



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อมีกลุ่มคนมาอยู่รวมกันมาก ๆ เข้าจนกลายเป็นชุมชน ย่อมมีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่ต้องร่วมกันทำ ทั้งที่เป็นกิจกรรมตามประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือกิจกรรมของตนเอง เช่น การทำมาหากิน เป็นต้น ความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้คนในชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ ย่อมเกิดขึ้นมาจากผลประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างมีความต้องการที่แตกต่างกัน วิถีชีวิตของคนในชุมชนที่มีพื้นฐานทางจิตใจแตกต่างกันประกอบเข้ากับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนแล้วย่อมเป็นเหตุแห่งความขัดแย้ง หรือการแก่งแย่งชิงผลประโยชน์ ซึ่งจะกลายมาเป็นข้อพิพาทต่อมา

ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างบุคคลย่อมเกิดขึ้นได้เป็นเรื่องธรรมดา แต่ถ้าการขัดแย้งมีมากและแต่ละฝ่ายพิพาทกันโดยใช้กำลังเป็นเครื่องตัดสินแล้ว สังคมย่อมจะรักษาความสงบเรียบร้อยและความมีระเบียบเอาไว้ได้ยาก ก็จะทำให้เกิดความสับสนยุ่งเหยิงซึ่งส่งผลกระทบต่อในด้านสิทธิ เสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยแห่งการพัฒนาประเทศนั้นย่อมมีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายที่เกิดขึ้นมาโดยความต้องการของประเทศ และมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีเพื่อผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ เช่น กิจกรรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่การดำเนินกิจกรรมบางครั้งก็อาจเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายขึ้น โดยผู้ดำเนินกิจกรรมนั้นจะมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สิน รวมตลอดถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ย่อมจะไม่พึงพอใจที่จะให้เกิดขึ้นและย่อมประสงค์ที่จะให้กิจกรรมประเภทนั้น ๆ ยุติการก่อความเสียหาย และชดเชยค่าเสียหาย รวมถึงการฟื้นฟูบูรณะสิ่งที่เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และหากไม่สามารถจะตกลงกันได้ก็จะกลับกลายมาเป็นข้อพิพาทขึ้นมา

ในสังคมบรรพกาล (primitive societies) สมาชิกในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีความรักใคร่ปรองดองกัน เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกในสังคมละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมขึ้น หรือเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในสังคมนั้น ๆ กฎเกณฑ์และวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อระงับข้อขัดแย้งจะมีแตกต่างกันไปตามประเพณีและวัฒนธรรมของ

สังคมนั้น ๆ เช่น ในบางสังคมอาจจะใช้วิธีการให้หัวหน้าเผ่าหรือผู้อาวุโสของชุมชน เป็นผู้ทำหน้าที่ชำระความโดยจะมีการประชุมผู้อาวุโสเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่าย นำมาสนับสนุนแล้วจะทำการพิจารณาและชี้ขาดตามกฎหมายเกณฑ์ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งคู่กรณี ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของหัวหน้าเผ่าหรือคณะผู้อาวุโสดังกล่าว ในบางชุมชนจะมีบุคคล ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือเป็นอนุญาโตตุลาการ เช่น ในชนเผ่าอินเดียนแดงเผ่ายูร็อก (Yurok) ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดให้คู่กรณีต่างฝ่ายต่างไปดำเนินการหาบุคคลอื่น ที่มีใช้ญาติของแต่ละฝ่ายมาเป็นผู้แทน โดยผู้แทนทั้งสองฝ่ายจะทำหน้าที่เป็นผู้คลี่คลายปัญหา ข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทซึ่งในบางครั้งผู้แทนเหล่านั้นอาจต้องทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือ กระทำการใด ๆ เพื่อให้ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทยุติลง¹ ในยุคอาณาจักรโรมันเจริญ รุ่งเรืองได้มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยบัญญัติเป็นกระบวนการ ทางกฎหมายโดยชอบภายใต้กฎหมายสิบสองโต๊ะ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ ดังเช่น ในโต๊ะที่ 7 ว่าด้วยอสังหาริมทรัพย์ ด้วบทที่ 5 กำหนดให้มีการตั้งคนกลางไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในเขตที่ดินข้างเคียง ซึ่งกระทำโดยคนกลางอย่างน้อย 3 คน² หากตกลงกันไม่ได้และ ต้องนำคดีขึ้นสู่ชั้นศาล กฎหมายก็ยังได้ระบุให้การเจรจาไกล่เกลี่ยเช่นว่านี้เป็นสิ่งที่สามารถ กระทำได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังบัญญัติไว้ในกฎหมายสิบสองโต๊ะ โต๊ะที่ 1 บทที่ 5 ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อคู่ความปฏิบัติตามวิธีการขั้นต้นแล้ว โจทก์ก็มีอำนาจแถลงเปิดคดีทันที เว้นแต่คู่ความจะได้ตกลงประนีประนอมความกัน ก็ให้เป็นอันเลิกแล้วกันไป” และในด้วบทที่ 6 กำหนดว่า “ถ้าหากคู่ความไม่มีทางประนีประนอมยอมคดีกันได้ โจทก์จะต้องแถลงคดีต่อศาล ก่อนเที่ยงวัน คู่ความทั้งสองฝ่ายจะต้องอยู่ต่อหน้าศาลและชี้แถลงตอบโต้คดีกัน”³ จากบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าก่อนเริ่มพิจารณาพิพากษาคดี ศาลก็จะให้คู่ความ ตกลงประนีประนอมกัน หากตกลงกันไม่ได้จึงจะเริ่มพิจารณาคดี ซึ่งก็เป็นการยอมรับกัน ให้มีการตกลงเจรจาระหว่างคู่ความกันก่อน

¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 35-36.

² หลวงสุทริวาทนฤพุมิ, ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท หนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงสุทริวาทนฤพุมิ 30 มกราคม 2529, หน้า 72-73.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ในยุคปัจจุบัน เมื่อสังคมเจริญก้าวหน้าและมีพัฒนาการด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ ได้มีการนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยมาใช้กันมากขึ้น เนื่องจากมีข้อพิพาทบางประเภทที่คู่พิพาทนั้นเองมีความประสงค์ที่จะใช้วิธีการประนีประนอมหรือวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาล ทั้งนี้เนื่องจากคดีความในศาลมีมากมายจนล้นศาล ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลมีความล่าช้า คู่ความ อัยการ ทนายความจึงพยายามหาแนวทางที่จะระงับข้อพิพาทกันนอกศาลเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในศาล เช่น ปัญหาความล่าช้า ปัญหาความบาดหมางของคู่ความด้วยกัน เพราะในบางครั้งคู่ความอาจยังต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในภายภาคหน้า และความจำเป็นที่จะต้องติดต่อธุรกิจการค้ากันต่อไป ซึ่งพ่อค้าหรือนักธุรกิจก็จะไม่ฟ้องร้องลูกค้า แต่จะใช้วิธีการรอมชอมเพื่อมิให้เกิดความบาดหมางกัน รวมทั้งปัญหาข้อจำกัดของข้อพิพาทที่มีรูปแบบใหม่ ๆ เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหาย ภาครัฐ ฯลฯ ซึ่งต้องอาศัยการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและยืดหยุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น จึงทำให้แต่ละประเทศพยายามแสวงหาวิธีการต่าง ๆ หลากรูปแบบเพื่อระงับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อให้บรรเทาเบาบางลงหรือหมดสิ้นไปบนพื้นฐานแห่งความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา นำวิธีการ “Alternative Dispute Resolution” (ADR) นอกศาล ซึ่งมีทั้งรูปแบบที่เป็น การเจรจาตกลง (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การค้นหาข้อเท็จจริง (Fact Finding) เป็นต้น มาใช้เพื่อให้คู่กรณีสมัคใจเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงและคู่กรณีที่จะเลือกว่ารูปแบบใดจะเหมาะสมกับข้อพิพาทของตน ในประเทศญี่ปุ่น ได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันนอกศาล โดยเฉพาะปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ค.ศ.1970 (Law for Dealing with Conflict of Pollution 1970, Law No.108)

สำหรับประเทศไทยนั้น ในอดีตผลจากรูปแบบสังคมครอบครัวขนาดใหญ่ที่พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานเพื่อการยังชีพ กิจกรรมของสมาชิกในสังคมจึงมีความเป็นอยู่แบบเรียบง่ายไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเท่าใด ดังจะเห็นได้จากการเก็บของป่า การค้าขายสัตว์เลื้อยและสัตว์ป่า ดังปรากฏจากหลักศิลาจารึกที่ว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ฟ้าลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงือน

