บัญญัติรูปแบบไว้ว่ามีลักษณะเช่นใด ดังนั้น สัญญาประนีประนอมจึงเป็นสัญญาที่ว่ามีรูปแบบและสมบูรณ์โดยการแสดงเจตนาระหว่างคู่กรณี แต่ถ้ามีการฟ้องเพื่อบังคับตามสัญญาจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ เนื่องจากมาตรา 851 บัญญัติว่า "อันสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่"

จากบทบัญญัติของมาตรานี้ แสดงให้เห็นว่าในเรื่องสัญญาประนีประนอมยอมความนี้ กฎหมายบัญญัติแต่เพียงว่าต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือตัวแทนฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ จึงจะฟ้องร้องบังคับให้คู่พิพาทปฏิบัติตามที่ตกลงกันได้

---

<sup>11</sup> Cecilio L. PE, and Alfredo F. Tadiar, International Survey of Conciliation Systems, (Philippines, 1982), p.5.

ในเรื่องการมีหลักฐานเป็นหนังสือนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นว่า "หลักฐานเป็นหนังสือนี้น่าจะมีพิธีการอย่างใดจะเขียนที่ไหนในวัตถุที่เป็นกระดาษหรือวัตถุอย่างอื่นใดเมื่อไรก็ได้ทั้งสิ้น ขอแต่ให้เป็นหนังสือ คือ ข้อความเครื่องหมายแทนคำพูดที่พอจะอ่านเข้าใจความเป็นหลักฐานพอฟังได้ในเบื้องต้น และลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไว้เท่านั้นก็เป็นอันเพียงพอ 12

ในทางปฏิบัติแล้ว การทำสัญญาประนีประนอมยอมความสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

ก. ประนีประนอมยอมความในศาล หมายความว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นมีการนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลแล้ว และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลก่อนที่ศาลจะพิพากษา (ในทุกชั้นศาล) ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ ถ้าคู่พิพาทยินยอม ศาลก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ ซึ่งจะมีผลให้ข้อพิพาทที่ฟ้องร้องกันอยู่นั้นระงับไป ข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนี้จะผูกพันคู่พิพาท ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญานี้ ศาลก็จะบังคับให้ฝ่ายรับผิดชอบปฏิบัติตามโดยไม่ต้องการฟ้องร้องเป็นคดีกันอีก ข้อพิพาทเดิมก็จะระงับไปตามผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น และมาเป็นข้อผูกพันใหม่ตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำขึ้นใหม่

ข. ประนีประนอมยอมความนอกศาล หมายถึง คู่พิพาทตกลงประนีประนอมกันเอง หรือมอบให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยที่ศาลมิได้รับรู้ด้วย ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลนี้จะผูกพันคู่พิพาทตามข้อตกลงใหม่ มีผลให้ข้อพิพาทเดิมระงับไป ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิจะนำสัญญาประนีประนอมยอมความนี้ไปฟ้องศาล เพื่อศาลจะได้พิจารณาว่าเป็นสัญญาประนีประนอมตาม

12 เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา เล่ม 1 (ภาค 1-2), 2478 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2509), หน้า 186.

หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 หรือถ้าเป็นก็จะพิพากษาบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญา

หลังจากที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณี ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในศาลหรือนอกศาลก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852 ได้บัญญัติผลของสัญญานี้ว่ายอมทำการเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน

สำหรับวิธีประนีประนอมยอมความนั้น แยกได้ 3 วิธี คือ

3.2.1.1 การเจรจาตกลงกัน (negotiation) หมายถึง คู่พิพาทตกลงเข้าเจรจากันเองโดยไม่มีขั้นตอน หรือพิธีการใด ๆ หรือสถานที่พิเศษจัดเฉพาะเพื่อการเจรจาอันเป็นวิธีการที่ยืดเยื้อ เพราะจุดมุ่งหมายของการเจรจาตกลงกันนั้นก็คือ ผลของการเจรจาทำให้ข้อพิพาทระงับลงไปได้

3.2.1.2 การไกล่เกลี่ย (mediation) เป็นการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่ง โดยการทำคนกลางที่เป็นบุคคลที่สามเข้ามาแทรกเป็นตัวกลางระหว่างคู่พิพาทซึ่งกำลังมีข้อพิพาทกันอยู่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชักนำให้คู่พิพาทหันหน้าเข้ามาปรับความเข้าใจกัน<sup>13</sup> วิธีการนี้เท่ากับเป็นการให้คนกลางทำหน้าที่จัดให้มีการเจรจากันระหว่างคู่พิพาทอย่างฉันท์มิตร และการมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีพิธีการน้อยกว่าการฟ้องคดียังศาลหรือแม้แต่วิธีอนุญาโตตุลาการ<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Henry Campbell Black, op.cit., p.885.

<sup>14</sup> Frank W. Rosten, Setting Deadlocks in the "Boardroom" not the "Courtroom," บทบัญญัติ เล่มที่ 48 ประจำปีพุทธศักราช 2535 ตอน 1, 1 มิถุนายน 2535, หน้า 129.



ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการระงับข้อพิพาทนี้เรียกว่า "Mediator" ซึ่งในการทำหน้าที่ของ Mediator นั้นจะไม่เข้าไปเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท แต่อาจจะเข้าร่วมเจรจาด้วย หรือให้ข้อเสนอแนะ หรือข้อเสนอวิธีการ หรือแนวทาง หรือข้อตกลงใด ๆ เพื่อจะให้ข้อขัดแย้งนั้นกลับเข้าสู่ความเข้าใจกันตามเดิม<sup>15</sup> การตัดสินใจในการระงับข้อพิพาทนั้นเป็นของคู่พิพาท ข้อเสนอของ Mediator จะไม่มีผลผูกพันที่คู่พิพาทจะต้องปฏิบัติตาม

ในการระงับข้อพิพาทโดยวิธี Mediation ของ Strategic Technical Alliances (STAX) ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า Deadlocks in the Boardroom นั้น กำหนดให้คู่พิพาทแจ้งให้ Mediator ทราบในเรื่องดังนี้ (1) คู่พิพาทคิดว่าคุณอยู่ในสถานะเช่นใดในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนี้ (2) ท้าวมตใจจึงคิดว่าอยู่ในสถานะเช่นนั้น (3) การรับรู้ในสภาพของการเจรจา และ (4) คู่พิพาทหวังผลอะไรจากวิธี Mediation นี้<sup>16</sup> วิธีเช่นนี้เท่ากับเป็นการเน้นให้คู่พิพาทเข้าใจงานบทบาทของตนมากขึ้น และการที่ Mediator ให้คำตอบในข้อคาดหวังในผลของการระงับข้อพิพาทของคู่พิพาทตามข้อ (4) นั้นเท่ากับทำให้ผู้เป็น Mediator มีโอกาสรู้ความต้องการของคู่พิพาทเพื่อเป็นแนวทางในการไกล่เกลี่ยได้ให้ได้ผลเป็นที่พึงพอใจของคู่พิพาท

3.2.1.3 การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation)<sup>17</sup> เป็นการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรไกล่เกลี่ย โดย Mediator จะต่างกันตรงที่เป็นพิธีการที่เป็นทางการมากกว่า (แต่ก็เป็นพิธีการน้อยกว่าอนุญาโตตุลาการ) กล่าวคือจะมีการตั้งเป็นกรรมการหรืออาจจะมิระเบียบหรือมีกฎเกณฑ์หรือมีกฎหมายรองรับให้ทำหน้าที่

15 Cecilio L. PE and Alfredo F. Tadiar, op.cit., p.24.

16 Frank W. Rosten, op.cit., p.130.

17 สุเทพ อัดถากร, เขียนในกฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศพฤติกรรมและเอกสาร, เล่ม 2, ใช้นี้ว่า "การประนีประนอมยอมความ"

เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Conciliator) ดังเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ก็ได้<sup>18</sup> ในขณะที่ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เองจะไม่มีลักษณะใดที่แสดงถึงการเป็นทางการเลย เช่น จะเป็นการก็ได้ที่ผู้พิพาทยินยอมให้เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ผลของข้อพิพาทนั้นไม่ชัดเจนใจของผู้ไกล่เกลี่ย (Conciliator) แต่เป็นเพียงข้อตกลงของผู้พิพาทเท่านั้น ซึ่งก็คล้ายกับ Mediation ในประเทศอังกฤษ Conciliation มีคำกำหนดไว้ในกฎหมายอังกฤษว่าเป็นสภาพทางกฎหมาย การไกล่เกลี่ยโดยวิธี Conciliation ของอังกฤษนั้น Solicitor<sup>19</sup> จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่นี้ ซึ่งข้อพิพาทประมาณ 80-90 เปอร์เซ็นต์ จะไกล่เกลี่ยโดย Solicitor นี้เอง<sup>20</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันมีเพียงหน่วยงานเดียวซึ่งทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาท คือ สำนักงานอนุญาโตตุลาการ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2530 ข้อ 1 (5) ระบุว่าจำกัดความของผู้ประนอมข้อพิพาท (Conciliator) หมายถึง "ผู้ประนอมข้อพิพาทซึ่งสำนักงานอนุญาโตตุลาการได้ขึ้นทะเบียนไว้ ตามค่านามและเห็นชอบของคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ให้หมายความถึงผู้ประนอมข้อพิพาทเฉพาะคดีที่ผู้กรณีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีได้ระบุนามทะเบียนของสำนักงานด้วย" อย่างไรก็ตาม ในการระงับข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ ผู้พิพาทมีสิทธิจะเลือกใช้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ไม่วางข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรม ผู้พิพาทก็ต้องเป็นผู้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนของการประนอมข้อพิพาทกันเอง แต่ถ้าตกลงใช้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรม ผู้กรณีต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมดังนี้

<sup>18</sup> ประเทศฟิลิปปินส์มีหน่วยงานที่จัดตั้งโดยรัฐทำหน้าที่เป็น Conciliator ภายใต้กฎหมาย Katarungang Pambarangay (Prudential Decree No.1508) เช่นเดียวกับประเทศปากีสถาน (Pakistan's Conciliation Courts Ordinance of 1961) หรือ United States' Dispute Resolution Act of 1980.

<sup>19</sup> Solicitor คือ ทนายความในอังกฤษชั้นรองลงมาจาก barrister มีหน้าที่จัดกระทำ เช่น ทาสัญญา ทาคินัยกรรม

<sup>20</sup> ERIIC Lec, Dictionary of Arbitration Law and Practice, (Mansfield Law Publishers, London England, 1986), p.53-54.



### ก. การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาประนอมข้อพิพาท

(1) กรณียังไม่เกิดข้อพิพาทหากคู่กรณีประสงค์จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทของสถาบันอนุญาโตตุลาการ คู่กรณีสามารถดำเนินการได้โดยปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท ข้อ 19 ซึ่งกำหนดว่า คู่กรณีอาจจะระบุข้อกำหนดการประนอมข้อพิพาทดังต่อไปนี้ในสัญญา เพื่อให้สถาบันเป็นผู้จัดการประนอมข้อพิพาทและใช้ข้อบังคับการประนอมข้อพิพาทแก่การประนอมข้อพิพาทนั้น ซึ่งจะ เป็นข้อตกลงที่ทำไว้ล่วงหน้าเพื่อภายหลังหากเกิดข้อพิพาทขึ้นจะได้มีข้อตกลงนี้มาใช้

(2) กรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว หากคู่กรณีประสงค์จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทของสถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท ข้อ 5 ซึ่งกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีหนังสือไปถึงคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้ระงับข้อพิพาทโดยการประนอมข้อพิพาท และให้ถือว่ากระบวนการพิจารณาประนอมข้อพิพาทเริ่มขึ้นเมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้มีหนังสือตอบรับให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีเช่นว่านี้ แต่หากไม่ตอบรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเสนอให้ประนอมข้อพิพาทถือว่ากระบวนการพิจารณาในการประนอมข้อพิพาทยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากการประนอมข้อพิพาทนั้นจะทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้ก็ต้องอาศัยหลักของสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังนั้น หากกรณีไม่สมัครใจที่จะรับคำเสนอของอีกฝ่ายหนึ่ง กระบวนการประนอมข้อพิพาทจึงไม่เกิดขึ้น

### ข. บทบาทและจำนวนของผู้ประนอมข้อพิพาท

เมื่อมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาการประนอมข้อพิพาทแล้ว คู่กรณีอาจแต่งตั้งผู้ประนอมข้อพิพาทเอง หรืออาจจะให้ผู้อำนวยการสถาบันอนุญาโตตุลาการแต่งตั้ง หรือแนะนำผู้ประนอมข้อพิพาทก็ได้ ส่วนจำนวนผู้ประนอมข้อพิพาทโดยปกติจะมีเพียงคนเดียว เว้นแต่คู่กรณีเห็นสมควรจะให้มีมากกว่า 1 คนก็ได้ และนอกจากนั้น ในการพิจารณาผู้ประนอม จะใช้หลักความสุจริตยุติธรรมโดยพิจารณาถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่พิพาท ประเพณีทางการค้าและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และหากจำเป็นเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดร้องขอ ผู้ประนอมข้อพิพาทอาจให้คู่กรณีนำพยานบุคคลเข้าสืบ แต่ต้องคำนึงถึงการประนอมข้อพิพาทให้เสร็จโดยเร็วด้วย



วิธีระงับข้อพิพาทไม่ว่าจะโดยการเจรจาตกลงกัน (Negotiation) หรือ การไกล่เกลี่ย (Mediation) หรือการประนอม (Conciliation) ถือว่าเป็นการระงับข้อพิพาทโดยวิธีประนีประนอมยอมความเหมือนกัน เป็นแต่แตกต่างในรูปแบบและวิธีการเท่านั้น ดังนั้น ผลของการระงับข้อพิพาทจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852 และจะให้มีผลบังคับไปตามกฎหมายก็จะต้องทำเป็นหนังสือตามมาตรา 851 ดังได้กล่าวไว้แล้ว

### 3.2.2 วิธีอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

วิธีอนุญาโตตุลาการเป็นการระงับข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่งที่ประสงค์จะให้คู่พิพาท หลีกเลี่ยงการฟ้องคดีถึงศาล โดยหันมาใช้วิธีอนุญาโตตุลาการแทนคำว่า "อนุญาโตตุลาการ" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า "บุคคลที่คู่กรณีพร้อมใจกันตั้งขึ้นเพื่อให้ระงับข้อพิพาท"<sup>21</sup> การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนี้เป็นการมอบข้อพิพาทให้บุคคลที่สามที่เป็นกลางตามที่คู่พิพาทตกลงใจกันเลือกขึ้นมาทำหน้าที่นี้ สำหรับประเทศไทยนั้น วิธีอนุญาโตตุลาการมีกฎหมายรับรองโดยพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติไว้ในมาตรา 210 ถึงมาตรา 222 โดยแบ่งประเภทของอนุญาโตตุลาการออกเป็น 2 ประเภท คือ อนุญาโตตุลาการนอกศาล และอนุญาโตตุลาการในศาล ซึ่งในหัวข้อวิธีอนุญาโตตุลาการนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

### 3.2.3 การฟ้องคดีต่อศาล

เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิของคู่กรณี ทำให้ข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้นและคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่อาจที่จะระงับข้อพิพาทให้ยุติลงได้โดยวิธีการระงับข้อพิพาททั้ง 2 วิธีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็ยังมีวิธีการระงับข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่ง คือ การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน

<sup>21</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525, หน้า 892.

จากผู้ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งถือว่าเป็นการเรียกร้องสิทธิโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า ..... ฯลฯ.....

การฟ้องคดีนี้เมื่อนำมาใช้กับผู้ถูกรัดแย้งสิทธิทางแพ่งโดยทั่วไป เช่น เรื่องสัญญาหรือละเมิดโดยทั่วไปที่ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถที่จะให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระงับลงได้ เนื่องจากข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดโดยทั่วไป คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับ ความเสียหายสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ง่ายว่า ความเสียหายของตนเกิดจากการกระทำของผู้ซึ่งเป็นจำเลยที่ถูกฟ้องคดี แต่กรณีความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมนั้นเนื่องจากความเสียหายมีลักษณะต่างจากความเสียหายอันเกิดจากสัญญาหรือละเมิดโดยทั่วไป ดังนั้น หากจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการฟ้องคดียังศาลแล้วจะเกิดความยุ่งยากมาก

ในอดีตก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 จะต้องฟ้องเป็นคดีละเมิด กล่าวคือ เมื่อผู้หนึ่งผู้ใดหรือหลายคนถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องนั้นกระทำความผิดหรือละเมิดจริง เพื่อให้ศาลพิพากษาชดเชยค่าเสียหายให้แก่ตน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การฟ้องคดีละเมิดดังกล่าวเป็นการฟ้องโดยใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด มาตรา 420 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่รองรับสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายในทางแพ่ง อันได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพหรือทรัพย์สิน และในการที่จะเรียกร้องผู้ที่ทำละเมิดรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่ตน จะต้องฟ้องคดีโดยอาศัย มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อคดีมีข้อรัดแย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้" และในการฟ้องผู้เป็นโจทก์จะต้องบรรยายรายละเอียดให้แจ้งชัดถึงความผิดของจำเลย และสิทธิของโจทก์ที่ประสงค์จะเรียกร้องให้ศาลบังคับให้จำเลยรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อจำเลยจะได้เข้างานข้อหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า "คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ และคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น" มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการฟ้องเคลือบคลุม เป็นฟ้องที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 172 ทำให้ศาลมีอำนาจพิพากษายกฟ้องได้



ในการฟ้องคดี เช่นนี้จึงเกิดปัญหาตามหลักวิธีพิจารณาความ ว่าในกรณีที่จำเลย มีข้อโต้แย้งหรือไม่ยอมรับคำกล่าวหาที่ฟ้องขึ้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างมี หน้าที่นำเสนอข้อเท็จจริงตามที่อ้างดังมาตรา 84 บัญญัติว่า "ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตนให้พยานหลักฐานที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานว่าในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่า ตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

สำหรับในส่วนของจำเลยเองนั้น จะต้องแสดงโดยชัดแจ้งต่อศาลว่าตนจะยอมรับหรือปฏิเสธคำกล่าวหาของโจทก์ ดังมาตรา 177 บัญญัติว่า "ให้จำเลยแสดงโดยชัดแจ้งในคำให้การว่าจำเลยยอมรับหรือปฏิเสธข้ออ้างของโจทก์ทั้งสิ้นหรือแต่บางส่วน รวมทั้งเหตุแห่งการนั้น"