คำทองคำ...”⁴ จึงทำให้การกระทบกระทั่งต่อสิทธิเสรีภาพของสมาชิกอื่นในสังคมจึงไม่ค่อยมีให้
ได้พบเห็นกันมากนัก แม้หากจะเกิดการกระทบกระทั่งระหว่างสมาชิกในสังคมขึ้นบ้าง
ก็เป็นเพียงผลจากความเป็นไปของการดำรงวิถีชีวิตของสมาชิกที่อยู่ในสังคมนั้น ๆ การระงับ
ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงคงเป็นไปโดยวิธีการง่าย ๆ ตามแบบพื้นบ้าน เช่น เมื่อผู้ได้รับความ
เสียหายจากการกระทำอันมิชอบของผู้อื่น แทนที่ผู้เสียหายจะเลือกใช้วิธีการแก้แค้นตอบแทน
ผู้เสียหายก็อาจจะเลือกใช้วิธีการให้อภัยและเรียกเอาค่าทำขวัญซึ่งตนกับผู้ก่อความเสียหายจะ
ได้ตกลงปรองดองกัน หรือที่เรียกว่า การเจรจาเพื่อตกลงยอมความกัน⁵ แต่ถ้าหากเป็นกรณี
ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากถึงขนาด การเจรจาไกล่เกลี่ยก็อาจจะกระทำไม่ได้โดยง่าย หากแต่
ต้องมีการตั้งบุคคลที่คู่พิพาทนับถือเข้ามาเป็นคนกลางเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทหรือเมื่อมีข้อพิพาท
เกิดขึ้น คู่พิพาทก็จะตกลงให้มีการระงับข้อพิพาทโดยการตั้งบุคคลที่ตนนับถือให้ชี้ขาดข้อพิพาท
ซึ่งการตกลงดังกล่าวเป็นการทำสัญญาอนุญาโตตุลาการนั่นเอง⁶

ต่อมาเมื่อสังคมไทยเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว กระบวนการแห่งกิจกรรมในสังคม
มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นและเป็นผลให้เกิดการบริโภครักษาธรรมชาติกันอย่างมหาศาล
การล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และ
ทรัพย์สินของผู้อื่นได้บ่อย ๆ เพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ การระงับความขัดแย้งหรือ
ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงมิใช่เรื่องที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีเพียงสองฝ่ายระหว่างผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่ง
ความเสียหายและผู้เสียหายที่สามารถคลี่คลายลงได้โดยวิธีการแบบพื้นบ้านดังเช่นในอดีต
ที่ผ่านมาอีกต่อไป หากแต่เป็นเรื่องที่จำต้องมี “รัฐ” เป็นบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง
โดยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อระงับ
ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้บรรเทาหรือคลี่คลายลงไปด้วยความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย

⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 2.

⁵ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้า 72-73.

⁶ เสาวนีย์ อัสวโรจน์, “สัญญาอนุญาโตตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 84.

ในช่วงแรก ๆ พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ยหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยพระองค์เอง ดังความที่ปรากฏเป็นหลักฐานในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอยู่อันหนึ่งแขวนไว้ หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไรไปส้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแค้นด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”

สมัยต่อ ๆ มามีการรับรองการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ ดังจะเห็นได้จากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ กฎหมายตราสามดวง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับกับคนในสังคมในสมัยนั้น โดยกำหนดให้มีบุคคลที่สามที่เรียกว่า อนุญาโตตุลาการมาช่วยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยและชี้ขาดข้อพิพาท ดังปรากฏความในพระไอยการลักษณะตระลาการ ซึ่งได้บัญญัติถึงอนุญาโตตุลาการ โดยบัญญัติรวมอยู่กับตระลาการอื่น ๆ ดังคำนิยามว่า อนุญาโตตุลาการ หมายถึง บุคคลที่คู่กรณีแต่งตั้งกันเองให้พิจารณาชี้ขาดคดีของตนและยินยอมปฏิบัติตามคำชี้ขาดของบุคคลนั้น คู่กรณีจะบังคับให้อนุญาโตตุลาการรับผิดชอบต่อตนไม่ได้ และคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ย่อมถึงที่สุด คู่กรณีจะอุทธรณ์มิได้ โดยมีเนื้อความจากพระไอยการตระลาการความว่า “อันว่าตระลาการหากจำพวกโดยพระธรรมศาสตร์อ้างหลักอินทภาส.... อนุญาโตประการหนึ่งตระลาการอันคู่ความยอมให้บังคับเอง” หรือ “อันว่าตระลาการคู่ความทั้งสองข้างยอมให้บังคับนั้น ถ้าแลบังคับนั้นชาติผิดใช้หาโทษ และจะอุทธรณ์เอาเนื้อความนั้นมาให้บังคับใหม่เล่ามิได้เลย เหตุเนื้อความทั้งสองกอรปด้วยอุสาหายอมให้ผู้นั้นบังคับ”⁷ แต่การรับรองวิธีการเช่นว่านี้มีลักษณะเป็นพิธีการมากกว่าการเจรจาไกล่เกลี่ยกันเอง

การเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทโดยมีภาครัฐเข้าร่วมทำหน้าที่เป็นคนกลางภายใต้วัฒนธรรมและกฎหมายดังกล่าวได้วิวัฒนาการเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยเริ่มประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2466 การระงับข้อพิพาทนี้จึงได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างเป็นทางการในรูปของสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2467 บรรพ 3 ลักษณะ 7 ว่าด้วยปราณีประนอม มาตรา 850-852 ดังความต่อไปนี้

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

“มาตรา 850 บัญญัติว่า อันว่าปรานีปรานอมนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญา ทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่ ถ้าจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผัน ให้แก่กัน

มาตรา 851 บัญญัติว่า อันสัญญาปรานีปรานอมนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ ท่านว่า เป็นโมฆะ

มาตรา 852 บัญญัติว่า ผลของสัญญาปรานีปรานอมนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้อง ซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้น ว่าเปนของตน”⁸

นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดกระบวนการดำเนินการไว้ในพระราชบัญญัติ กระบวนวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) หมวด 19 มาตรา 116-121 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการที่เป็นคดีในศาลชั้นต้น และการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการอยู่ในความควบคุมของศาลอย่างใกล้ชิด กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนด องค์การรัฐที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง กล่าวคือ คดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้นนั้น ถ้าคู่กรณีเห็นพ้องกันจะร้องขอต่อศาลให้เชิญผู้หนึ่งผู้ใดคนเดียวหรือหลายคนมาเป็น อนุญาโตตุลาการตัดสินคดีนั้น ให้ศาลเชิญมาเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดคดีได้ตามมาตรา 116-117⁹ จะเห็นได้ว่าแม้วิธีการอนุญาโตตุลาการในกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีลักษณะเป็น รูปแบบของการเจรจา แต่ก็เป็น การเจรจากันอย่างมีขั้นตอนที่สลับซับซ้อนมากขึ้น และบังคับใช้ ได้กับกรณีการระงับข้อพิพาทในคดีแพ่งทั่วไป เมื่อวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ กับสังคมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบจากวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยแบบพื้นบ้าน ที่ไม่มีพิธีรีตองในการเจรจามากมายเท่าใดนักไปสู่รูปแบบที่ปรากฏพิธีการตามที่กฎหมาย กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน ผลจากการระงับข้อพิพาทภายหลังที่ประเทศไทยประกาศใช้ พระราชบัญญัติกระบวนวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.115 ดังกล่าวข้างต้น ทำให้การเจรจาระงับ ข้อพิพาทต้องประสบกับความสำเร็จเพียงเล็กน้อย เพราะส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่การฟ้องคดี ต่อศาล การใช้วิธีการระงับข้อพิพาทในรูปแบบการเจรจามีเฉพาะในกรณีของการค้าขาย การทำธุรกิจ

⁸ เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 37 สิงหาคม 2477, หน้า 406-407.)

⁹ เสาวนีย์ อัครวิจารณ์, “สัญญาอนุญาโตตุลาการ,” หน้า 86.

ซึ่งจะต้องมีการทำข้อตกลงเป็นสัญญาก่อนมีข้อพิพาท ทั้งนี้เพราะเหตุที่กระบวนการเจรจา
ระงับข้อพิพาทตามรูปแบบภายใต้กฎหมายกำหนดนั้น มีกระบวนการที่ก่อให้เกิดปัญหาและ
อุปสรรคต่อคู่กรณีมีใช้น้อย เช่น ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาล ไม่อาจจะไป
ระงับข้อพิพาทกันนอกศาล