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ หน้าที่ในการนำเสนอข้อเท็จจริงหรือภาระในการพิสูจน์กับหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบจริง ๆ ตามกฎหมายมาตรา 84 คือ ฝ่ายโจทก์ เพราะโจทก์เป็นผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ถ้าโจทก์ไม่สามารถจะนำเสนอข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างจะมีผลให้โจทก์แพ้คดี

จากหลักกฎหมายในเรื่องวิธีพิจารณาความนี้ จึงเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีละเมิดโดยกล่าวอ้างว่า ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อม มีผลให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โจทก์จึงมีหน้าที่ที่จะนำเสนอข้อเท็จจริงที่ เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำหรือควมกระทำของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษ จึงเป็นปัญหาที่โจทก์จะพิสูจน์หรือนำสืบได้อย่างไร ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารมลพิษอันเป็นของเสีย (waste) เช่น น้ำ อากาศ ออกสู่สิ่งแวดล้อม แล้วพิษนั้นได้สะสมในระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงเกิดผลร้ายขึ้น และมลพิษนั้นได้สะสมอยู่ในร่างกายจนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ในเมื่อการพิสูจน์นั้นทางปฏิบัติแม้แต่แพทย์เองก็ยังไม่กล้ายืนยันว่าโรคภัยไข้เจ็บที่ผู้เสียหายเป็นอยู่นั้นจะเกิดจากมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมาจริง



อีกประการหนึ่ง ดังได้กล่าวไว้แล้วว่ายิ่งถ้าเป็นกรณีที่อยู่ก่อนให้เกิดมลพิษได้ ปฏิบัติตามขั้นตอนและมาตรฐานของของเสียที่ปล่อยออกมาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ความเสียหายก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ดีเนื่องจากระยะเวลาที่ปริมาณของของเสียที่สะสมอยู่ในระบบนิเวศน์ และสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งธรรมชาติมีอาจจะปรับสภาพรับไว้ได้จึงเกิดผลเช่นนี้ จะกล่าวอ้างว่าจำเลย คือ โรงงานอุตสาหกรรมกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ตามมาตรา 420 ก็ไม่สมเหตุสมผลนัก และถ้าโจทก์จะนำสืบถึงวิธีการและขบวนการผลิตของโรงงาน ก็อาจจะเป็นปัญหาว่า จำเลยมีสิทธิที่จะไม่ยอมเปิดเผย โดยอ้างว่าเป็นการใช้เทคโนโลยีในทางการค้า ถ้าเปิดเผยแล้วจะทำให้จำเลยเสียประโยชน์ การกล่าวอ้างเช่นนี้วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 92 ให้ความคุ้มครองว่าทำได้คือ "ถ้าคู่ความหรือบุคคลใดจะต้องเปิดเผยหรือพยานหลักฐาน ชนิดใด ๆ มาแสดง และคำเปิดเผยหรือพยานหลักฐานนั้นมิอาจเปิดเผย คู่ความหรือบุคคล เช่นว่านั้นชอบที่จะปฏิเสธ" ซึ่งย่อมเป็นผลให้ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง เพราะเป็นการยากที่ศาลจะชี้ให้ชัดเจนได้ว่าจำเลยทะเลาะเมิด

เหล่านี้เป็นปัญหาที่สร้างความยุ่งยากให้แก่ฝ่ายผู้เสียหายเป็นอันมาก จึงเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ไม่มีการนำคดีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมาฟ้องต่อศาล ปัญหานี้เป็นปัญหาที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสำคัญมากพอสมควร จึงมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในการร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมและผลตามมาก็คือ ให้นำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Rule of Strict Liability) มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 หมวด 6 ว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง มาตรา 96 ดังนี้ "แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นแม้หน้าที่ต้องรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก



- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

คำสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย"

โดยผลของมาตรา 96 นี้ ทำให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมจะง่ายขึ้น กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของจำเลยกับผลที่เกิดขึ้นนั้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยหรือไม่ เพียงแต่แสดงให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น และตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว ในขณะที่ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบทุกกรณี โดยไม่คำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ที่ำช้อยู่ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นข้อสันนิษฐานอันเป็นคุณแก่ผู้เสียหายในเรื่องภาระการพิสูจน์แล้ว แต่ยังไม่เป็นที่ยืนยันแน่ชัดว่าผู้เสียหายในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะนำวิธีการฟ้องคดีต่อศาลมาชำระข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เนื่องจากดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การที่ผู้เสียหายมิได้นำวิธีการฟ้องคดีต่อศาลมาชำระข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มิได้เกิดขึ้นจากปัญหาเรื่องภาระในการพิสูจน์ของผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ว่า จำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่การไม่ฟ้องคดีต่อศาลเกิดจากปัญหาในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายประการ ซึ่งเห็นได้จากในปัจจุบันนี้มีความเสียหายเนื่องจากมลพิษปรากฏเป็นข่าวให้เห็นอยู่เสมอ ดังเช่นปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียที่อำเภอหนอง จังหวัดขอนแก่น หรือปัญหาอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง แต่ก็มิปรากฏว่าประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากมลพิษฟ้องคดียังศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษแต่รายเดียว ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะความกลัวของผู้เสียหายที่จะเป็นคดีความกันยังศาล ไม่อยากเสียเวลา และไม่มียเงินค่าใช้จ่าย (จากการสัมภาษณ์ผู้เสียหายที่อำเภอแม่เมาะ)



แม้กระทั่งประธานาธิบดีลินคอล์นแห่งสหรัฐอเมริกาอ้างกล่าวว่า "ไม่สนับสนุนการฟ้องคดียั้งศาล แต่สนับสนุนให้มีการประนีประนอมกันเท่าที่จะทำได้" โดยชี้ให้เห็นว่า "ผู้ชนะคือคนแพ้ที่แท้จริง เพราะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมค่าจ้างและเสียเวลา" 22

วิธีการระงับข้อพิพาททั้ง 3 ประเภทนี้ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันแทบทุกประเทศทั่วโลก และส่วนมากจะเลือกใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเป็นวิธีการสุดท้ายในการระงับข้อพิพาท ดังตัวอย่างบางประเทศที่มีขั้นตอนการระงับข้อพิพาทอย่างฉันทมิตรภาพตามลำดับของรูปแบบ (Modes) ของวิธีการระงับข้อพิพาท คือ 23

ฟิลิปปินส์ ; เริ่มจากวิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation ก่อน และเมื่อไม่สามารถที่จะระงับข้อพิพาทได้ ก็จะใช้วิธีการประนีประนอมแบบ Conciliation และวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีสุดท้าย

อังกฤษ ; เริ่มจากวิธีเจรจา Negotiation เมื่อไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ก็จะเปลี่ยนมาใช้วิธีประนีประนอมแบบ Conciliation และวิธีอนุญาโตตุลาการตามลำดับ

ญี่ปุ่น ; เริ่มจากการไกล่เกลี่ยแบบอ่อนน้อมเข้าหากัน (Reconcilement) และการประนีประนอมแบบ Conciliation รวมทั้งวิธีอนุญาโตตุลาการ

อเมริกา ; เริ่มจากการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation หรือประนีประนอมแบบ Conciliation หรือวิธีอนุญาโตตุลาการ หรืออาจจะรวมหลายวิธีเข้าด้วยกัน

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีวิธีการระงับข้อพิพาท 3 วิธีดังกล่าวมาแล้ว แต่จะนำวิธีใดมาใช้ระงับข้อพิพาทสิ่งแวคล้อมมาได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดนั้น คงจะต้องคำนึงถึงเสียก่อนว่าลักษณะของข้อพิพาทสิ่งแวคล้อมแตกต่างไปจากข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป กล่าวคือ ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับอันเป็นต้นเหตุของข้อพิพาทนั้น ถ้ามาจากมลพิษของสิ่งแวคล้อมแล้วจะมีลักษณะ

22 Leonard L, Riskin and James E. Westbrook, Dispute Resolution and Lawyers, (American Casebook Series, West Publishing Company, St. Paul, Minn, USA., 1987), p.13.

23 Cecilio L. PE, and Alfreds F. Tadian, op,cit, p.99.



รุนแรงและมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมลพิษที่เกิดจะแพร่กระจายไปเป็นวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นมลพิษสิ่งแวดล้อมทางน้ำหรือทางอากาศ และบางครั้งถ้าเป็นความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยแล้ว อาจจะเกิดจากการสะสมของมลพิษทีละน้อยแต่เป็นเวลานาน ซึ่งจะ เป็นปัญหาของผู้ที่เสียหายในการพิสูจน์ถึงความสำคัญระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย และความเสียหายที่ได้รับ และแม้ว่าผู้เสียหายจะใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยได้รับ ความคุ้มครองจากมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยผู้เสียหายไม่ต้องรับภาระในการพิสูจน์เพื่อให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ ดังเช่นการฟ้องในคดีละเมิดทั่ว ๆ ไปก็ตาม แต่โดย ลักษณะนิสัยของคนไทยที่ไม่นิยมค่าความกัน ประกอบกับผู้เสียหายส่วนใหญ่มักรู้ฐานะยากจนและ บางครั้งคนในครอบครัวของผู้เสียหาย ก็ต้องพึ่งพาผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในฐานะที่เป็นแหล่ง ของการทำงาน อีกทั้งความไม่รู้กฎหมายตลอดจนไม่ต้องการเสียเวลาในการประกอบอาชีพ และ ไม่มีค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ดังนั้น การจะใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลจึงเป็นทางเลือกสุดท้ายในการ ระวังข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ส่วนวิธีระงับข้อพิพาทอีก 2 วิธีนั้น หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดที่ จะหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งวิธีการแรก คือ การประนีประนอมยอมความ ไม่ว่าจะเป็น การเจรจา หรือการไกล่เกลี่ย หรือการประนอมข้อพิพาทก็ตาม วิธีนี้จะระงับข้อพิพาทได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว จะอยู่ในหลักการที่ว่า คู่พิพาททั้งสองฝ่ายจะต้องมี อำนาจในการต่อรองที่เท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้เสียหายในปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม มักจะเป็นประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้อำนาจต่อรองในการประนีประนอมยอมความไม่เท่าเทียมกัน ผลก็คือ ฝ่ายผู้เสียหายต้องยอมรับในสิ่งที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเสนอมาโดยไม่มีทางเลือก อื่นที่ดีกว่า นอกจากนั้น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด ดังนั้น วิธีประนีประนอมจึงไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับำใช้ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากปัญหามลพิษของสิ่ง แวดล้อมนัก ส่วนวิธีการระงับข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่ง คือ วิธีอนุญาโตตุลาการซึ่งน่าจะเป็นทาง เลือกที่ดีที่สุดนระหว่าง 2 วิธีดังกล่าว เนื่องจากเป็นวิธีที่แม้จะมีระเบียบ ขั้นตอนที่ยุ่งยาก แต่ก็

มีกระบวนการที่สั้นและรวบรัดกว่าวิธีการฟ้องคดีต่อศาล และการให้อนุญาตตุลาการเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ก็เท่ากับมอบความเป็นธรรมให้กับคนกลางในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งย่อมดีกว่าการใช้วิธีประนีประนอมยอมความ และโดยเหตุที่วิธีอนุญาตตุลาการมีลักษณะ เหมือนกับวิธีประนีประนอมตรงที่มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ทำให้บรรยากาศการระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างฉันทมิตร และวิธีอนุญาตตุลาการก็เหมือนกับการฟ้องคดีต่อศาล อนุญาตตุลาการทำหน้าที่เป็นคนกลางพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งคล้ายคลึงกับผู้พิพากษา ดังนั้น วิธีการนี้จึงน่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดในบรรดาวิธีการระงับข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมด

### 3.3 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดลอมไทย

ในประเทศไทยมีข้อพิพาทสิ่งแวดลอมเกิดขึ้นหลายครั้งด้วยกัน แต่ในที่นี้ได้้นำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาแล้วมาศึกษาเพียง 2 กรณี ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากปัญหาน้ำเป็นพิษและอากาศเป็นพิษเพื่อศึกษาถึงแนวทางในการระงับข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาททั้ง 2 กรณีดังกล่าวนี้ คือ ข้อพิพาทปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียที่อำเภอแม่เฒ่า จังหวัดขอนแก่น และข้อพิพาทปัญหาอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เฒ่า จังหวัดลำปาง

#### 3.3.1 กรณีศึกษาปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียที่จังหวัดขอนแก่น

##### 3.3.1.1 สาเหตุและสภาพของปัญหา

แม่น้ำพองเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายจังหวัดในภาคอีสาน ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นภาคที่ยากจนและแห้งที่สุดของประเทศ ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตรเป็นหลัก การเกษตรจำเป็นต้องพึ่งพาธรรมชาติ ดังนั้น แหล่งน้ำจึงมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของชาวอีสาน และเมื่อแหล่งน้ำตามธรรมชาติถูกทำลายลง ความเดือดร้อนย่อมเกิดขึ้นกับประชาชนผู้อาศัยแหล่งน้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม่น้ำพองเป็นแหล่งน้ำสำคัญสายหนึ่งของชาวอีสานใต้ที่มีต้นกำเนิดมาจากเทือกเขาเพชรบูรณ์ไหลลงสู่ที่ราบทางทิศตะวันออกมาบรรจบกับลำน้ำเหนือบริเวณเขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ไหลคดเคี้ยวไปบรรจบกับลำน้ำชีที่บริเวณตำบลหนองขนาน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีความยาวตั้งแต่ต้นน้ำชนลำน้ำชีประมาณ 230 กิโลเมตร 24 ไหลผ่านจังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดยโสธร และไหลบรรจบแม่น้ำมูลที่จังหวัดอุบลราชธานี แม่น้ำมูลไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี (ดูภาพที่ 1) ลำน้ำพองเป็นลำน้ำขนาดยาวที่เชื่อมต่อกับลำน้ำหลัก 2 ลำน้ำ คือ ลำน้ำชีและลำน้ำมูล

สำหรับเขื่อนอุบลรัตน์นั้น รัฐบาลได้สร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2504 สร้างเสร็จปี พ.ศ. 2509 เนื่องจากมักเกิดปัญหาอุทกภัยน้ำท่วมฉับพลันบริเวณสองฝั่งลำน้ำพองในฤดูน้ำหลากหรือฤดูฝน ในฤดูแล้งน้ำก็เกิดการตื้นเขินซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ลำน้ำนั้น ผลจากการสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ทำให้ปริมาณน้ำในลำน้ำพองถูกควบคุม โดยปริมาณน้ำที่ระบายออกมาจากเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งมีผลให้ปริมาณน้ำในลำน้ำนี้คงที่ตลอดปี

#### การใช้ประโยชน์จากลำน้ำพอง

สองฟากฝั่งที่ลำน้ำพองไหลผ่านเป็นที่ตั้งของชุมชน ลำน้ำพองจึงเป็นแหล่งน้ำสำคัญสำหรับการใช้ประโยชน์หลัก 3 ด้านใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

24 ภาควิชาเคมี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ; 2530 "The Studies of the Impacts of Manufactural and Agricultural Activities on the Qualities of Water in Lum Pongl, June 1986 - May 1987", Research report to the Institute of Research and Development, Khonkaen University, p.1-3.





ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

----- เส้นแบ่ง เขตจังหวัด  
————— เส้นลำน้ำ

ภาพที่ 1 แผนที่แม่น้ำพอง

## (1) ด้านเกษตรกรรมและประมง

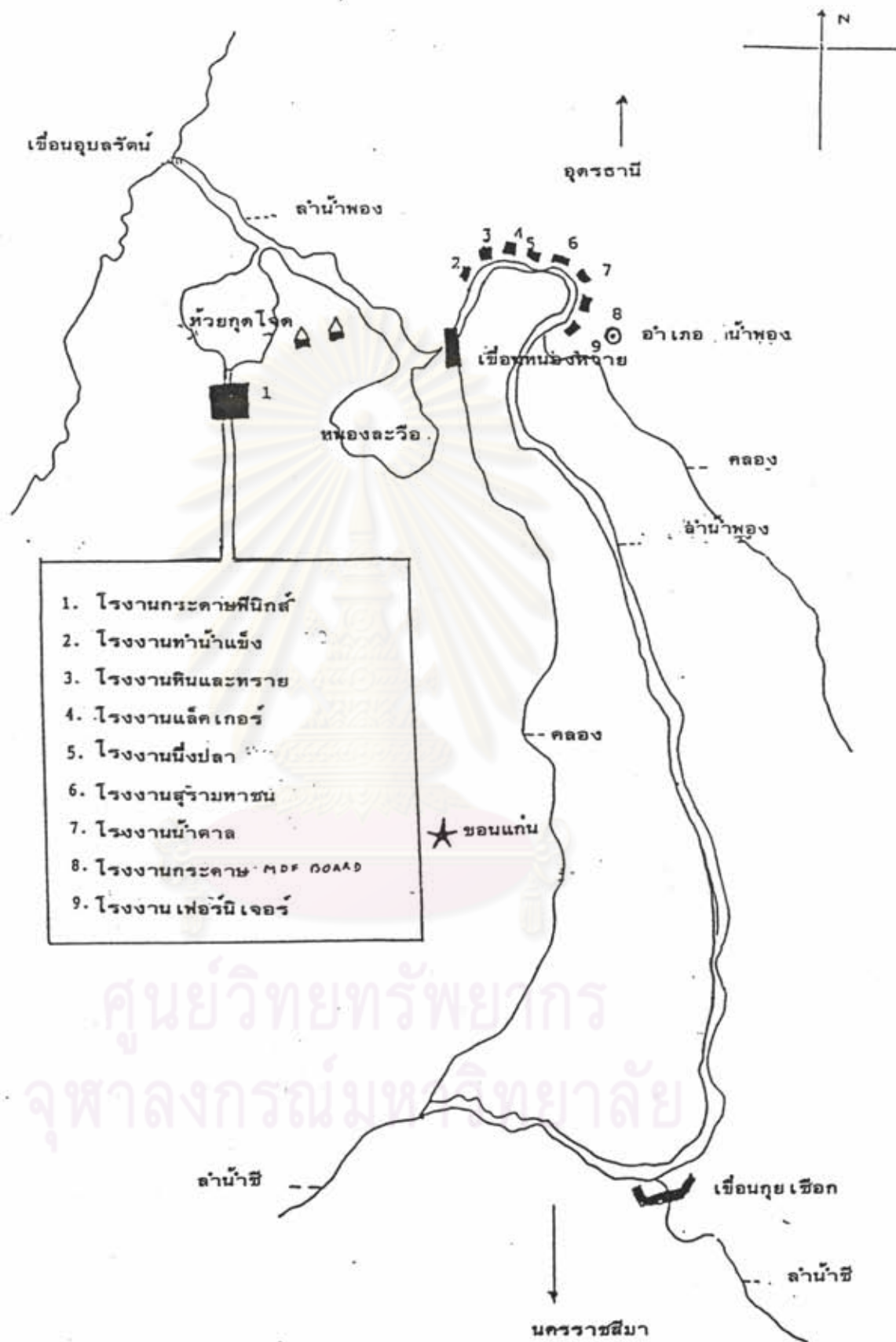
ประชากรกว่า 80% ที่อาศัยอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำพองมีอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรม เน้นหนักในการทำนาและปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง ปอ และอ้อย การเพาะปลูกอาศัยน้ำธรรมชาติ คือ น้ำฝนและน้ำในลุ่มน้ำพอง อาชีพรองลงมา คือ การจับปลาและสัตว์น้ำอื่น เช่น กุ้ง ปู ปลา

## (2) ด้านอุตสาหกรรม

ด้วยเหตุที่นโยบายและแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมุ่งเน้นที่จะให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม ประกอบกับความหนาแน่นของโรงงานอุตสาหกรรมมักจะอยู่ที่กรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียง ยังผลให้เกิดปัญหามลพิษอันยากแก่การแก้ไขได้ ดังนั้นการกระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปตามภูมิภาคต่าง ๆ จึงเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐ ภาครัฐเป็นภาคที่แห่งแ่่งและยากจน ประชากรของภาคนี้มักจะอพยพไปทำมาหากินยังภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ทำให้ประชากรในกรุงเทพมหานครแออัดมากขึ้นทุกปี อีสานจึงเป็นภาคหนึ่งที่รัฐมีนโยบายจะให้เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นและสร้างงานให้ชาวอีสาน

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมตั้งอยู่มาก เนื่องจากมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม คือ มีลุ่มน้ำพองที่อุดมสมบูรณ์ มีเขื่อนอุบลรัตน์ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานไฟฟ้าและแหล่งน้ำสำคัญ มีการคมนาคมทางบก มีถนนมิตรภาพเชื่อมต่อจังหวัดต่าง ๆ ทั้งอีสานและกรุงเทพมหานคร มีทางรถไฟและฐานบินน้ำพอง เป็นต้น

โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่อำเภอโนนพองมีอยู่หลายโรงงาน (ดูภาพที่ 2) คือ



ภาพที่ 2 แผนที่ที่ตั้งโรงงาน



1. โรงงานน้ำตาล	1 โรง
2. โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ	1 โรง
3. โรงสีข้าวขนาดเล็ก	174 โรง
4. โรงสีข้าวขนาดใหญ่	2 โรง
5. โรงงานทำน้ำตาล	1 โรง
6. โรงงานมันเส้นและอัดมันเม็ด	26 โรง
7. โรงงานกรวด หิน ทราย	2 โรง
8. โรงงานสุรา	1 โรง
9. บ่อก๊าซธรรมชาติ	1 บ่อ

นอกจากนี้ ยังมีโรงงานขนาดเล็ก ๆ อีกหลายโรงงาน รวมทั้งอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น การทอผ้า ทอเสื่อ เป็นต้น

โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่อาศัยน้ำในลำน้ำพองโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

### (3) ด้านอุบรคบริภค

น้ำที่ำชันการบริภค คื น้ประปาที่ำชันน้ำในลำน้ำพองมาทำเป็นน้ำประปาซึ่งมี 2 แห่ง คื ประปาภูมิภาคน้ำพองและประปาภูมิภาควังชัย นอกจากนี้ ประชาชนที่อยู่ริมน้ำก็ยั้งอาศัยน้ำในลำน้ำพองในการอาบ ำช และบางพื้นที่ที่การประปาไปไม่ถึงก็ำชันน้ำในลำน้ำพองดื่มกินอีกด้วย

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ย่อมแสดงำให้ เห็นถึงความสำคัญของลำน้ำพองที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอีสาน และเมื่อลำน้ำพองเนำเสียขึ้นมาจึงส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในลำน้ำพอง

สาเหตุความเนำเสียของลำน้ำพอง

ความเนำเสียของลำน้ำพองมีสาเหตุที่เห็นได้ชัดว่า เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งในอดีตที่ผ่านมามีว่าริมฝั่งลำน้ำพองจะมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ แต่ผลกระทบยังเกิดขึ้น

น้อยจนไม่ปรากฏผลร้ายที่เห็นเด่นชัด กระทั่งเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2535 การประปาขอนแก่นได้รายงานจังหวัดขอนแก่นว่า น้ำในลำน้ำพองมีลักษณะขุ่นข้นมีสีน้ำตาลแดงจนถึงดำ ส่งกลิ่นเหม็น ใช้อุปโภคบริโภคทาน้ำประปาไม่ได้ มีปลาและสัตว์น้ำตายลอยมาเป็นจำนวนมาก สำหรับสาเหตุที่ทำให้ลำน้ำพองเน่าเสียอย่างรุนแรงนั้น พบว่าสืบเนื่องมาจากวันที่ 13 มีนาคม 2535 เกิดเพลิงไหม้ที่โรงงานทอผ้าอัดจากชานอ้อย ทางโรงงานจึงได้ฉีดน้ำดับเพลิงและรดคอกชานอ้อยเพื่อป้องกันไฟตลอดเวลาจนถึงวันรุ่งขึ้น น้ำจากการดับเพลิงและล้างโรงงานนี้ไหลไปปลักคั้นน้ำล้างถังรมลสาไหลลงสู่ลำน้ำพองไปด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่าถังเก็บรมลสาของโรงงานผลิตน้ำตาลปรแตก ทาให้รมลสาจำนวนหนึ่งไหลรวมกันลงสู่ลำน้ำพอง ซึ่งยังมีผลทำให้ลำน้ำพองเน่าเสียเพิ่มมากขึ้น เพราะน้ำที่ไหลลงสู่ลำน้ำพองดังกล่าวเกิดจากการหมักหมมของกากน้ำตาล ทาให้เกิดแบคทีเรีย และเนื่องจากช่วงที่เกิดเหตุเป็นหน้าร้อน มีสภาพแห้งแล้ง น้ำในลำน้ำพองมีปริมาณน้อย เมื่อน้ำเสียจำนวนมากไหลปะปนลงไป ปริมาณน้ำในลำน้ำพองจึงมีไม่มากพอที่จะสามารถเจือจางน้ำเสียนั้นได้ ผลที่ตามมาก็คือ น้ำในลำน้ำพองมีกลิ่นเหม็นและมีสีดำ บลานานาพันธุ์ทนรับสภาพไม่ไหว ตายลอยเป็นแพเป็นจำนวนมากมหาศาล เป็นปลาพันธุ์ต่าง ๆ ถึง 38 พันธุ์ ความจริงแล้วความเสียหายนี้ น่าจะเกิดขึ้นเฉพาะลำน้ำพองช่วงที่อยู่จังหวัดขอนแก่นหากได้มีการแก้ไขอย่างถูกวิธี แต่ปรากฏว่าด้วยความเข้าใจผิดคิดว่าถ้ามีการปล่อยน้ำจมนมหาศาลจากเขื่อนอุบลรัตน์แล้ว จะทาให้ปริมาณน้ำนั้นสามารถช่วยเจือจางความรุนแรงของน้ำเสียลงไปได้ ดังนั้น ในช่วงวันที่ 19-26 มีนาคม ทางเขื่อนอุบลรัตน์ได้ปล่อยน้ำจมน 50 ล้านลูกบาศก์เมตร ก่อนที่จะปล่อยน้ำอัตรปกติ 5 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน มีผลให้น้ำซึ่งปนไปด้วยสาร "รมลสา" เข้มข้นเป็นระยะทางในลำน้ำพองยาวประมาณ 30 กิโลเมตร เคลื่อนตัวไหลไปตามแรงดันของน้ำจากเขื่อนอุบลรัตน์ไหลเรื่อยลงมาตามสายลำน้ำชี ซึ่งผ่านพื้นที่ 6 จังหวัด 25 อำเภอ 2,000 หมู่บ้าน มีประชาชนรวมกันประมาณไม่ต่ำกว่า 100,000 ครอบครัว หรือคิดเป็นจำนวนประชากรไม่ต่ำกว่า 500,000 คน ที่ต้องได้รับผลกระทบในครั้งนี้

ระยะทางของแม่น้ำจากจุดที่เกิดเหตุจนถึงจุดที่น้ำเน่าเสีย จะไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประมาณ 410 กิโลเมตร จากอัตราการไหลทางน้ำที่ปล่อยจากเขื่อนประมาณ 1 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ทาให้น้ำเน่าเสียที่มีสารรมลสาปนอยู่ยาว 30 กิโลเมตร ทาให้น้ำเน่าเสียนี้ครอบคลุมพื้นที่หนึ่งของลำน้ำไม่ต่ำกว่า 24-48 ชั่วโมง ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่แบคทีเรียใช้ออกซิเจนในการย่อยสลายสารรมลสา จนทาให้ออกซิเจน

เป็นศูนย์ ความน่าเสียดของน้ำที่มีค่าออกซิเจนเป็นศูนย์นี้ ได้ขยายออกจาก 30 กิโลเมตรมาเป็น 70 กิโลเมตร ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร 25

ความเสียหายในครั้งนี้ได้เกิดเฉพาะแต่ในจังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นต้นลำน้ำพองเท่านั้น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร และอุบลราชธานี ก็พลอยเสียหายไปด้วย

จากการสำรวจความเสียหายของประชาชนโดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจสรุปผลได้ว่า ความเสียหายหลักก็คือ น้ำที่ใช้ในการเกษตรทำให้พืชผลไร่ นาเสียหาย มีบางรายที่ไม่มีไร่ นาของตนเอง แต่อาศัยการจับปลาในลำน้ำเลี้ยงชีพ และบางรายก็มีการจับหรือปะเลี้ยงปลาริมลำน้ำ พวกนี้จะได้รับความเสียหายมากเนื่องจากปลาตายหมดและไม่มีปลาในลำน้ำให้จับอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์แม่มูล 26 สรุปได้ความว่า

(1) ผลกระทบด้านการประมง จากการสำรวจชนิดปลาในแม่น้ำมูลซึ่งพบว่ามีมากกว่า 140 ชนิด และผลกระทบในครั้งนี้ทำให้สูญเสียพันธุ์ปลาประมาณ 60 ชนิด มีจำนวนปลาที่สูญเสียกว่า 400,000 กิโลกรัม ส่วนการสูญเสียในระยะยาว การฟื้นฟูพันธุ์ปลาต้องใช้เวลาอย่างน้อย 3 ปี

(2) ผลกระทบด้านการประปา จังหวัดอุบลราชธานีไม่มีผลกระทบมากนัก มีผลกระทบบ้างที่อำเภอวารินชำราบ เนื่องจากกาดำน้ำไปประมาณ 26 ชั่วโมง แต่ในเขตอำเภอเมืองได้มีการปิดกั้นล่วงหน้า เคยมีการปิดกั้นแหล่งน้ำบริเวณลำน้ำมูลน้อย ซึ่งน้ำเป็นแหล่งน้ำดิบการผลิตน้ำประปาซึ่งคิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 200,000 บาท

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

25 มังกร เต็งประวัตติ, "รายงานข่าวอีสาน," สำนักข่าวอีสาน, (1 เมษายน 2535) ; 1-3.

26 สาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี, "รักแม่บ้านมูล," สรุปการสัมภาษณ์แม่มูล, วันที่ 11 เมษายน 2536 เวลา 08.30-16.30 น. ณ ห้องประชุมสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี



## (3) รายได้ของประชาชน

ประชาชนไม่สามารถใช้น้ำสำหรับทำการเกษตร นอกจากนั้น ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากแม่น้ำพองเน่าเสีย ทั้งสองฝั่งแม่น้ำ จำนวน 372 คน ครัวเรือน พบว่าได้รับผลกระทบในเรื่องรายได้จากการจับปลาในแม่น้ำพอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนประกอบอาชีพการประมงน้ำจืด ทั้งที่เป็นการจับปลาในแม่น้ำโดยตรงและที่เลี้ยงปลาในกระชังของตนเองริมฝั่งแม่น้ำ

## (4) ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยา

ผลกระทบจากน้ำเสียในครั้งนี้สร้างความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล กล่าวคือ ทำลายความอุดมสมบูรณ์ของลำน้ำพองไปหมดสิ้น การฟื้นฟูนั้นต้องใช้เวลาชั่วยาวนาน กว่าลำน้ำจะกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ปลาและสัตว์น้ำอื่น เช่น กุ้ง หอย เต่า ปู กบ เขียด ตายเป็นจำนวนมาก และปลาบางพันธุ์ถึงกับสูญพันธุ์ไปเลย

เหตุการณ์ความเน่าเสียของแม่น้ำพองอุบัติขึ้นอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่เหตุการณ์แรกได้ผ่านพ้นไปประมาณ 1 ปี สาเหตุของการเน่าเสียนี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการระบายน้ำทิ้งของโรงงานพินิจซึ่งเป็นโรงงานผลิตเยื่อกระดาษ ตั้งอยู่ที่บ้านห้วยโจด ตำบลกุดน้ำใส อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และรอยที่ห้วยโจดเป็นแหล่งน้ำที่อยู่ใกล้โรงงานนี้มากที่สุด จึงเป็นแหล่งระบายน้ำทิ้งของโรงงานพินิจ (ดูภาพที่ 2) น้ำทิ้งที่ระบายออกมานี้มีได้ผ่านการบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำห้วยโจด จึงมีผลทำให้เกิดตะกอนของสารเคมีสะสมหนาถึง 1-3 เมตร ความเสียหายเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2536 โดยมีฝนตกหนักบริเวณเขื่อนอุบลรัตน์และเขื่อนหนองหวาย เป็นเหตุให้เกิดน้ำหลากพัดพาเอาน้ำเสียที่สะสมอยู่ในแหล่งน้ำห้วยโจดทะลักลงสู่ลำน้ำพอง ทำให้น้ำในลำน้ำพองระยะทางประมาณ 4 ก.ม. เน่าเสีย มีกลิ่นเหม็น ส่งผลให้ปลาและสัตว์น้ำตายเป็นจำนวนมาก และที่น้ำตายก็จะมีอาการมีเน่า <sup>27</sup>

<sup>27</sup> ประมวลจากนิตยสารฐานเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ 18-21 กรกฎาคม 2536, หน้า 30 และนิตยสารผู้จัดการ ฉบับวันที่ 3 มิถุนายน 2536 ; 5.

### 3.3.1.2 วิธีและผลของการระงับข้อพิพาท

จากปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียนี้เอง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายรัฐบาลอันประกอบด้วยกรมประมงซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากน้ำเน่า ทากที่ปลาและสัตว์น้ำในลำน้ำตายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ก็ยังมีการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถนำน้ำไปผลิตเป็นน้ำประปาจำหน่ายให้แก่ประชาชนได้ตามปกติ ซึ่งรวมค่าความเสียหายอันเกิดจากน้ำที่ใช้ผลิตน้ำประปามีระยะเวลาผสมอยู่ จนทำให้เครื่องจักรในการผลิตน้ำประปาเสียหายด้วย ส่วนผู้ได้รับความเสียหายอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชน ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1) ฝ่ายรัฐบาล

มาตรการที่รัฐนำมาใช้ในการดำเนินการกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย มี 2 มาตรการ คือ

ก. มาตรการทางศาล

ข. มาตรการทางการปกครอง

ก. มาตรการทางศาล

จากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนี้ ถือว่าเป็นการทรมานต่อกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศ การดำเนินการทางกฎหมายในครั้งนี้ รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด และเพื่อป้องปรามมิให้ผู้กระทำความผิดซ้ำอีก ตลอดจนเพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมอื่นได้ใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการให้มากขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกันนี้ขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางกฎหมายที่รัฐใช้ในครั้งนี้ก็ คือ การใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลเป็นเครื่องมือ นั่นคือ การฟ้องเป็นคดียังศาล ดังนั้น ฝ่ายรัฐบาลอันประกอบด้วย กรมประมง และการประปาส่วนภูมิภาค จึงได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยอ้างประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 228, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 และมาตรา 62 ทวิ,

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 26, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 39(6) มาตรา 50, 50 ทวิ, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 38, 74, พระราชบัญญัติกรมชลประทานหลวง พ.ศ. 2484 มาตรา 26, 36, พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 มาตรา 6, และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ซึ่งการดำเนินการในกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าฝ่ายผู้เสียหาย คือ รัฐบาล ได้เลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีต่อศาลโดยแยกประเภทคดี ดังนี้

#### คดีอาญา

ข้อกล่าวหาที่ฟ้องโรงงานน้ำตาลขอนแก่น คือ จำเลยร่วมกันกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเน่า เท ทั้ง ระบาย ทำให้สิ่งใด ๆ ลงไปในที่จับสัตว์น้ำอันลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำเกิดมลพิษและกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้เกิดการขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภคทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคลและทรัพย์สินของผู้อื่น อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19, มาตรา 62 ทวิ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 82 และมาตรา 228

จากข้อกล่าวหาดังกล่าว สันถกัยการสูงสุดได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาสำนวนและสรุปผลออกมาว่า

1. การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 228 นั้น จะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาของผู้ต้องหา และต้องเป็นเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องในการใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ดังนั้น เมื่อพยานหลักฐานฟังได้ว่า เหตุเกิดขึ้นเพราะถึงเวลาสปริงแตก จึงมิได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาของผู้ต้องหา

2. ข้อหาตามพระราชบัญญัติประมง มาตรา 19 นั้น การกระทำจะเป็นความผิดต้องเกิดจากการกระทำโดยเจตนา เท ทั้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศลงในที่จับสัตว์น้ำ ดังนั้น เมื่อคดีฟังได้ว่าผู้ต้องหามิได้กระทำตามข้อกล่าวหาดังกล่าว ผู้ต้องหาจึงมิได้กระทำผิด

3. ข้อหาตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 39 (6) การกระทำจะเป็นความผิดต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาของผู้ประกอบการที่มิได้จัดทำมีการกำจัดสิ่งปฏิกูล



3. ข้อหาตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 39 (6) การกระทำจะเป็นความผิดต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาของผู้ประกอบการที่ไม่จัดให้มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง และการระบายอากาศ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงพบว่าโรงงานของผู้ต้องหา มีบ่อน้ำดี บ่อกำจัดน้ำเสีย และการระบายน้ำดีอยู่แล้ว การกระทำของผู้ต้องหาจึงไม่มีความผิด

4. ข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข มาตรา 38 การกระทำผิดจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา ทำให้หรือปล่อยยาสีสิ่งปฏิกูลลงไปในทางน้ำซึ่งเป็นส่วนของการประปาท้องถิ่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเจตนา จึงไม่มีความผิด

5. ข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง มาตรา 28 วรรค 4 และ มาตรา 6 จะเป็นการกระทำโดยเจตนาทั้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกและการบริโภค ปล่อยน้ำทำให้เป็นพิษแก่คนตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษในทางน้ำชลประทาน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ได้ตามนั้น จึงไม่มีความผิด

นอกจากนั้น ข้อกล่าวหาหรือความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติเดินเรื่อน่าน้ำไทย มาตรา 129 หรือตามพระราชบัญญัติรักษาคล่อง มาตรา 6 คณะทำงานก็ให้ความเห็นเช่น เดียวกันว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีเจตนา ดังนั้น ทางสำนักอัยการสูงสุดจึงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็น คดีอาญา

คดีแพ่ง

ในส่วนที่เป็นการฟ้องทางแพ่งนั้น หน่วยงานของรัฐก็ได้ดำเนินการฟ้อง คือ การ ประปาส่วนภูมิภาค โดยข้อเท็จจริงพบว่าสารโรมาสที่ติดมากับน้ำเข้าไปทำลายเครื่องจักรที่ใช้ ในการผลิตน้ำประปา ทำให้เกิดความเสียหาย การประปาส่วนภูมิภาคจึงเป็นโจทก์ฟ้องเรียก ค่าเสียหาย ในขณะที่คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล

ข้อพิพาทระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้ก่อเหตุให้เกิดความเสียหาย เป็นอันยุติลงโดยปริยาย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากความเห็นของฝ่ายอัยการตั้งที่ใดก็ตามมาแล้ว ประกอบกับฝ่ายผู้ก่อเหตุให้เกิดความเสียหายได้ดำเนินการนำพันธุ์ปลาต่าง ๆ จำนวนมากมาปล่อยในลำน้ำพอง ส่วนกรณีการประปานั้นก็ได้มีการซ่อมแซมเครื่องจักรที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากสารรมลาสจนำซึ่งงานได้ตามปกติแล้ว

#### ข. มาตรการทางการปกครอง

มาตรการทางการปกครอง (Administrative Measure) เพื่อแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลนำมาใช้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีลำน้ำพองเน่าเสียตามคำสั่งจังหวัดขอนแก่นที่ 1216/2535 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2535 ผลสรุปจากการตรวจสอบพบว่า สาเหตุเกิดจากรองาน MDF Board ดังนั้น มาตรการที่ทางฝ่ายรัฐบาลดำเนินการซึ่งจัดว่าเป็นมาตรการทางการปกครองก็คือ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 (4) <sup>28</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไข

28 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 (4) "เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) .....