กล่าวโดยเฉพาะเมื่อสังคมได้ก้าวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมนิยมที่ทั้งภาครัฐและ
ปัจเจกชน ต่างพากันหันมาใช้กิจกรรมอุตสาหกรรมเป็นภาคนำในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ
ของประเทศ และก่อให้เกิดการทำลายระบบสิ่งแวดล้อม จนสร้างผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย
อนามัยและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในสังคมเดียวกันนั้น จึงทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมี
ลักษณะที่ละเอียดอ่อนและยุ่งยากต่อการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เป็นมูลเหตุแห่งความขัดแย้ง
หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในบางครั้งมีลักษณะ
ที่เป็นนามธรรม เช่น ความเจ็บป่วยที่มีสาเหตุเนื่องมาจากมลพิษภายใต้หลักความสัมพันธ์
ระหว่างการกระทำและผล (Causation) อันเป็นหลักที่ใช้ในการพิสูจน์ถึงความรับผิดชอบของจำเลย
ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายหรือโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผลเสียหายที่ได้รับนั้นเป็นผลเกิด
จากการกระทำของโรงงานหรือผู้ประกอบการนั้น แต่ตามข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น
เป็นการยากที่โจทก์จะพิสูจน์ได้เพราะบ่อยครั้งที่โรงงานปล่อยของเสียออกมาแต่ไม่ได้ทำให้เกิด
ความเสียหายในทันที หากแต่ต้องใช้ระยะเวลาในการก่อความเสียหายจึงเป็นอุปสรรคต่อการ
พิสูจน์ถึงลักษณะและความรุนแรงของความเสียหาย นอกจากนี้ยังต้องใช้ความรู้ในทาง
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าช่วย ซึ่งประชาชนไม่มีความรู้ ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ ประกอบ
กับวิธีการดำเนินการของกิจการนั้นผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการไม่สามารถเปิดเผยได้ เพราะถือว่าเป็น
ความลับในการผลิต¹⁰ ในบางคดีที่มีจำเลยหลายคนและจำเลยเหล่านั้นมีโรงงานอยู่ใกล้ ๆ
กัน การบ่งชี้ให้แน่นอนว่า ความเสียหายเกิดจากโรงงานใดทำได้ยาก จำเลยอาจต่อสู้ได้ว่า
ความเสียหายมิได้เกิดจากโรงงานของตน เป็นต้น จึงไม่สามารถที่จะชี้ชัดถึงมูลเหตุแห่งความ
เสียหายได้ในทันทีทันใดในระยะเวลาอันสั้น ดังตัวอย่างคดีคณงานของโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขต

¹⁰ จรณชัย คัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,”
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 46-47.

การนิคมอุตสาหกรรมลำพูน ซึ่งเป็นคดีตัวอย่างชี้ให้เห็นถึงความยุ่งยากในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในศาล ไม่ว่าจะเป็นการเสียเวลา การสิ้นเปลืองเงินทองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อสู้ทางคดี รวมทั้งต้องมีภาระในการพิสูจน์ของคู่ความในคดี

จากกรณีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวมีเหตุปัจจัยให้พิจารณา 2 ประการ คือ

ประการแรก หากจะค้นหา “ปริมาณหรือจำนวน” ของผู้เสียหายจากเหตุแห่งมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ย่อมเป็นภาระที่ทุกฝ่ายสามารถดำเนินการได้อย่างไม่ยุ่งยากเท่าใดนัก

ประการที่สอง คือ หากจะค้นหามูลเหตุที่เป็นเงื่อนไขแห่งการเกิดความเสียหายของผู้เสียหายก็ดี ปริมาณหรือจำนวนความเสียหายก็ดี บุคคลผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายก็ดี ดูจะมีใช้กรณีที่สามารถกระทำได้โดยง่ายดังเช่นในกรณีแรก แม้ว่ารัฐจะนำเอาหลักเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งน่าจะเป็นมาตรการที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่การที่จะทราบเหตุแห่งปัจจัยประการที่สองนั้น จะมีข้อพิจารณาเบื้องต้นให้ต้องค้นหาอีกหลายประการ ดังนี้