(4) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นที่ยอมรับหรือเป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรียานกรณีการประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน หรือในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่จัดเหตุรำคาญ ไม่จำกัดสิ่งปฏิกูล ไม่จัดระบบระบายน้ำทิ้งหรือระบายอากาศให้ถูกต้องตามประกาศของรัฐมนตรียาน

(5) .....

เพิ่มเติมโดย มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 มีคำสั่งที่ ออก 0411/(3)4737 ลงวันที่ 1 เมษายน 2535 ให้โรงงานนี้หยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมด ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป และให้ทำการปรับปรุงแก้ไขโรงงาน ดังนี้

(ก) สร้างเขื่อนคอนกรีตหรือเขื่อนดินที่มีความมั่นคงแข็งแรงกันตลอดรอบแนวที่ดินของโรงงาน ให้ความสูงของเขื่อนสูงกว่าระดับของปากบ่อพักน้ำภายในโรงงานไม่ต่ำกว่า 1.50 เมตร

(ข) ตรวจสอบและปรับปรุงระบบสายไฟ เครื่องจักร การเก็บของวัตถุติดหรือผลิตภัณฑ์สำเร็จแล้วให้อยู่ในสภาพปลอดภัย และจัดหาอุปกรณ์ดับเพลิงที่เหมาะสมเพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุหรืออัคคีภัยขึ้นอีก

โดยกำหนดให้ปรับปรุงแก้ไขให้เสร็จภายใน 30 วัน และเมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ เพื่อตรวจสอบความเรียบร้อยก่อนพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการต่อไป

สาเหตุสำคัญอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้บ้านเลขที่ 17 ถนนพองเนา เสียในเวลาดังกล่าวก็คือ ด้งเก็บมลาสนหนึ่งถึงในจำนวนทั้งหมดแปดถึงของโรงงานผลิตน้ำตาลทรายดิบและทรายขาวของบริษัทน้ำตาลขอนแก่น จำกัด บริดกทากให้มลาสนจำนวนหนึ่งถึงเก็บไหลลงสู่บ่อรวมไว้กับน้ำที่ขั้ล่างโรงงาน เป็นเหตุให้น้ำเน่าเสียรุนแรง ดังนั้น มาตรการที่รัฐใช้ในการดำเนินการก็คือ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 29 แห่งพระราช-

29 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 35 "โรงงานใดที่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่สาธารณชน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ถ้าผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานปรับปรุงแก้ไขโรงงานแล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้



บัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 สั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายดิบและทรายขาวหยุดประกอบกิจการโรงงานมีกำหนดเวลา 180 วัน และให้จัดการปรับปรุงแก้ไขโรงงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว โดยให้ดำเนินการดังนี้

(ก) ตรวจสอบและซ่อมแซมถังเก็บโม่ลาสทั้งหมดให้อยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย

(ข) ตรวจสอบบำรุงรักษาบ่อเก็บน้ำเสียรวมของโรงงานให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง และมีขนาดเพียงพอเก็บกักน้ำเสีย

มาตรการทางการปกครองเหล่านี้เป็นเพียงการเข้ามาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เพื่อเป็นการระงับต้นเหตุที่ทําให้น้ำเน่าเสียได้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีมาตรการอื่นเสริมในการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตแล้ว ความเน่าเสียของลำน้ำพองก็อาจจะเกิดขึ้นซ้ำสองจากสาเหตุเดียวกันได้อีกเป็นแน่

อย่างไรก็ดี การเข้ามาตรการทางการปกครองของรัฐ เช่น การสั่งปิดโรงงานที่เป็นต้นเหตุของปัญหามลพิษนั้น แม้ว่าดูจะเป็นมาตรการที่ได้ผลในการระงับต้นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาแต่บางครั้งรัฐก็ไม่อาจดำเนินการได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมภายในของประเทศนั้นยังคงต้องพึ่งพาผลิตผลทางการเกษตรอยู่ ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรก็ยังคงต้องพึ่งพามายอุตสาหกรรมในการขายผลิตผลทางเกษตร ดังนั้น ถ้าหากรัฐสั่งปิดโรงงานก็เท่ากับเป็นการปิดเส้นทางรายได้ของเกษตรกร และยังเป็นการทําคงงานไม่มีงานทําซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ยากไร้ ดังเช่นกรณีปัญหาลำน้ำพองเป็นพิษ ต้นเหตุของปัญหา คือ โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล เมื่อกรมโรงงานสั่งปิดโรงงาน มีผลให้ชาวไร่อ้อยซึ่งขายอ้อยให้กับโรงงานขาดแหล่งรับซื้อ จึงมีการเดินขบวนต่อต้าน ซึ่งรัฐก็ต้องใช้วิธีการให้ชาวไร่อ้อยนำอ้อยไปขายยังโรงงานน้ำตาลจังหวัดอุตรธานีซึ่งเป็นจังหวัดที่ใกล้ที่สุด โดยรัฐยอมจ่ายค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นให้แก่ชาวไร่อ้อย เหล่านี้จัดว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งควรจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเดินควบคู่กันไปได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งคู่

## 2) ฝ่ายประชาชนผู้เสียหาย

เนื่องจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน ไม่มีความรู้ ดังนั้น การดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจึงได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) แต่ก็นำแปลกที่แนวทางการเรียกร้องค่าเสียหายนั้นมุ่งเน้นไปในทางการดำเนินคดีต่อศาลมากกว่าการประนีประนอมยอมความกัน และสำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น ในช่วงระยะแรกที่ปัญหาหน้าเสาเสียเกิดขึ้น ประชาชนผู้เสียหายมีการตื่นตัวที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 โดยได้รับความช่วยเหลือในด้านการแนะนำกฎหมาย การจัดหาทนายความให้ แต่ต่อมาแนวโน้มที่จะดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายนั้นลดน้อยลงไปมาก จนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มียุติฟ้องเป็นคดีเลย ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากความเดือดร้อน ความเสียหายได้ทุเลาลงไปมาก กล่าวคือ ในช่วงแรกของน้ำท่วมเสียอยู่ในช่วงฤดูร้อนที่ปริมาณน้ำในแม่น้ำลดน้อยลงไปมาก ความเข้มข้นของสารมลพิษน้ำจึงมีมากเวลาต่อมาเป็นช่วงฤดูฝน มีฝนตกเป็นระยะ ๆ ทำให้น้ำฝนและปริมาณน้ำในแม่น้ำมีมากขึ้นจึงเจือจางสารมลพิษลงไปได้จนกระทั่งอยู่ในสภาพปกติ อีกประการหนึ่งเป็นวิสัยของคนไทยที่ลืมเหตุการณ์ที่ผ่านมาได้ง่ายและให้อภัยในข้อผิดพลาดของผู้อื่น จึงทำให้ความเจ็บแค้นของผู้เสียหายลดน้อยลง การตื่นตัวที่จะดำเนินคดีจึงลดน้อยลงไปด้วย ประกอบกับปัญหาความไม่รู้กฎหมาย ความกลัวว่าจะเสียเวลาทรมานหาเงินตลอดจนไม่มีค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้อง จึงทำให้ความคิดในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลของฝ่ายประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษค่อย ๆ หดหายไป และสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ผลของการที่ฝ่ายรัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อที่จะดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในทางอาญา แต่ปรากฏว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นนับว่ามีอิทธิพลต่อประชาชนผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลเกิดความลังเลใจว่าเมื่อฟ้องคดีต่อศาลแล้วอาจจะแพ้คดีก็ได้ นอกจากนั้นหากพิจารณาในด้านความเสียหายของประชาชนผู้เจ็บป่วยในแม่น้ำแล้ว ประชาชนผู้เจ็บป่วยอย่ามองว่าไม่ใช่ผู้เสียหายเพราะมีค่าใช้จ่ายของปลา รัฐต่างหากที่เป็นเจ้าของ เนื่องจากปลาย่อมถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติ



(public goods) ทุกคนมีสิทธิใช้สอย แต่ไม่ได้เป็นของผู้ใดผู้หนึ่ง ดังนั้น ประชาชนย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย เพราะไม่ได้เป็นเจ้าของปลาในลำน้ำทอง อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม หากมีการบัญญัติกฎหมายรองรับสิทธินี้ ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในฐานะที่ประชาชนก็เป็นผู้เสียหายด้วย

จากสถานะนี้เองถ้าพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่ง คือ ถ้าหากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ได้ใช้บทบาทช่วยเหลือประชาชนโดยการชี้ชวนให้มีการเจรจาประนีประนอมระหว่างฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายประชาชนผู้เสียหายแทนการฟ้องเป็นคดีดังกล่าวแล้ว ประชาชนก็อาจจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษบ้างไม่มากนักน้อย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาของลำน้ำทองเน่าเสียนั้น ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายที่เห็นได้ชัด ซึ่งน่าจะเป็นข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมที่น่าจะได้มีวิธีการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า การระงับข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวมิได้ใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในบรรดา 3 วิธี ตามข้อ 3.2 เลย และแม้ว่าในครั้งแรกผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือฝ่ายประชาชนต่างก็เลือกใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาล แต่ในที่สุดก็มิได้ใช้วิธีการนี้เลย ดังนั้น ผลของการระงับข้อพิพาทจึงยุติลงด้วยการชักกลไกทางปกครอง คือ การสั่งปิดโรงงานชั่วคราว และการสั่งให้โรงงานผู้ก่อให้เกิดความเสียหายดำเนินการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อน รวมถึงการปล่อยยาให้ธรรมชาติช่วยปรับสภาพของแม่น้ำที่เน่าเสียไปโดยตัวของมันเอง ซึ่งนับเป็นการรอคอยของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายที่ธรรมชาติมีส่วนช่วยเยียวยาให้สภาพของแม่น้ำทองดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกต คือ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายมิได้รับผลดีจากการยุติข้อพิพาทนี้เลย เนื่องจากประชาชนผู้เสียหายมิได้รับการชดเชยเพื่อความเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเลย ดังนั้น จึงดูเหมือนว่าประชาชนผู้ได้รับความเสียหายถูกละเลยหรือมองข้ามความเดือดร้อนไป และรอเวลาให้ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นผ่อนคลายไปเอง



### 3.3.2 กรณีศึกษาปัญหาอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

#### 3.3.2.1 สาเหตุและสภาพปัญหา

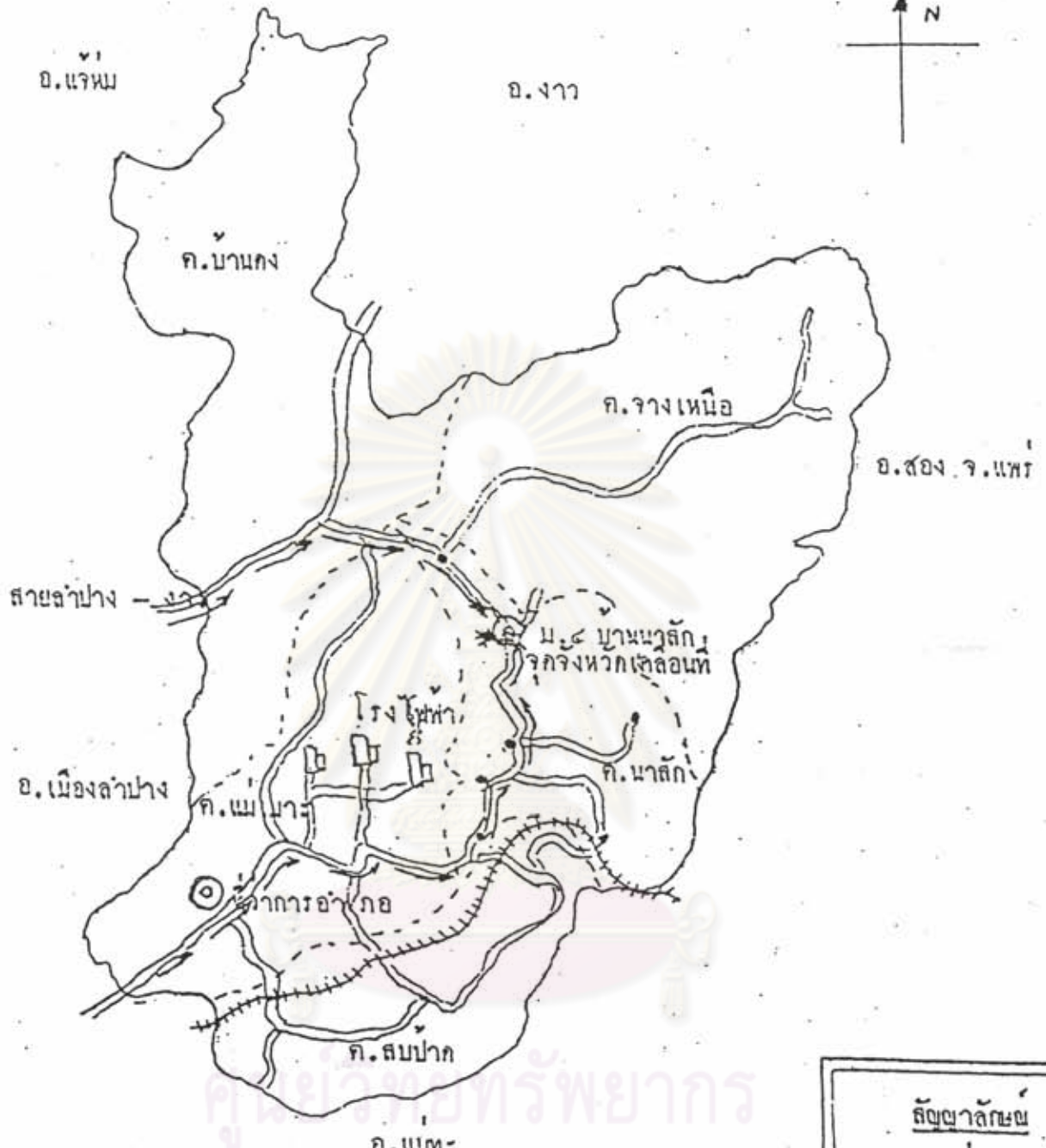
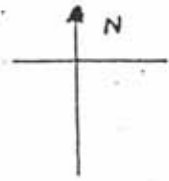
สภาพทั่วไปของอำเภอแม่เมาะ 30

อำเภอแม่เมาะตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง สภาพพื้นที่เป็นภูเขาสูงและป่าไม้ประมาณ 80 % เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ฤดูหนาวอากาศหนาวจัด ฤดูร้อนอากาศร้อนจัด ฤดูฝนมีฝนตกพอสมควร มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ ป่าไม้สักและไม้เบญจพรรณ ถ่านหินลิกไนท์มีอยู่ตามลุ่มแม่น้ำเมาะ อาณาเขตตำบลแม่เมาะและตำบลหางดง

ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ มีโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นอุตสาหกรรมสำคัญของพื้นที่ และใช้ถ่านหินลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า

ตำบลสบป่าด เป็นตำบลที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอากาศเป็นพิษจากการผลิตไฟฟ้ามี 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านสบป่าด ระยะห่างจากโรงไฟฟ้า 7 กม. หมู่ที่ 2 บ้านสบเต็นระยะห่างจากโรงไฟฟ้า 8 กม. หมู่ที่ 3 บ้านสวนป่าแม่จาง ระยะห่างจากโรงไฟฟ้า 5 กม. หมู่ที่ 4 บ้านสบเบา ระยะห่างจากโรงไฟฟ้า 7 กม. หมู่ที่ 5 บ้านห้วยรากไม้ ระยะห่างจากโรงไฟฟ้า 10 กม. อีกตำบลหนึ่งที่ได้รับผลกระทบเช่นกัน คือ ตำบลนาสัก หมู่ที่ 1 บ้านแม่จาง ระยะห่างจากโรงไฟฟ้า 8 กม. (ดูภาพที่ 3)

30 อำเภอแม่เมาะ, บรรยายสรุปข้าราชการ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง,



ศูนย์วิทยุตำรวจวิทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัญลักษณ์	
---	แบ่งเขตตำบล
==	ถนน
≡≡≡	ทางรถไฟ
⌘	โรงไฟฟ้า
◎	ศูนย์สุขภาพ
✱	จุดใหม่บริการ
→	เส้นทางไปบริการ

หมายเหตุ ระยะทางจากที่ว่าการอำเภอไปจุดใหม่บริการ  
โรงเรียนบ้านนาสัก ม.๔ ก.นาสัก ๒๑ กม.

ภาพที่ 3 แผนที่สังเขปอำเภอแม่เมะ

## สาเหตุของปัญหาอากาศเป็นพิษ 31

โรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าที่มีทำเลตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านดงและตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เริ่มเปิดดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2521 และมีการขยายเพิ่มขึ้นเรื่อยมา ปัจจุบันมีโรงไฟฟ้าทั้งหมด 11 หน่วย มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้น 2,625 เมกกะวัตต์ สามารถใช้ทดแทนน้ำมันเตาได้ปีละ 4,225 ล้านลิตร ทั้งนี้ มีการเผาถ่านหินลิกไนต์ประมาณวันละ 42,800 ตัน หรือปีละ 15.6 ล้านตัน

### ธรรมชาติและผลตามมาจากการเผาถ่านหินลิกไนต์

โดยธรรมชาติของถ่านหินลิกไนต์จะมีส่วนผสมของแร่ธาตุหลายชนิดซึ่งได้แก่ คาร์บอน ไฮโดรเจน ไนโตรเจน ออกซิเจน คลอรีน โซเดียม และกำมะถัน เป็นต้น และถ่านหินลิกไนต์ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้านั้น เป็นถ่านหินลิกไนต์ที่มีคุณภาพต่ำเนื่องจากมีปริมาณของแร่กำมะถันสูงถึงร้อยละ 3.3 และโดยที่กระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นจะประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือ มีการเผาไหม้ถ่านหินลิกไนต์ ความร้อนที่ได้จากการเผาไหม้จะนำไปทำให้ น้ำเดือดกลายเป็นไอน้ำ และมีการนำพลังงานจากไอน้ำที่ได้ไปหมุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ซึ่งจะก่อให้เกิดกระแสไฟฟ้าในด้านที่สุด

จากกระบวนการเผาไหม้ถ่านหินลิกไนต์ เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศซึ่งที่สำคัญ ได้แก่ ผุ่นละอองก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน ซึ่งมลพิษดังกล่าวนี้เป็นอันตรายต่อทั้งคนและสัตว์ ดังนี้

---

31 สรุปและรวบรวมจากความเห็นของคณะกรรมการการสาธารณสุขและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร, 2536



(1) ผู้และอองโดยธรรมชาติแล้ว การก่อกำเนิดอันตรายต่อร่างกายมนุษย์จะขึ้นอยู่กับขนาด รูปร่าง และความหนาแน่น หากเป็นผู้และอองที่ขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนขึ้นไป ดังเช่นที่พ่นออกมาจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะนี้จะสามารถเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจส่วนลึก และก่อให้เกิดอันตรายทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ กล่าวคือ ในระยะเฉียบพลันจะทำให้เกิดหลอดลมตีบตันจากการหดเกร็งของกล้ามเนื้อหลอดลม นอกจากนี้ จากการที่ทางเดินหายใจหลังน้ำเมือกออกมาผิดปกติ ทำให้ทางเดินหายใจถูกอุดตัน จะทำให้หายใจลำบาก (โดยเฉพาะผู้ที่ เป็นโรคภูมิแพ้หรือโรคหอบหืดอยู่เดิม) สำหรับระยะเรื้อรังนั้นจะทำให้เกิดหลอดลมอักเสบ โรคปอดเรื้อรังและมะเร็งของปอดได้

แม้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะมี เครื่องดักจับฝุ่นละอองที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ (กล่าวคือ 99 เปอร์เซ็นต์ สำหรับหน่วยที่หนึ่งและสอง และมีประสิทธิภาพสูงถึง 99.5 เปอร์เซ็นต์ สำหรับตั้งแต่หน่วยที่ 3-11) แต่เนื่องจากในกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้า มีปริมาณการไต่ฝุ่นหินลิแกนด์จำนวนมาก ปริมาณฝุ่นละอองจึงเกิดขึ้นมาก และจำนวนที่มีได้ถูกดักจับที่หลุดลอยออกมาในบรรยากาศจึงมีปริมาณมากตามไปด้วย อนึ่ง เครื่องดักจับฝุ่นละอองดังกล่าวนี้ ไม่สามารถดักจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และไนโตรเจนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้

(2) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เกิดขึ้นเนื่องจากแร่กำมะถันที่เจือปนในถ่านหินลิแกนด์ เกาะรวมตัวกับก๊าซออกซิเจน ในขณะที่เผาไหม้อันตรายของมลพิษชนิดนี้จะก่อให้เกิดการระคายเคืองต่อเยื่อเมือกของร่างกาย เช่น เยื่อเมือก เยื่อจมูก เยื่อเมือกทางเดินหายใจ (ทั้งส่วนบนและล่าง) เป็นพิษต่อระบบประสาทสัมผัสและการทำงานของระบบสมอง ก๊าซพิษนี้เมื่อเข้าสู่ร่างกายทางระบบหายใจแล้ว จะถูกดูดซึมเข้ากระแสโลหิตและถูกขับออกทางปัสสาวะ หากร่างกายได้รับก๊าซพิษชนิดนี้แล้วจะทำให้ระบบหายใจทำงานผิดปกติ เยื่อเมือกทางเดินหายใจอักเสบ หลอดลมอักเสบ และหากร่างกายได้รับก๊าซพิษนี้ในระดับความเข้มข้นที่สูงเกินค่ามาตรฐานมาก ๆ จนเกินกำลังความสามารถ ในการดูดซึมของหลอดลมส่วนบนแล้วก๊าซพิษนี้ก็เข้าสู่ทางเดินหายใจส่วนล่างจนอาจทำให้เสียชีวิตได้

ก๊าซพิษดังกล่าวนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่มีระบบกำจัดเป็นพิเศษ แต่ประการใด เพียงแต่ใช้หลักการการทำให้เจือจางในบรรยากาศด้วยการใช้ปล่องควันสูง 150 เมตร แล้วให้กระแสลมพัดพาก๊าซพิษนี้กระจายออกไป ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่ไม่ปลอดภัยและมักจะมีปัญหาอยู่เสมอ โดยเฉพาะเมื่อเกิดสภาวะอากาศปิด มีความกดดันของอากาศสูง เป็นเหตุให้ก๊าซพิษและฝุ่นละอองไม่สามารถกระจายผ่านไปสู่ชั้นบรรยากาศที่สูงและกระจายตัวออกจากแหล่งกำเนิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูหนาว ความชื้นและออกซิเจนในอากาศจะทำให้ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์กลายเป็นกรดซัลฟูริก หรือที่เรียกว่า "ฝนกรด" ซึ่งก็จะเกิดความระคายเคืองต่อเยื่อเมือกของร่างกายรวมทั้งเยื่อเมือกในระบบทางเดินหายใจของทั้งคนและสัตว์ได้ด้วยเช่นกัน และยังทำอันตรายต่อพืชผักสวนครัวและไม่ยืนต้นต่าง ๆ ตลอดจนก่อให้เกิดการผุกร่อนต่อทรัพย์สินต่าง ๆ ที่เป็นโลหะ เช่น สังกะสีหลังคาบ้าน รถจักรยานยนต์ รถยนต์ ฯลฯ

(3) ออกไซด์ของไนโตรเจน (ส่วนมากจะเกิดในรูปของไนตรัสออกไซด์และไนโตรเจนไดออกไซด์) ไนโตรเจนไดออกไซด์จะทำให้อันตรายต่อระบบทางเดินหายใจได้ เช่นเดียวกับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ นอกจากนั้น ยังกระตุ้นทำให้เกิดอาการระคายเคืองทางเดินหายใจ เกิดการตีบตัน หายใจเข้าออกไม่สะดวก โดยเฉพาะผู้ที่ที่เป็นโรคหอบหืดหรือเป็นโรคภูมิแพ้ก่อนแล้ว นอกจากจากนั้น ยังทำให้เกิดน้ำท่วมปอดชนิดเฉียบพลัน ถุงลมโป่งพองเรื้อรัง หลอดลมอักเสบเรื้อรังทำให้เกิดหลอดลมอุดตัน (Bronchiolitis fibroza obliterans) และทำให้ระบบหายใจล้มเหลวจนถึงแก่ชีวิตได้ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ดังกล่าวนี้เมื่อรวมกับไอน้ำในอากาศ ก็จะกลายเป็นกรดไนตริกซึ่งทำอันตรายได้เช่นเดียวกับฝนกรดจากกรดซัลฟูริก

มลพิษทางอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย

อุบัติเหตุที่ไม่คาดฝันได้เกิดขึ้นกับเครื่องดักจับฝุ่นจากปล่องโรงไฟฟ้าแม่เมาะหน่วยที่ 2 หยุดทำงาน เนื่องจากเครื่องเก็บขี้เถ้าอุดตันเมื่อวันที่ 1-2 ตุลาคม 2535 เป็นเหตุให้ฝุ่นละอองของขี้เถ้าพุ่งออกมาจากปล่องมากกว่าปกติ ประกอบกับช่วงระหว่างวันที่ 1-3 ตุลาคม 2535 นั้น

สภาพอากาศในบริเวณโรงไฟฟ้าแม่เมาะมีสภาพอากาศปิด มีความกดดันอากาศสูง (และชั้นความกดดันของอุณหภูมิตั้งที่ระดับ 200-450 เมตร) มีหมอกปกคลุมอยู่ทั่วบริเวณ ปรากฏการณ์นี้ทำให้มลพิษต่าง ๆ ที่พ่นจากปล่องของโรงไฟฟ้าทุกหน่วย ได้แก่ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน รวมทั้งฝุ่นละอองซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไม่สามารถกระจายผ่านไปสู่ชั้นบรรยากาศที่สูงและกระจายตัวออกจากบริเวณแอ่งแม่เมาะได้ดี ประกอบกับทิศทางลมมีการพัดจากโรงงานไฟฟ้าไปยังหมู่บ้านสบป่าด ตำบลสบป่าด อำเภอแม่เมาะ และหมู่บ้านอื่น ๆ ใกล้เคียง เป็นเหตุให้ก๊าซพิษต่าง ๆ และฝนกรดอันเกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์รวมตัวกับไอน้ำในบรรยากาศตกลงมาสู่พื้นดิน

จากคำบอกเล่าของชาวบ้านบ้านสบป่าดเล่าว่า ระหว่างวันที่ 25-27 กันยายน 2535 ช่วงเช้าได้เห็นกลุ่มควันหากมีกลิ่นเหม็นของถ่านหินปลิวกระจายไปทั่วหมู่บ้าน หลังจากนั้นในตอนเช้าของวันเสาร์ที่ 3 ตุลาคม 2535 เวลาประมาณ 05.00 น. ได้มีฝูงฝุ่นลักษณะคล้ายแป้งสีขาวปนเทาคล้ายซัลเฟอร์ไดออกไซด์โปรยลงมาจากบนอากาศ สามารถสังเกตเห็นได้ง่าย ลงมาสู่บ้านเรือนและต้นไม้ พอถึงเวลาประมาณ 10.00 น. ต้นไม้ที่ถูกพองดังกล่าวมีลักษณะไหม้เหมือนถูกสารพิษ นอกจากนี้ ยังมีกลิ่นผิดปกติมากในช่วงระหว่างวันที่ 3-5 ตุลาคม 2535 ซึ่งจากการสำรวจของคณะผู้ดำเนินการสาธารณสุข โดยสอบถามชาวบ้านในหมู่บ้านสบป่าดในเรื่องกลิ่นพบว่า กลิ่นที่ได้รับเป็นกลิ่นของถ่านหิน 96.2% กลิ่นแก๊ส 26.8% <sup>32</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>32</sup> คณะผู้ดำเนินการโรงพยาบาลแม่เมาะ, สำนักงานสาธารณสุข อำเภอแม่เมาะ, สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดลำปาง และฝ่ายปกครอง อำเภอแม่เมาะ, รายงานผลการสอบสวนโรคทางเดินหายใจประชาชน หมู่ 1 ตำบลสบป่าด อำเภอแม่เมาะ, วันที่ 5 ตุลาคม 2535, หน้า 1-2.



เหตุการณ์ทางอากาศเดียวกันนี้ทำให้เกิดซ้ำอีกในวันที่ 20 ตุลาคม 2535 เป็นเหตุให้ประชาชนในบริเวณหมู่บ้านสบป่าดและหมู่บ้านบริเวณใกล้เคียง (ที่อยู่ใกล้รัศมีห่างจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เป็นระยะทาง 5-10 กิโลเมตร) เกิดเจ็บป่วยจากการได้รับมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะพุ่งออกมาอีกเป็นจำนวนมากถึง 213 คน ทั้งนี้ ผู้ป่วยมีอาการตั้งแต่เล็กน้อยไปจนถึงอาการหนักชนิดที่ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลด้วย

จากการศึกษาติดตามผลการตรวจคุณภาพอากาศจากรถตรวจคุณภาพเคลื่อนที่ตั้งแต่วันที่ 7-20 ตุลาคม 2535 นั้น พบว่าค่าของมลพิษทางอากาศประเภทก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์อยู่ในอัตราสูงมาก กล่าวคือ สูงถึง 2,122.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 7 เท่า และมีความเข้มข้นสูงกว่าค่ามาตรฐานเฉลี่ยต่อวันเป็นระยะเวลาานาน 6 ชั่วโมงติดต่อกัน (ค่าเฉลี่ยต่อวัน 357.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)

ในช่วงระหว่างวันที่ 22 ตุลาคม ถึง 3 พฤศจิกายน 2535 ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการสาธารณสุขได้ไปศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริง ก็ได้รับรายงานจากโรงพยาบาลแม่เมาะว่ายังคงมีผู้ป่วยรายใหม่ที่ได้รับอันตรายจากมลพิษทางอากาศดังกล่าวนี้ มาขอรับบริการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแม่เมาะอยู่เป็นประจำแทบทุกวันมาโดยตลอด ทั้งนี้ อัตราการเจ็บป่วยของประชาชนที่มีสสัมพันธ์กับระดับความเข้มข้นของมลพิษทางอากาศ ดังจะเห็นได้จากกรณีการตรวจระดับความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่ตรวจวัดที่บริเวณบ้านสบป่าดในระหว่างวันที่ 7-8 พฤศจิกายน 2535 พบสูงถึง 1,378.03 และ 1,217.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรตามลำดับ ขณะที่ประชาชนบ้านสบป่าดมีการเจ็บป่วยถึง 112 คน เป็นต้น

การศึกษาถึงผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนชาวแม่เมาะ โดยสรุป (ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม - 8 พฤศจิกายน 2535) พบว่ามีผู้ป่วยนอกรวมทั้งสิ้น 3,338 ราย และผู้ป่วยในที่รับตัวไว้รักษาในโรงพยาบาลเนื่องจากอาการหนัก 35 ราย

ผู้ป่วยดังกล่าวนี้เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ 5 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านสบป่าด บ้านสบเต็น บ้านสวนป่า บ้านสบเป้าะ และบ้านแม่จาง ตำบลนาสัก ทั้งนี้ หมู่บ้านเหล่านี้อยู่ในรัศมีห่างจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ 5-10 กิโลเมตร ทั้งสิ้น

จากการศึกษาแบบแผนการเจ็บป่วยของประชาชนพบว่า ประชาชนป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 83.2 (ในจำนวนนี้พบ คออักเสบร้อยละ 46.3 โพรงจมูกอักเสบร้อยละ 26.8 ทอมซิลอักเสบร้อยละ 8.3 ปอดอักเสบร้อยละ 16.6 ไซนัสอักเสบร้อยละ 0.2)

นอกจากนั้น ยังพบมีผู้ป่วยด้วยโรคตาอักเสบอีกร้อยละ 16.6 และกล้ามเนื้ออักเสบเพียงร้อยละ 0.2 และจากการตรวจสอบสมรรถภาพของปอดในผู้ป่วย 47 ราย พบว่ามีสมรรถภาพต่ำกว่ามาตรฐานทั้งเพศชายและเพศหญิง ในทุกกลุ่มอายุขณะที่ผลการตรวจเลือดทางห้องปฏิบัติการมีหลักฐานบ่งชี้ชัดเจนว่าร่างกายมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อการได้รับสิ่งแปลกปลอมหรือสารภูมิแพ้เข้าสู่ร่างกาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้มิใช่จะมีเฉพาะต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้น ความเสียหายยังครอบคลุมไปถึงพืช โดยเฉพาะสวน นา ไร่ และสัตว์เลี้ยงอีกด้วย กล่าวคือ จากรายงานข่าวที่นายอำเภอแม่เมาะรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด "ว่าจำนวนสัตว์เลี้ยงที่เป็นโรคตาย 8 ตัว กระบือตาย 20 ตัว พืชผลการเกษตรเสียหายระหว่างวันที่ 20-27 ตุลาคม 2535 เป็นข้าวนาปี 327 ไร่ 2 งาน พืชผัก 21 ไร่ พืชไร่ 50 ไร่ 2 งาน ไม้ผล 729 ไร่ 2 งาน งามจู่รี 562 ต้น <sup>33</sup> สัตว์เลี้ยงที่เจ็บป่วยและตายนี้พบว่า มีอาการคอบวม หายใจลำบาก ห้องอืด ชักตาย จากการตรวจวินิจฉัยของศูนย์วิจัยและชันสูตรโรคสัตว์ภาคเหนือ อำเภอหัวงจัด จังหัดลำปาง พบว่าอาการของสัตว์ตายแสดงอาการทางโรคเซรัมรายิกเซพติกซีเมีย เชื่อที่ทาทำให้เกิดโรคนี้นักตรวจพบที่เยื่อเมือกในลำคอของโรค กระบือ ที่แสดงอาการปกติ แต่ถ้าหากเกิดสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงหรือร่างกายของสัตว์อ่อนแอ เยื่อตัวนี้จะทาให้สัตว์เกิดโรคได้

---

<sup>33</sup> วิทยุสื่อสาร, กรมการปกครอง, ข่าวเร่งด่วนจากนายอำเภอแม่เมาะถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ ลป.1216/247 วันที่ 28 ตุลาคม 2535

### 3.3.2.2 วิธีและผลของการระงับข้อพิพาท

จากสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่ประชาชนได้รับนี้เอง ทำให้ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา รวมถึงการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายที่ได้รับ โดยมีการทำงานเป็นหนังสือที่ พิเศษ/2535 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2535 เรื่องมลภาวะอากาศเป็นพิษซึ่งกำหนดตามลบบ้าคดีทำถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้เดินทางไปเยี่ยมและสำรวจความเสียหาย โดยมุ่งหวังที่ว่าให้รัฐมนตรีฯ เป็นสื่อในการให้การไฟฟ้าดำเนินการตามข้อเรียกร้อง ดังนี้