1. ในประเด็นเรื่องมูลเหตุที่เป็นเงื่อนไขแห่งการเกิดความเสียหายนั้น จะต้องอาศัยวิธีการทางเทคนิคทั้งจากบุคคล วัตถุ และอื่น ๆ หรือที่เรียกว่า พยานหลักฐาน ซึ่งอาจได้แก่พยานบุคคล เช่น แพทย์ ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ได้รับความเสียหายเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น ก็ยังต้องประสบกับความยุ่งยากในการพิสูจน์ถึงสิทธิของตนว่ามีแค่ไหน เพียงใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเท่าใด ซึ่งในการพิสูจน์ความเสียหายนี้เอง ผู้เสียหายก็ต้องมีภาระที่ต้องหาพยานหลักฐานเพื่อมาสนับสนุนให้ศาลเห็นถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตนตามกฎหมาย แต่การหาพยานหลักฐานเช่นนี้ก็ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เช่น การหาพยานที่รู้เห็นเหตุการณ์หรือทราบข้อเท็จจริงมาให้การ ผู้เสียหายไม่สามารถบังคับพยานผู้นั้นให้มาให้ถ้อยคำหรือมาเบิกความได้ เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความไม่ใช่เป็นบทบังคับให้พยานผู้นั้นจะต้องมาให้การต่อศาล เว้นแต่ผู้เสียหายจะร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกผู้นั้นมาให้การ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากพยานผู้ได้รับหมายเรียกขาดจิตสำนึกหรือความเห็นอกเห็นใจ โดยไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อเท็จจริงที่ตนรู้เห็นมา ด้วยการบ่ายเบี่ยงต่อการให้ข้อมูลที่แท้จริง ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายได้ เป็นต้น หากจะพิจารณาถึงคำตอบ

ในประการที่สอง จะเห็นได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนี้ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับ ผู้เสียหายแล้ว ยังต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลต่าง ๆ เช่น แพทย์ ผู้เชี่ยวชาญ นักบรรดาวิทยา นักปฏิบัติการเคมี องค์กรเอกชน หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสุขของแผ่นดิน สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม ต้องอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิดเหมือนคดีทั่วไป ซึ่งต้องเป็นไปตามองค์ประกอบและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่อง การพิสูจน์ว่าใครเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อโจทก์ ซึ่งในการพิสูจน์เพื่อหา ตัวผู้กระทำในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการยากมาก ดังปรากฏให้เห็นในคดี ดังตัวอย่างคดีของ นางมยุรี เติวิยะ (โปรดดู รายละเอียดคดี บทที่ 4 หัวข้อ 4.2)

2. การนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยเรื่องของการเป็น “ผู้เสียหาย” โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีตามมาตรา 55 บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือ บุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มี เขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” จากบทบัญญัติ ดังกล่าวมีความหมายในทำนองว่า เมื่อผู้ใดโต้แย้งหรือคัดค้านสิทธิของผู้เสียหายซึ่งมีอยู่ โดยชอบกิติ หรือเมื่อสิทธิของผู้นั้นถูกโต้แย้งทำลายเสียหายกิติ หรือเมื่อผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้ รับประโยชน์จากผู้อื่นได้ การที่ผู้นั้นจะขอให้ได้รับความรับรอง ค้ำประกัน และบังคับตามสิทธิ นั้น ๆ จะต้องเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมายสารบัญญัติ เมื่อผู้เสียหายได้รับความเสียหาย จากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้เป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินต้องฟ้องตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ตามหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดทั่วไป ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติในขณะนั้น ในการดำเนินคดีตามกฎหมายดังกล่าวทำให้ผู้เสียหายต้องประสบกับความยุ่งยากในการพิสูจน์ ถึงสิทธิแห่งตนที่ถูกโต้แย้งคัดค้านตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะตามหลัก กฎหมายละเมิดผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจำเลยที่ถูกฟ้องนั้นเป็นผู้จงใจหรือ ประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหาย แต่ในคดีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้นมีลักษณะ การกระทำที่แตกต่างจากคดีละเมิดโดยทั่วไป กล่าวคือ ในบางครั้งโจทก์ผู้ได้รับความเสียหาย แทบจะไม่รู้สึกตัวว่าตนเองกำลังได้รับอันตรายจากมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมบริเวณใกล้เคียง ปล่อยออกมากับน้ำทิ้งหรืออากาศเสียจากโรงงาน ความเสียหายจึงมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เหมือนดังเช่นคดีละเมิดโดยทั่วไป ดังนั้น การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ย่อมต้องแตกต่างไปจากคดีละเมิดทั่ว ๆ ไป แม้เมื่อรัฐได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ขึ้นใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีได้

บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายไว้โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไร

3. เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของความเสียหายในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว มักจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดแหล่งเดียวหรือหลายแหล่งที่อาจก่อความเสียหายแก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงอาจมีผู้ได้รับความเสียหายหลายคนในการกระทำละเมิดครั้งเดียวกันเพื่อใช้สิทธิฟ้องคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยการที่ผู้เสียหายแต่ละคนต่างแยกฟ้องกันเป็นคนละคดีซึ่งไม่เป็นผลดีต่อผู้เสียหายเหล่านั้นหลายประการ กล่าวคือ ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นอย่างมาก อีกทั้งเมื่อศาลรวมการพิจารณาทุกคดีเข้าด้วยกันแล้วก็จะทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะผู้เสียหายแต่ละคนอาจฟ้องคดีไม่พร้อมกันเนื่องจากบทบัญญัติในส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งในปัจจุบันมีข้อจำกัด ทำให้ผู้เสียหายที่มีมากไม่สามารถร่วมกันฟ้องคดีเดียวกัน จึงทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนไม่ได้รับความสะดวกหรือไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายได้ทันที่¹¹

4. ในเรื่องภาระการพิสูจน์ตามหลักวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 บัญญัติว่า “ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างไร ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้นำหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง.....” ตามหลักทั่วไปที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องนำสืบ” แต่มีข้อยกเว้นในมาตรา 84 (2) ว่า “...ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่า ตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว” แต่เดิมการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม การใช้สิทธิฟ้องจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งทำให้โจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมต้องประสบกับความยุ่งยากในการพิสูจน์ถึงเจตนาของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96, 97 ซึ่งบัญญัติเป็นบทสันนิษฐานของกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา

¹¹ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องทางวิธีพิจารณาความในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 6.

84 (2) ทำให้การพิจารณาพิสูจน์ในเรื่องใครเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตกเป็นหน้าที่ฝ่ายจำเลย ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่พิสูจน์ ถึงแม้ว่าการพิจารณาพิสูจน์ตัวผู้กระทำจะตกเป็นหน้าที่ของจำเลยแล้วก็ตาม แต่ในเรื่องของการกำหนดจำนวนค่าเสียหายยังคงตกอยู่ภายใต้หลักทั่วไปที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องนำสืบ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งก็ยังคงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการพิจารณาพิสูจน์แก่ฝ่ายผู้เสียหาย เช่น ต้องนำผู้เชี่ยวชาญมาสืบพิสูจน์ถึงจำนวนสารพิษที่เข้าไปสะสมอยู่ในร่างกายถึงขนาดเท่าใดจึงจะเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือถึงแก่ชีวิต โดยเฉพาะค่าเสียหายบางประเภท เช่น ค่าความสูญเสีย ค่าเศร้าโศกเสียใจ ความว่าเหว ความทุกข์โทมนัส ศาลยุติธรรมจะถือว่าเป็นค่าเสียหายที่ไม่สามารถเรียกร้องได้ เพราะเป็นค่าเสียหายทางจิตใจเป็นนามธรรม ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 1742/2499, 789/2502 วินิจฉัยว่า ค่าเสียหายทางจิตใจเพราะเกิดความว่าเหวสูญเสียภริยาผู้เคยปฏิบัติให้ชีวิตจิตใจมีความสุข ไม่มีบทกฎหมายให้เรียกร้องเพื่อความทุกข์โทมนัสได้¹²

การระงับข้อพิพาทโดยใช้วิธีการทางศาลนอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านข้อขัดข้องทางวิธีพิจารณาหลายประการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลก่อให้เกิดความชะงักงันในการลงทุนตามหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน เนื่องจากต้องใช้เวลามากกว่าการพิจารณาและพิพากษาคดี ๑ หนึ่ง จะเสร็จสิ้นลง ประกอบกับในระหว่างนั้นต้องว่าจ้างทนายความผู้มีความรู้ความชำนาญ จึงต้องเสียค่าทนายความในอัตราสูง ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ตลอดจนหากผลของคดีปรากฏออกมาว่า ผู้ประกอบการต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายตามฟ้อง ก็จะเป็นเงินจำนวนมหาศาลที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระแล้วนำรายจ่ายเหล่านั้นบวกเข้าเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้า ทำให้ต้นทุนสูง และเมื่อผลผลิตออกมาจำหน่ายก็จะทำให้สินค้าเหล่านั้นมีราคาสูงขึ้น และย่อมเป็นผลกระทบมาสู่