- (1) ให้การไฟฟ้าแม่เมาะติดตั้งเครื่องดักกรองอากาศทุกโรง ถ้าอยู่ระหว่างการติดตั้งให้หยุดเดินเครื่องไว้ก่อนเพื่อความปลอดภัยของราษฎร
- (2) ถ้าการไฟฟ้าไม่สามารถติดตั้งเครื่องดักกรองอากาศครบทุกโรงได้ขอให้รัฐบาลหาทางช่วยเหลือ
- (3) ถ้าอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ไม่ได้ทั้งหมดก็ให้ย้ายเฉพาะราษฎรที่ทนอยู่ไม่ได้ หรือผู้ที่สมัครใจอพยพ
- (4) ให้การไฟฟ้ารักษาพยาบาลคนเจ็บป่วยให้หายเป็นปกติ
- (5) ให้การไฟฟ้าชดเชยค่าเสียหายพิษผลทางการเกษตรของราษฎร

ทุกราย

สำหรับวิธีการระงับปัญหาและการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายนั้น ทางฝ่ายรัฐบาล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาช่วยเหลือราษฎรที่ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากมลภาวะเป็นพิษ ตามคำสั่งที่ 3343/2535 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2535 ซึ่งกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการท้องถิ่นทั้งหมด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด เกษตรจังหวัด นายอำเภอแม่เมาะ ผู้แทน กพพ.แม่เมาะ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ท้องที่ที่ได้รับผลกระทบความเสียหาย จำจังหวัดและป้องกันจังหวัด เป็นกรรมการ กรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ในการพิจารณาการร้องขอของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากอากาศเป็นพิษ รวมทั้งกำหนดค่าเสียหาย เพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจ่ายค่าชดเชย เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป



นอกจากนั้น ก็ได้มีคำสั่งที่ 3368/2535 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2535 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าชดเชยไม้ผลและไม้ยืนต้น เนื่องจากมลภาวะ เป็นพืชอำเภอแม่เมาะ โดยมีกรรมการประกอบด้วย นายอำเภอแม่เมาะ เป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาอำเภอแม่เมาะ เป็นรองประธานอนุกรรมการ เกษตรอำเภอแม่เมาะ ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแม่เมาะ กำนันและผู้นำหมู่บ้านท้องที่ที่ได้รับผลกระทบความเสียหาย เกษตรตำบล พัฒนาการประจำตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นอนุกรรมการ ทบทวนที่ดำเนินการสำรวจความเสียหายของไม้ผลและไม้ยืนต้นที่ได้รับผลกระทบจากมลภาวะ เป็นพืช อันเกิดจากการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแม่เมาะ และให้โอนำพิจารณา กำหนดราคาและเงินค่าตอบแทนไม้ผลและไม้ยืนต้นที่ได้รับผลกระทบความเสียหาย และเสนอขอความช่วยเหลือไปยังการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแม่เมาะโดยเร็วที่สุด แล้วรายงานผลให้จังหวัดทราบด้วย

ถ้าพิจารณาสัดส่วนของคณะกรรมการแล้วพบว่าในจำนวนของคณะกรรมการ เป็นข้าราชการส่วนใหญ่มักและมีผู้แทนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่ไม่มีผู้แทน ที่เป็นฝ่ายของประชาชนที่ได้รับความเสียหายเป็นกรรมการเลย ถ้าจะกล่าวว่ากำนันและผู้นำหมู่บ้านท้องที่ที่ได้รับความเสียหายเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียหายก็ไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากทั้ง กำนันและผู้นำหมู่บ้านมักจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่ก็ถือว่าเป็นข้าราชการ ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรรมการท่านใดที่เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น นักระบาด แพทย์ หรือแม้แต่ นักเศรษฐศาสตร์

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น วิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้ คือ ฝ่ายปกครองทบทวนที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย แต่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่แล้ว ฝ่ายปกครองจะกระทำโดยตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมา ชุดหนึ่ง ทบทวนที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษ แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตว่าในการ กำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นเรื่องของกำหนควิธีการและอัตราในการชดเชยค่าเสียหาย โดยฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของผู้เสียหายเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเลย จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายจำต้องยอมรับเอาสิ่งที่กรรมการ และอนุกรรมการชุดนี้ได้กำหนดไว้ เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจจะไม่ได้รับค่าชดเชยในความเสียหายเลยก็ได้

นอกจากคำสั่งดังกล่าวแล้ว ทางจังหวัดยังมีหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่ ลพ.0016/22554 ลงวันที่ 23 ตุลาคม 2535 ให้การไฟฟ้าดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งการไฟฟ้าก็ได้ดำเนินการ ดังนี้

- (1) ติดตั้งเครื่องดักจับฝุ่นที่โรงไฟฟ้าเพื่อดักจับฝุ่น ก่อนที่จะปล่อยอากาศออกทางปล่องควัน และประสิทธิภาพของเครื่องดักจับฝุ่นดังกล่าวนี้มีค่อนข้างสูงตั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น
- (2) สร้างปล่องควันของโรงไฟฟ้าให้สูง (150 เมตร) เพื่อเจือจางก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในอากาศ
- (3) ใช้รถฉีดน้ำพ่นน้ำ เพื่อลดปริมาณฝุ่นในอากาศอันเกิดจากการขุดดินและหิน และการขนถ่ายหินลิกันต์ด้วยระบบสายพานลำเลียง
- (4) ส่งซีเมนต์จากโรงไฟฟ้าทั้งหมดไปไว้ ณ สถานที่ใช้เก็บซีเมนต์โดยเฉพาะ เพื่ออนุรักษ์คุณภาพน้ำ
- (5) ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียจากโรงไฟฟ้าและเหมือง เช่น บ่อพักน้ำทิ้งจากเหมืองบ่อรับน้ำล้างซีเมนต์ และบ่อปรับสภาพน้ำทิ้งจากโรงไฟฟ้า
- (6) กำหนดให้มีการนำน้ำทิ้งกลับมาใช้ในการลดปริมาณฝุ่นจากถนน ฝุ่นจากการลำเลียงถ่านและซีเมนต์ และการฟื้นฟูสภาพเหมืองเพื่อให้น้ำทิ้งน้อยที่สุด

ผลจากการทำงานของคณะกรรมการพิจารณาค่าชดเชยความเสียหายซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราค่าชดเชยไม้ยืนต้น-ไม้ล้มลุก คือ ถ้าเป็นไม้ยืนต้น อัตราค่าชดเชยกำหนดตามหลักเกณฑ์ของ กพพ. คือ ซ้ำวซ้ำวและซ้ำวเหนียวให้ชดเชยในราคาเดียวกัน คือ ไร่ละ 1,800 บาท กรณีพืชผักที่สำรวจมาเป็นไร่ให้จ่ายค่าชดเชยเป็นไร่ กรณีพืชผักที่สำรวจมาเป็นจำนวนต้นให้จ่ายต้นละ 5 บาท (พืชผัก ได้แก่ มะเขือ พริก ผักกาด หอม บวบ พักทอง

ข้า ตะเภา จิง โหระพา แมงลัก) ละหุ่งให้จ่ายค่าชดเชยไร่ละ 1,500 บาท กลัวย้าให้จ่าย  
ค่าชดเชยกอละ 60 บาท 34

หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าชดเชยนี้ มีการกำหนดราคาค่าชดเชยเป็นราย  
ละเอียดลงไปอีกว่า ถ้าเป็นต้นไม้ตาย ให้ กพพ.จ่ายราคาเดิมตามบัญชี ถ้ากรณีต้นไม้ไม่ตาย  
(เนื่องจากไม้ยืนต้นที่ได้รับผลกระทบแล้วใบจะแห้งเหี่ยวหลุดร่วง ให้จ่ายชดเชยในราคา 50 %  
ของราคาเดิมที่กำหนดไว้ ต้นไม้มีผลระบุนราคา 200 บาท ไม้มีผลราคา 100 บาท

ส่วนค่าชดเชยเนื่องจากขาดรายได้ของผู้เจ็บป่วยให้จ่ายรายละ 100 บาท  
ต่อวัน สำหรับคนไข้ในและรายละ 100 บาทต่อครั้ง สำหรับคนไข้คนที่มารักษาพยาบาลโรค  
ให้จ่ายแก่ราษฎรที่อยู่ ณ หน่วยงานเท่านั้น ซึ่งกำหนดอายุไว้ 15 ปีขึ้นไป 35 และค่ารักษา  
พยาบาลรับทางการไฟฟ้าผลิตซึ่งมีโรงพยาบาลเอง และโรงพยาบาลประจำจังหวัดรับดูแล  
ทั้งหมดโดยไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลใด ๆ

สำหรับค่าชดเชยสัตว์เลี้ยงที่เป็นโรค กระบือนั้น ไม่ปรากฏอัตราค่าชดเชย  
ที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความเห็นของบุคคลที่อำเภอแม่เมาะเป็นหลัก

จากผลของการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการดังกล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า  
ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่มีอำนาจในการต่อรอง เพื่อที่จะได้รับตามความเป็นธรรมมาก  
ที่สุด จากความเสียหายที่ตนไม่ได้เป็นผู้ก่อ ค่าเสียหายที่ได้รับเกิดจากการพิจารณา และตกลง  
ระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายผู้ก่อทำให้เกิดความเสียหายเท่านั้น ซึ่งผู้เสียหายจำต้องยอมรับ มิฉะนั้นก็

34 สรุปหลักเกณฑ์และอัตราค่าชดเชยไม้ยืนต้น-ไม้ล้มลุก ที่ได้รับความเสียหายจาก  
มลภาวะเป็นพิษจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ บริเวณบ้านสบป่าด บ้านสบเต็น ตำบลสบป่าด และบ้าน  
แม่จาง ตำบลนาสัก

35 จากสรุปย่อผลการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาค่าชดเชยไม้ผลและไม้ยืนต้น  
เนื่องมาจากมลภาวะเป็นพิษอำเภอแม่เมาะ วันศุกร์ที่ 30 ตุลาคม 2535 ณ ห้องประชุมอำเภอ  
แม่เมาะ



ต้องไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีประชาชนผู้เสียหายบางรายแจ้งว่า อัตราค่าชดเชยที่ได้รับนั้นต่ำไป แต่ก็ไม้อาจจะดำเนินการใด ๆ เพื่อคัดค้านได้ จำต้องยอมรับสิ่งที่ได้กำหนดไว้แล้ว

กรณีศึกษาทั้ง 2 ตัวอย่างย่อมชี้ให้เห็นได้ชัดว่า เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ฝ่ายผู้เสียหายซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนผู้ยากจนไม่มีสิทธิมีเสียงที่จะเข้าไปต่อรองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายตามที่ต้องการได้เลย การพิจารณาและกำหนดอัตราค่าชดเชยความเสียหายจะถูกกำหนดโดยฝ่ายรัฐ ซึ่งให้โอกาสฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาด้วย จึงน่าจะมีวิธีการอื่นที่ดีและเหมาะสมกว่าวิธีการที่ได้ดำเนินการไปแล้วในอดีตและปัจจุบัน

### 3.4 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ

#### 3.4.1 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศเกาหลี<sup>36</sup>

##### 3.4.1.1 สาเหตุและสภาพปัญหา

อ่าว Masan ตั้งอยู่ระหว่างเมือง Masan และ Changwon ประเทศเกาหลี ในบริเวณอ่าว Masan นี้เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา จึงเป็นสาเหตุของมลพิษสิ่งแวดล้อมในชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะตะกอนของโลหะหนักต่าง ๆ คือ สังกะสี ตะกั่ว บรอนท์ แมกนีเซียม ฯลฯ ในอัตราที่กล่าวได้ว่าสูงกว่าโลหะหนักในอ่าวญี่ปุ่น

<sup>36</sup> Chan-Won Lee, Dredging The Sediments of Masan Bay and Environmental Compensation System in Korea, (Dept. of Environmental Protection, Kyungnam University, Korea, 1992, pp.1-3.

โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บริเวณอ่าว Masan นั้น ก็มิได้มีการติดตั้ง เครื่องมือที่สมบูรณ์ครบถ้วนในการบำบัดน้ำทิ้งและน้ำเสียต่าง ๆ จากชุมชนก็ไหลโดยตรงลงสู่อ่าว Masan โดยไม่ผ่านกระบวนการบำบัดน้ำทิ้งมาก่อน จึงทำให้ตะกอนที่ตกอยู่ในอ่าว Masan เต็มไปด้วยมลพิษต่าง ๆ และนี่เป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับชาวเกาหลีที่ไ้ใช้และบริโภคน้ำในอ่าวนี้

ปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นเมื่อประชาชนได้รับความเสียหายและได้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขึ้น

#### 3.4.1.2 วิธีการระงับข้อพิพาท

ในอดีต ผู้ที่ได้รับความเสียหายเมื่อจะเรียกร้องค่าเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมจะทำได้เพียงวิธีการเดียว คือ การฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้เสียหายที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและเสียเวลามาก แต่ต่อมารัฐบาลเกาหลีได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมกลาง (Central Environmental Disputes Coordination Commis) ขึ้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 1991 ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมสามารถจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนได้ด้วยการทำเป็นคำร้องยื่นต่อคณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิสูจน์ถึงสาเหตุและผลของความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมตามที่มีการร้องเรียนมา

คณะกรรมการประสานการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมกลาง ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งการทำงานออกเป็นคณะกรรมการระดับภูมิภาค และคณะทำงานอีก 3 คณะ

คณะทำงานชุดแรกทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย (Mediate) ให้คู่พิพาททั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายประชาชนหรือธุรกิจที่ถูกกล่าวหาว่าก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ได้รับความเสียหาย เพื่อให้การไกล่เกลี่ยนำไปสู่การระงับข้อพิพาทด้วยดี

ในกรณีที่ไม่สามารถจะไกล่เกลี่ยให้ข้อพิพาทระงับลงไปได้ คณะกรรมการก็จะตรวจสอบความเสียหายที่เกิดจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะนำข้อพิพาทขึ้นสู่ขั้นตอนที่สองคือ "การประสานงาน (Coordination) ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาตามข้อเท็จจริงตามที่เสนอมาจากขั้นตอนแรก ในขั้นตอนนี้จะเป็นการเสนอข้อตกลงที่คิดว่าน่าจะเป็นที่ยอมรับกันในด้านระหว่างคู่พิพาท ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่ยอมรับข้อเสนอนั้น ก็ต้องทำเป็นคำร้องไม่ยอมรับข้อเสนอกายใน 30 วัน

ขั้นตอนสุดท้าย เมื่อใช้วิธีไกล่เกลี่ยและการประสานงานไม่สำเร็จ ข้อพิพาทก็จะนำไปสู่ขั้นตอนนี้ ซึ่งคณะกรรมการในจุดสุดท้ายนี้จะวางข้อวินิจฉัยขึ้นมาให้คู่พิพาทปฏิบัติตาม ซึ่งคู่พิพาทจะต้องยอมรับข้อวินิจฉัยนี้ เว้นแต่จะได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลภายใน 60 วัน นับแต่มีคำวินิจฉัยเพื่อคัดค้านข้อวินิจฉัยนั้น

วิธีการระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศเกาหลีนั้น นับได้ว่าเป็นการพยายามนำเอาวิธีประนีประนอมยอมความ โดยการไกล่เกลี่ยมาผสมผสานกับหลักและวิธีการอนุญาโตตุลาการ คือ การให้คณะกรรมการระงับข้อพิพาททำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้ และในขณะเดียวกันก็ยอมให้คู่พิพาทคัดค้านข้อวินิจฉัยได้ ด้วยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลตัดสินชี้ขาดเป็นขั้นตอนสุดท้าย

### 3.4.2 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศอินโดนีเซีย <sup>37</sup>

#### 3.4.2.1 สาเหตุและสภาพปัญหา

ประชาชนชาวอินโดนีเซียมีการพัฒนาการรับรู้อุปสรรคสิ่งแวดล้อมของประเทศเพิ่มสูงขึ้นถึงระดับหนึ่ง ที่มีผลให้ชาวอินโดนีเซียเข้าไปมีบทบาทร่วมในการป้องกัน

<sup>37</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, Environmental Law and Administration in Indonesia, Research report submitted to Institute of Developing Economic (I.D.E., Japan, 1992, pp.54-68.



กันและรักษาสิ่งแวดล้อม แต่กระนั้นก็ตามความขัดแย้งในเรื่องสิ่งแวดล้อมย่อมเกิดขึ้นเป็นของธรรมดา เมื่อฝ่ายหนึ่งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย ในขณะที่อีกฝ่ายมีการเรียกร้องให้ยุติการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น บัญหาข้อพิพาทของอินโดนีเซียในเรื่องสิ่งแวดล้อมมักเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายอุตสาหกรรมทำลายระบบนิเวศวิทยาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงและชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการทำมาหากินหรือต่อสุขภาพอนามัย จึงมีการเรียกร้องให้ฝ่ายอุตสาหกรรมรับผิดชอบในความเสียหายนั้น

#### 3.4.2.2 วิธีการระงับข้อพิพาท

วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของอินโดนีเซียมี 3 วิธี คือ

##### 1. การฟ้องคดีต่อศาล (Litigation Approach)

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของอินโดนีเซีย The Environmental Management Act (EMA) 1982 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ครอบคลุม 7 ที่มีโทษทางอาญา บัญญัติในมาตรา 22 ว่า

"(1) ผู้ใดจงใจกระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งมีชีวิตตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นจะต้องรับผิดชอบจากคุกสูงสุด 10 ปี และหรือปรับสูงสุด Rp. 100,000,000.00

(2) ผู้ใดโดยประมาท เลินเล่อ กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งมีชีวิตตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น จะต้องรับผิดชอบจากคุกสูงสุด 1 ปี และหรือปรับสูงสุด Rp. 1,000,000.00

(3) การกระทำตามอนุมาตรา (1) ถือว่าเป็นอาชญากรรม (crime) และการกระทำตามอนุมาตรา (2) ถือว่าเป็น misdemeanor

บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เท่ากับบัญญัติให้การกระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นการกระทำที่มีโทษทางอาญา ปัญหาก็คือการบังคับใช้กฎหมายยังทำไม่ได้ผลนักเนื่องจากความซับซ้อนและยุ่งยากของสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย กฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ รวมทั้งมาตรการการลงโทษ ผู้ที่ทะเลาะเบาะแว้งต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงขึ้นมาก่อนที่จะมีการนำ The EMA 1982 มาใช้บังคับ

บ่อยครั้งที่รัฐบาลอินโดนีเซียประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่จะลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่เข้มงวดและชัดเจนมากพอ เวลานี้ก็เป็นปัญหาหนึ่งถ้าจะนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมขึ้นฟ้องเป็นคดียังศาล ประกอบกับคนอินโดนีเซียเองก็มีลักษณะนิสัยคล้ายคลึงคนไทย คือ ไม่นิยมที่จะเป็นคดีความกันยังศาล แม้บางครั้งโอกาสที่จะชนะคดีมีค่อนข้างสูงก็ตาม

## 2. วิธีไตรภาคี (Tripartite Method)

วิธีไตรภาคี เป็นวิธีระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เป็นทางการอีกวิธีหนึ่งที่มีกฎหมายรองรับ คือ มาตรา 20 วรรค 2 ของ The EMA 1982 ที่บัญญัติว่า "ขบวนการพิจารณาสำหรับการยื่นคำร้องของผู้ได้รับความเสียหายก็ดี วิธีพิจารณาสำหรับการสืบสวนเพื่อค้นหาประเภท ชนิด และความเสียหายโดยคณะทำงาน (a team) ก็ดี และวิธีพิจารณาสำหรับการประมาณค่าชดเชยความเสียหายก็ดี จะต้องกำหนดโดยกฎหมาย"

คำว่า "team" หมายถึง คณะบุคคลที่ประกอบด้วย ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้แทนของเขา ผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือตัวแทนของเขา และฝ่ายรัฐบาล a team นี้จะจัดตั้งเป็นกรณี ๆ ไป

วัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธี Tripartite นั้น คือ การใช้เทคนิคและวิธีการในการค้นหาข้อเท็จจริง คณะทำงานชุดนี้จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทและ เป้าหมายของการทำงานก็คือ ทุกฝ่ายจะต้องทำงานร่วมกัน เพื่อหาข้อยุติที่จะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

เหตุผลหนึ่งที่คณะทำงานชุดนี้จะต้องมีฝ่ายรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับตัวก็คือ ปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมีมาช้านาน เป็นเรื่องส่วนบุคคลระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อเหตุให้เกิดความเสียหายเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของมหาชนที่รัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับตัว ในฐานะที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าช้ในเรื่องเหล่านี้ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น คู่พิพาทย่อมต้องหวังในสิ่งที่จะเป็นผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว แต่รัฐมิได้คำนึงผลประโยชน์ฝ่ายใด อีกประการหนึ่งความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นมิได้กระทบเฉพาะต่อทรัพย์สินของเอกชนเท่านั้น แต่จะกระทบต่อดิน น้ำ พืชผล ที่รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องดูแลด้วย

### 3. วิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation (Mediation Method)

วิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation นี้ มีวิธีการโดยการทำหน้าที่เป็นคนกลางพบปะคู่พิพาทแต่ละฝ่ายก่อน เพื่อสอบถามความต้องการของฝ่ายนั้น ๆ แล้วจึงให้คู่พิพาทพบกันโดยผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ชี้แจงให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจในวัตถุประสงค์และความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่ง พร้อมทั้งชี้ถึงขอบเขตของข้อตกลงและพยายามที่จะจูงใจให้คู่พิพาทยอมตกลงระงับข้อพิพาทด้วยดี จึงเท่ากับเป็นการระงับข้อพิพาทโดยวิธีประนีประนอมยอมความกับการเจรจาควบคู่กันไป

มีเหตุผลบางประการที่อินโดนีเซียได้นำเอาวิธี Mediation มาใช้กับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม คือ

ประการแรก ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดขึ้นมาแล้วย่อมกระทบต่อทุกฝ่าย โดยมีอัตราการเสี่ยงภัยเท่า ๆ กันที่ทุกคนในสังคมจะได้รับผลกระทบ ในบางครั้งอาจส่งผลถึงอนาคตอีกด้วย

ประการที่สอง บางครั้งการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญฝ่ายรัฐอาจไม่ได้เกิดจากข้อมูลที่เชื่อถือได้จากนักวิทยาศาสตร์ และบางครั้งก็ขาดเทคโนโลยีสนับสนุน จึงเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด ซึ่งนักวิทยาศาสตร์อาจไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยตัดสินนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายรัฐไม่อาจจะกำหนดได้ว่าปริมาณของมลพิษที่จะยอมให้ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำหรือในอากาศอันจะไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนควรมีเท่าใด และบ่อยครั้งที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐไม่สามารถ



จะอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา บ่อยครั้งที่การวิเคราะห์ของนักวิทยาศาสตร์เป็นไปอย่างไม่คงที่ ทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นมา และสภาพของปัญหามบางครั้งก็อาจต้องใช้เวลาเป็นปีๆ ที่เข้าใจ และสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดปัญหากับผลที่ทำให้สุขภาพของประชาชนเสียไป นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญของรัฐยังขาดทักษะในการวิเคราะห์ถึงความถูกต้องเหมาะสมที่คู่กรณีควรจะได้รับผลประโยชน์ การนำพยานหลักฐานมาประกอบการวินิจฉัยก็เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ไม่เป็นที่ยอมรับของคู่พิพาท จึงดูเหมือนกับว่ามีการนำเอาผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย จึงทำให้ผลของการวินิจฉัยนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของคู่พิพาท

ประการที่สาม ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาแล้วในหลายกรณีด้วยกัน มักเกิดจากความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับนักธุรกิจ ที่ต่างฝ่ายต่างก็คำนึงถึงผลประโยชน์ของตน โดยไม่คิดว่าความจริงแล้วข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ 2 ทางด้วยกัน คือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมซึ่งมักจะสวนทางกัน แม้ว่าบางสิ่งนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะยอมคล้อยตามที่จะให้ผลประโยชน์ทั้ง 2 ทางนี้เดินควบคู่กันไป และหันมาให้ความร่วมมือกันมากกว่าการใช้ชีวิตการต่อกัน แต่ก็ยังมีประชาชนบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับวิธีนั้น เนื่องจากยังมีความวิตกว่า การร่วมมือกันนั้นอาจมีความลำเอียงที่เข้าข้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งแวดล้อม

ประการที่สี่ ผลจากบทเรียนที่ชาวอเมริกันได้รับจากการนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าพิจารณาคดีต่อศาล ที่ทำให้เสียเวลามาก ค่าใช้จ่ายสูง จึงหันมาใช้วิธีการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation แทน ทั้ง ๆ ที่ชาวอเมริกันเองยอมรับว่าการฟ้องคดีต่อศาลควรเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการต่อสู้คดีกัน

การไกล่เกลี่ยแบบ Mediation หรือการเจรจา (Negotiation) นั้นเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว ไม่มีใครหรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่จะสามารถคาดการณ์หรือรู้ได้แน่ชัดถึงความเสี่ยงภัย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ดีกว่าตัวผู้เป็นเหยื่อแห่งปัญหาได้ และแม้ว่าผู้เชี่ยวชาญการคาดการณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นสามารถจะช่วยเหลือและเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยปัญหา แต่การตัดสินใจจะมาจากตกลง 3 ฝ่าย คือ ผู้ได้รับความเสียหาย ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และฝ่ายรัฐบาล ความสำคัญและความจำเป็น

ที่จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญยังคงต้องมีอยู่ แต่ทว่าหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ความคิดเห็นให้ข้อเท็จจริง แต่จะไม่มีหน้าที่เข้าไปร่วมในการเป็น Mediator ขบวนการไกล่เกลี่ยจะเป็นของผู้พิพาทเอง ฝ่ายรัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมด้วยหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษจากอุตสาหกรรม ฝ่ายรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงประชาสงเคราะห์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ถ้าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาเหมืองแร่ ฝ่ายรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐที่มีส่วนร่วมด้วยเสมอ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงประชากรและสิ่งแวดล้อม และฝ่ายปกครองท้องถิ่น ทั้งหมดนี้เป็นไปตาม The EMA 1982

อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้เชี่ยวชาญอาจมีมากกว่าที่กล่าวไว้แล้ว คือ ในมาตรา 20 วรรค 2 ของ The EMA 1982 บัญญัติว่า "ในกรณีจำเป็นอาจมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญประกอบใน Team ได้" ในกรณีเช่นนี้บทบาทของผู้เชี่ยวชาญจะรวมไปถึงการตัดสินใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นจากมลพิษ เขตที่เกิดมลพิษ ผลกระทบต่อประชากรและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับในปัจจุบันและอนาคต

ปัญหาความขัดแย้งและความยุ่งยากที่จะวินิจฉัยชี้ขาดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่เกิดปัญหากับผลที่ได้รับยังเกิดขึ้นอยู่เสมอ เนื่องจากนักระบาดวิทยาที่ดี นักวิทยาศาสตร์ที่ดี แพทย์หรือนักวิเคราะห์เองก็ยังไม่อาจจะยืนยันแน่ชัดลงไปได้ สิ่งที่จะเป็นคำตอบในเรื่องความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงมักเป็นเพียงการคาดการณ์ที่มีความเป็นไปได้สูงเท่านั้น และนี่ก็เป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นที่มีผลต่อการระงับข้อพิพาท

เมื่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ผู้ได้รับความเสียหาย และฝ่ายรัฐตกลงที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่ขบวนการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation แล้ว การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่น ตามกฎหมายจะต้องยุติลง ตัวอย่างเช่น เมื่อคู่พิพาทและฝ่ายรัฐตกลงที่จะนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ขบวนการ Mediation แล้ว ในขณะที่เกี่ยวกับคู่พิพาทก็ได้ดำเนินการนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลจะต้องยุติลงด้วยเหตุที่ข้อตกลงที่ได้จากวิธี Mediation จะมีผลให้สิทธิต่าง ๆ ที่คู่พิพาทจะเรียกร้องต่อกันเป็นอันหมดสิ้นไป คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีสิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลได้ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ผลประโยชน์ที่ตกลงได้รับมิได้ถูกนำมาเข้าสู่การพิจารณาอย่างเหมาะสมหรือถูกละเลย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ศาลก็จะขอให้ผู้นั้นยกเลิกการใช้วิธี Mediation ก่อนที่จะมาสู่ศาล และการยกเลิกนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากอีกฝ่ายหนึ่งด้วย



ความสำเร็จของวิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation หรือการเจรจา (Negotiation) คือ คู่พิพาทต่างยอมรับว่าในขบวนการนั้นทุกฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน อันทำให้ผลสุดท้าย คือ ข้อตกลงที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับ

การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของชาวอินโดนีเซียนั้น สรุปได้ว่านิยมมาใช้วิธีการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็นวิธี Tripartite หรือ Mediation หรือ Negotiation มากกว่า การดำเนินคดีต่อศาล ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหนึ่งคือ ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี เศรษฐกิจและวิทยาศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหา

### 3.4.3 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.4.3.1 สาเหตุและสภาพปัญหา

ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เหมือนประเทศพัฒนาทั้งหลายที่การพัฒนาประเทศส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งกลายมาเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลร้ายต่อประชาชน ประชาชนชาวอเมริกันได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่รักและหวงแหนสิทธิของตนอย่างมาก ดังนั้นเมื่อสิทธิที่จะอยู่ยงในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิที่จะคงไว้ซึ่งสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินที่ดีถูกทำลายลงไป ชาวอเมริกันย่อมจะต้องเรียกร้องสิทธิของตนคืนมา และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นด้วย ชาวอเมริกันก็จะเรียกร้องค่าเสียหายเช่นกัน ในการเรียกร้องสิทธิและค่าเสียหายนี้ชาวอเมริกันอาจทำได้ 2 วิธี คือ โดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาล และโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ

#### 3.4.3.2 วิธีระงับข้อพิพาท

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการเรียกร้องสิทธิและความเสียหายของชาวอเมริกันนั้นเป็นที่มาของข้อพิพาท ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทนั้นทำได้ 2 วิธี คือ



## วิธีที่ 1 การฟ้องคดีต่อศาล

วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ คือ ท้าพิคคดีสิ้นศาล เสียเวลามาก เสียค่าใช้จ่ายสูง และอาจได้คำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมต่อสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ ดังมีคดีตัวอย่างข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น คือ ข้อพิพาท Wellington, Asbestos : The Private Management of a Public Problem<sup>38</sup> คดีนี้เป็นการฟ้องความรับผิดของผู้ผลิตแร่ใยหิน (Product Liability) เป็นจำเลย และโจทก์คือบริษัทประกันภัยกับนายความในฐานะตัวแทนของผู้เสียหายโดยเรียกร้องค่าเสียหาย 1,000 ล้านดอลลาร์ เป็นค่าชดเชย สำหรับผู้ป่วยหนักจำนวนกว่า 1,000 คน และอีกมากกว่า 1,000 คน ที่อาจจะป่วยได้ในอนาคต

### สภาพของปัญหาจากแร่ใยหิน

#### ก. ผลิตภัณฑ์และโรค

แร่ใยหินเป็นแร่ชนิดหนึ่งที่มีคุณสมบัติแข็ง ยืดหยุ่นและมีความร้อนใช้ประโยชน์ได้กับงานก่อสร้างทุกชนิด เช่น เป็นส่วนผสมของซีเมนต์ กระเบื้อง สี เป็นฉนวนกันความร้อนจึงใช้ที่หลังคาและเพดาน ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแร่ใยหินจะได้รับเยื่อของแร่ใยหินเข้าสู่ปอดได้ง่าย ซึ่งผลการศึกษาวิจัยยืนยันว่าแร่นี้ทำให้เกิดมะเร็งที่ปอด ผู้ที่ได้รับใยของแร่นี้จะทำให้หายใจไม่สะดวกและทำให้ตายได้ แต่อาการของโรคจะปรากฏให้เห็นหลังจากที่ได้รับเอาใยของแร่เข้าไปสู่ร่างกายแล้วประมาณ 10-15 ปี จากการศึกษาของนักระบาดวิทยาพยากรณ์ว่า ในอีก 30 ปีข้างหน้าจะมีคนเป็นโรคร้อนเกิดจากแร่ใยหินถึง 74,000-268,000 คน

<sup>38</sup> Leonard L, Riskin and James E. Westbrook, Dispute Resolution and Lawyers, pp. 385-391.

### ข. การฟ้องในมูลละเมิด

ผู้เสียหายที่เชื่อว่าได้รับอันตรายจากรายหินจะฟ้องผู้ผลิตสารนี้โดยตรง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสารนี้ แต่บ่อยครั้งที่ผู้เสียหายก็ประสบปัญหาในการเป็นโจทก์ฟ้อง เนื่องจากจะต้องชี้ให้เห็นได้ว่า โจทก์สะสมเอารายหินนี้ไว้ในร่างกายเป็นเวลานานและมากจน เป็นเหตุให้เกิดโรค ซึ่งบางครั้งเป็นการยากเพราะจะต้องพิสูจน์ว่าโรงงานนั้นนำได้ชำระมาเป็น เวลานานเท่าไร อย่างไรก็ตาม โจทก์อาจจะหลีกเลี่ยงโดยไม่ฟ้องผู้ผลิตเป็นจำเลยโดยตรง แต่ อาจเลี่ยงฟ้องให้เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบก็เป็นวิธีการแก้ปัญหาได้วิธีหนึ่ง และมูลคดีที่ฟ้องก็คือ ฟ้องตาม กฎหมายละเมิดโดยใช้หลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งโจทก์ก็ต้องแสดง ให้ศาลเห็นว่า จำเลยรู้หรือควรรู้ว่ารายหินเป็นเหตุให้เกิดการเสี่ยงภัยของสุขภาพ และถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องแฉ่งให้โจทก์ทราบ

คดีตัวอย่างเกี่ยวกับความเสียหายเนื่องจากรายหินคดีแรกได้รับการ พิจารณาและตัดสินไปแล้ว เมื่อปี ค.ศ. 1973 ปัจจุบันนี้ประมาณการว่ามีคดีประเภทนี้อยู่ใน ระหว่างการพิจารณาของศาลอเมริกามากกว่า 24,000 คดี และมีเหตุผลว่าคดีอาจจะมากขึ้นไปอีก 30 ปีข้างหน้า ถ้ายังไม่มีวิธีการหรือทางเลือกอื่นที่จะนำมาใช้ในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหา

### ค. ค่าทดแทน ค่าใช้จ่าย และการพยากรณ์

รายงานของ The Rand Cooperation ระบุว่า เมื่อต้นปี 1970 ถึง ปลายปี 1982 จำเลยและผู้รับประกันภัยได้จ่ายเงินจำนวน 400 ล้านดอลลาร์ เป็นค่าทดแทน จากผู้ได้รับความเจ็บป่วยเนื่องจากรายหิน และ 87% เกิดหลังมกราคม 1980. ตัวเลขนี้รวม ถึงการระงับข้อพิพาทและผลของการวินิจฉัยความรับผิดของผู้ผลิตต่อผู้เสียหาย โดยไม่ได้รวม ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกจากนั้น ไม่มีการระบุว่าเป็นค่าจ้างทนาย จำนวนเท่าใดที่โจทก์จะต้องจ่าย อีกรายหนึ่ง คือ ปี 1983 มีการประมาณค่าใช้จ่ายในอีก 30 ปีข้างหน้าจาก 400 ล้านดอลลาร์ มาเป็นระหว่าง 7.6 ถึง 87.6 พันล้านดอลลาร์ ทั้งนี้ ค่า ทดแทนที่จะต้องจ่ายให้โจทก์ประมาณ 60,000 ดอลลาร์ และค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี 35,000 ดอลลาร์ ซึ่งหากนำตัวเลขนี้มาใช้กับค่าทดแทนอีก 30 ปีข้างหน้า ค่าใช้จ่ายคงสูงถึง 1,000 ล้านดอลลาร์ จากจำนวนค่าทดแทนนี้เองที่บริษัท Manville ซึ่งเป็นบริษัทผลิตรายหินซึ่งใหญ่ ที่สุด และอีก 2 บริษัทนำมาเป็นเหตุผลหนึ่งในการอ้างให้เป็นเหตุล้มละลาย

ง. ข้ออธิบายบางประการของคำชี้แจงในการต่อสู้คดี

คำทบทวนคดีนี้สูงกว่าคดีละเมิดเพราะจะต้องชี้เป็นคำชี้แจงในการเตรียมคดี และในการค้นหาจำเลยที่ต้องรับผิดชอบคดี เนื่องจากความยุ่งยากในการหาตัวผู้รับผิดชอบที่เป็นผู้ผลิตแร่ใยหินและผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกประการหนึ่ง คำทนายในการฟ้องคดีสูงเนื่องจากเป็นคดีที่มีความเสี่ยงในเรื่องการแพ้และชนะคดีค่อนข้างสูง จนกล่าวได้ว่าคำชี้แจงส่วนใหญ่มักจะเป็นคำทนาย เมื่อพิจารณาจากคดีสิ่งแวดล้อมนี้แล้วย่อมเป็นการยืนยันได้ว่า แม้การฟ้องคดีต่อศาลจะเป็นวิธีการที่สามารถใช้ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมได้ก็ตาม แต่ก็มีข้อเสียหลายประการดังที่ดังกล่าวไว้แล้ว และที่เห็นได้ชัด คือ 39

- รูปแบบของศาลทำให้การพิจารณาเพื่อการเยียวยาอยู่ในขอบเขตจำกัด ทนายความต้องเตรียมคดีให้สอดคล้องกับข้อกฎหมาย บางครั้งทำให้จำต้องเปลี่ยนข้อเท็จจริง จึงมีผลให้คำพิพากษาของศาลผิดไปจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
- ในการพิจารณาคดีของศาลต้องมีคำพิพากษาออกมาเป็นแพ้หรือชนะ ซึ่งบางครั้งอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของโจทก์และจำเลย เพราะทั้งสองฝ่ายอาจจะต้องอยู่ร่วมกัน ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่ คำพิพากษาของศาลจึงอาจทำให้เกิดการบาดหมางระหว่างคู่กรณีได้
- ข้อพิพาทบางกรณีต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ แต่ศาลเป็นเพียงผู้มีความรู้ทั่วไป ดังนั้น บางครั้งจึงไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดี แม้บางครั้งศาลอาจจะหาพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็น แต่ผู้เชี่ยวชาญก็มิได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาหรือตัดสินคดีด้วย



จากข้อบกพร่องดังกล่าวจึงทําให้มีการหาวิธีอื่นที่จะใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เช่น วิธีไกล่เกลี่ยแบบ Mediation เป็นต้น

วิธีที่ 2 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยวิธี EDR (Environmental Dispute Resolution) <sup>40</sup>

การระงับข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่ง คือ การไกล่เกลี่ยซึ่งมีการพยายามจะนำมาใช้กันกลางปี 1970 เป็นต้นมา เมื่อปรากฏว่าข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มมากขึ้น และจากข้อบกพร่องและข้อเสียจากการนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาล จึงทําให้เกิดความคิดที่จะระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยวิธีที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีการเผชิญหน้าต่อสู้กันเพื่อผลของการแพ้และชนะ การนำวิธีเจรจาหารือร่วมกัน โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางที่ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การนำ EDR จึงเป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่หลีกเลี่ยงการฟ้องคดีต่อศาล และวิธี EDR เป็นที่นิยมเพิ่มมากขึ้นดังดูได้จากสถิติจำนวนข้อพิพาทที่นำไปสู่วิธี EDR ในปี 1974 มีเพียง 1 คดี และเพิ่มมากขึ้นในปีถัดไป จนกระทั่งปี 1984 มีถึง 36 คดี (ดูตารางที่ 1) จากตารางที่ 1 นี้แสดงให้เห็นว่า ระหว่างปี 1974 ถึง 1984 มีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจำนวนรวม 182 คดี ซึ่งนำมาระงับข้อพิพาทโดย EDR และผลของการระงับที่นับว่าเป็นผลสำเร็จสูงถึง 78%

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>40</sup> Douglas J. Amy, "Environmental Dispute Resolution : The Promise and the Pitfalls," Environmental Policy in the 1990, USA., pp. 211-232.

ตารางที่ 1 จำนวนข้อพิพาทที่ใช้วิธี EDR

ปี	จำนวนข้อพิพาท
1974	1
1975	2
1976	2
1977	4
1978	11
1979	19
1980	30
1981	19
1982	25
1983	33
1984	36

แหล่งที่มา : Gail Bingham, Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience (Washington, D.C. Conservation Foundation, 1986), p. 29.

ในช่วงปี 1974-1984 นั้น 75% ของจำนวนข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เข้าสู่วิธีระงับแบบ EDR ใช้วิธีพิจารณาโดยคณะกรรมการ (ad hoc) วิธี EDR นี้มีบทบาทในการระงับข้อพิพาทใน เรื่องปัญหาที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ดูตารางที่ 2) และในปีต่อมาเกิดแนวคิด ที่จะเปลี่ยนวิธีระงับข้อพิพาทโดย EDR มาเป็นการสร้างสถาบันระงับข้อพิพาท เพื่อให้เป็นกลไก หนึ่งของการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเพื่อผลให้ EDR เป็นวิธีที่จะใช้ระงับข้อพิพาท ตัวอย่าง มลรัฐที่ใช้วิธีนี้ คือ Massachusetts, Rhode Island, Texas, Virginia และ Wisconsin



## ตารางที่ 2 ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมระหว่างปี 1974-1984

ประเภทข้อพิพาท	จำนวนข้อพิพาท
<b>การใช้ที่ดิน</b>	
สวน การถมที่ ทางหลวง การเวนคืน การคุ้มครองที่มี น้ำท่วมขัง (Wetlands protection) ที่จัดเก็บขยะมลพิษ การกำจัดน้ำเสีย การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม ฯลฯ	86
<b>การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ</b>	
สิทธิในการตกปลา เหมืองแร่ ตัดไม้ การขุดเจาะน้ำมัน ที่ป่า การจัดการที่สาธารณะ การจัดสร้างน้ำสะอาด ฯลฯ	33
<b>แหล่งน้ำ</b>	
คุณภาพน้ำ น้ำประปา การป้องกันน้ำท่วม ผลกระทบของความร้อน	17
<b>สารพิษ</b>	
แร่ใยหิน ยาฆ่าแมลง การกำจัดสิ่งของอันตราย กุญแจเบียบว่าด้วย สารเคมีภายใต้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ ฯลฯ	16
<b>พลังงาน</b>	
พลังงานน้ำ การอนุรักษ์ด้านหิน พลังงานนิวเคลียร์ พลังงาน ความร้อนของพื้นผิวโลก นโยบายพลังงานท้องถิ่น ฯลฯ	13
<b>คุณภาพอากาศ</b>	
กลิ่น การควบคุมอากาศจากแหล่งใหม่เคลื่อนที่ ผนกรด	13

แหล่งที่มา : Gail Bingham, Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience (Washington, D.C. Conservation Foundation, 1986), p. 32-33.



มลรัฐเหล่านี้ได้ตรากฎหมายให้ใช้วิธีการเจรจา (Negotiation) ในการระงับข้อพิพาทพื้นที่ที่จะจัดเก็บขยะของแข็ง (solid waste) หรือขยะมีพิษ (hazardous Waste) <sup>41</sup>

การใช้วิธี EDR เป็นที่นิยมมากขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนักสิ่งแวดล้อม นักธุรกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธี EDR นี้มีประโยชน์ในการตรวจสอบข้อพิพาทของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากไม่เฉพาะเพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนได้และเสียเท่านั้น ยังเป็นการแก้ไขความไม่เข้าใจของคู่พิพาทและเป็นการชี้ให้เห็นถึงทิศทางของสิ่งแวดล้อมในปี 1990 เป็นต้นไป อีกด้วย

เหตุผลที่นิยมมาใช้วิธี EDR ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแทนการฟ้องคดีต่อศาลอีกประการหนึ่ง คือ บางครั้งศาลมีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมาห่ม ๆ และนอกจากนี้ศาลใช้เวลาานกว่าจะพิพากษาโดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อม ใช้เวลานานเดือนในการฟ้องพิจารณาและในการตัดสิน นอกจากนี้ ผู้แพ้คดีก็มักจะมีการอุทธรณ์ ดังนั้น คดีสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้เวลาเป็นปี ๆ กว่าที่จะรู้ผลคำพิพากษา ตัวอย่างที่สามารถยืนยันการใช้เวลานานในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาล คือ คดี The Storm King Mountain Case ในรัฐ New York คดีนี้ข้อพิพาทเกิดขึ้นในปี 1963 เมื่อ Consolidated Edison เสนอที่จะสร้างฐานจัดเก็บพลังงาน (pump storage power plant) ที่ Storm King Mountain บนฝั่งแม่น้ำ Hudson โครงการนี้ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงมีการนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องต่อศาล คดีนี้ใช้เวลาานเกือบ 17 ปีในการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>41</sup> Gail Bingham, Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience (Washington, D.C. Conservation Foundation, 1986), p. 51-54.

พิจารณา และคดีพิพาทยุติลงได้ในปี 1979 เนื่องจากมีการนำเอาวิธีไกล่เกลี่ยประนีประนอมแบบ Mediation ซึ่งใช้เวลาปีครึ่งในการระงับข้อพิพาท 42

ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาตัดสินศาลนี้เองก่อให้เกิดผลเสีย คือ ค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น เนื่องจากความล่าช้าของคดีในศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งกลายเป็นภาระหนักของนักสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรื่องนี้เองเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่บางครั้งทำให้ไม่อาจใช้วิธีการทางศาลในการปกป้องสิ่งแวดล้อมได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การฟ้องคดียังศาลก็ต้องมีกฎหมายอ้างความผิดซึ่งนักสิ่งแวดล้อมไม่สามารถอ้างได้ เพราะบางครั้งปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นเพียงเพราะหากเขาไม่เห็นด้วยกับโครงการพัฒนา นอกจากนี้ บางครั้งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับผลของคพิพาทยังไม่ตรงกับความต้องการของนักสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น นักพัฒนาสร้างโครงการขึ้นมา 1 โครงการ ซึ่งนักสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วย นักสิ่งแวดล้อมจะฟ้องได้เพียงแต่อ้างว่าโครงการนี้ไม่ได้ดำเนินการตาม The National Environmental Policy Act หรือ The Administrative Procedure Act ซึ่งต้องการเพียงให้ผู้ทำโครงการจัดการทำ Environmental Statement เท่านั้น ซึ่งคพิพาทของศาลก็คือ สั่งให้ทำตามที่กฎหมายต้องการ ในคดีเช่นนี้ขัดกับความต้องการของนักสิ่งแวดล้อมที่ต้องการให้ยกเลิกโครงการหรือให้ปรับโครงการใหม่ การที่ศาลพิจารณาแต่เฉพาะข้อกฎหมายโดยไม่พิจารณาถึงสภาพของข้อเท็จจริง ทำให้ผลของคพิพาทออกมาในลักษณะที่ว่า แม้นักสิ่งแวดล้อมจะชนะคดีแต่ก็ไม่เป็นการชนะที่พึงประสงค์ จึงมีผลให้ข้อพิพาทยังคงอยู่ต่อไป

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

42 รายละเอียดของข้อพิพาท Storm King Mountain ดูได้จาก Allan Tulbot, *Settling Things : Six Case Studies in Environmental Mediation* (Washington, D.C. : Conservation Foundation, 1983), chap.1.

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมจึงต่างกับการพิจารณาของศาล เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถยืดหยุ่นได้ ไม่เป็นทางการ และผู้ไกล่เกลี่ยสามารถที่จะให้คู่พิพาทมองข้ามปัญหากฎหมายไปรดยาที่ทั้งสองฝ่ายนั่งเจรจาร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน และก็จะได้ข้อยุติที่พึงพอใจกันทั้งสองฝ่าย เพราะบ่อยครั้งที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นเนื่องมาจากความเข้าใจผิดกัน การสื่อสารที่ผิด ๆ ดังคำอธิบายของผู้ไกล่เกลี่ยคนหนึ่งว่า "อย่างน้อยครึ่งหนึ่งของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการไม่ได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง หรือการไม่มีกลไกที่จะให้คู่พิพาทเจรจากัน ซึ่งข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะป้องกันได้ด้วยการจัดให้มีการเจรจากันระหว่างคู่กรณี 43

การทำให้คู่พิพาทมีความรู้สึกว่าการชนะทั้งสองฝ่ายจะเป็นวิธีการที่ทำให้ข้อพิพาทยุติลงไปได้มากกว่าการทำให้เกิดความรู้สึกแพ้และชนะ (ซึ่งเป็นผลจากคำพิพากษาของศาล) จะมีผลให้ข้อพิพาทมิได้ยุติลงโดยแท้ การนำวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมโดยการทำคู่กรณีต่างรู้สึกว่าคุณได้ประโยชน์ตามที่ต้องการได้ ดังมีการเปรียบเทียบระหว่างสองพี่น้องขัดแย้งกันในเรื่องสัมต่างฝ่ายต่างก็ต้องการได้สัมไปห้ากระสอบ จึงถกเถียงกันอย่างรุนแรง จนกระทั่งมารดาพาหน้าทีไกล่เกลี่ย และได้ความจริงว่าลูกสาวคนหนึ่งต้องการสัมมาห้าสัมคั้น ลูกสาวอีกคนต้องการนำสัมมาห้าแยมควีสัม นี่เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นได้ว่า ถ้ามีการเจรจากันแล้ว ทั้งสองฝ่ายที่เป็นคู่พิพาทก็สามารถจะยุติข้อพิพาทโดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์ตามที่ต้องการได้ ซึ่งข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะเช่นเดียวกับข้อพิพาทานเรื่องสัม

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

43 Susan Carpenter quoted in Kai N. Lee, "Neutral" Inter-veners in Environmental Disputes : An Analytic Framework, (Seattle : University of Washington Institute for Environmental Studies, 1982), p. 32.



การใช้วิธีระงับข้อพิพาทแบบ EDR จึงเป็นการใช้กลยุทธ์ที่จะทำให้เศรษฐกิจ เจริญรุ่งเรืองไปด้วยกันกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่ง William Clark อดีตเลขาธิการ กิจการภายใน (interior secretary) กล่าวแก่นักสิ่งแวดล้อมในปี 1983 ว่า ".....สิ่งที่ นักสิ่งแวดล้อมลืมนึกไปก็คือ บ้าน การเกษตร และอุตสาหกรรมต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ้น..... สิ่ง que ทุกฝ่ายควรจะตระหนัก คือ ถ้าปราศจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ชาญฉลาดแล้ว เราก็ไม่อาจจะมั่งคั่ง ำ ทา และไม่มีผลผลิตที่จะทำให้สังคมและสิ่งแวดล้อมบรรลุเป้าหมายได้" การเปิดโอกาสที่ทุกฝ่ายนั่งเจรจากันอย่างสันติวิธีจะทำให้ทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

อย่างไรก็ตาม ก็มีฝ่ายตรงข้ามที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดย EDR โดยโต้แย้งว่า การใช้วิธี EDR นั้นไม่ได้หมายความว่า จะทำให้ข้อพิพาทสามารถระงับลง ไปได้เร็ว เพราะวิธี EDR ไม่มีระบบในการพิจารณาเหมือนศาล และค่าใช้จ่ายก็ไม่ถูกกว่าศาล เพราะอาจต้องเสียค่าจ้างผู้ทาคหน้าทากล่เกลี่ย และที่สำคัญ คือ ปัญหาในการนำข้อพิพาทเข้าสู่ วิธี EDR คือ หลักการ EDR นั้นมุ่งที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาท แต่ผู้กล่ เกลี่ยซึ่งเป็นผู้เลือกประชาชนให้เข้ามาก็ต้องการที่มีประชาชนจำนวนน้อยที่สุดเพื่อสะดวกในการ พิจารณา ดังนั้น ผู้กล่เกลี่ยจึงมีการกำหนดตัวผู้ที่จะถูกเลือกเข้ามา ซึ่งมักจะเลือกจากผู้ที่มี อำนาจมากกว่า นอกจากนี้ การใช้วิธีการกล่เกลี่ยจำเป็นที่จะต้องให้คู่กรณีมีความเสมอภาคกัน ในการเจรจา แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ดี และมีประสบการณ์การเป็นผู้นำมานาน และเป็นผู้ที่มีเงินเชิงในทางธุรกิจ ในขณะที่ อีกฝ่ายหนึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นชาวบ้านธรรมดาซึ่งขาดประสบการณ์ และวิธีการกล่เกลี่ยนั้นจำเป็นต้อง ใช้กลยุทธ์ในการเจรจา ซึ่งฝ่ายแรกมีมากกว่าเพราะเคยมีประสบการณ์การเจรจากับคนงาน มาก่อน ผลก็คือ มีหลายครั้งที่การเจรจาลงสู่เป้าหมายที่ผิดพลาดและไม่ได้ผล นอกจากนี้ การกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจะต้องอาศัยพยานหลักฐานจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในขณะที่เจรจา ฝ่ายใดที่มีความพร้อมานข้อมูลมากกว่า และมีอำนาจมากกว่าย่อมเป็นผู้ที่ได้เปรียบในการเจรจา

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยการฟ้องคดีต่อศาลกับการใช้วิธี EDR แล้ว มีการทำนายว่าวิธี EDR จะถูกนำมาใช้มากกว่า การใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาล

จากวิธีระงับข้อพิพาทของประเทศเกาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่กระทบต่อบุคคลหลายฝ่ายรวมทั้งรัฐด้วย จึงจำเป็นต้องหาวิธีการเฉพาะเป็นพิเศษในการระงับข้อพิพาท ซึ่งทั้งสามประเทศก็มีวิธีการเฉพาะที่สามารถเข้าในการระงับข้อพิพาทได้ดังกล่าวนั้นมาแล้ว และเมื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับวิธีระงับข้อพิพาทของไทยซึ่งมี 3 วิธี คือ การประนีประนอมยอมความ วิธีอนุญาโตตุลาการ และการฟ้องคดีต่อศาล โดยที่วิธีประนีประนอมยอมความและการฟ้องคดีต่อศาลมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาททั่วไป แต่ถ้าเป็นข้อพิพาทที่มีสภาพปัญหาเป็นพิเศษและมีลักษณะเฉพาะแล้ว วิธีที่นิยมนำมาใช้กัน คือ วิธีอนุญาโตตุลาการ เช่น ข้อพิพาททางการค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาพิเศษมีลักษณะเฉพาะคล้ายคลึงกับปัญหาข้อพิพาททางการค้าแล้ว วิธีการระงับข้อพิพาทที่น่าจะมีความเหมาะสมมากที่สุดตามบรรดา 3 วิธี ก็คือวิธีอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ เพราะวิธีนี้มีรูปแบบและวิธีการที่ใกล้เคียงกับวิธีการของเกาหลี และวิธี Tripartite ของอินโดนีเซีย และเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องของวิธี EDR ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในข้อกล่าวหาที่ว่า วิธี EDR เป็นวิธีที่ไม่มีระบบอย่างศาล ทำให้เสียเวลา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย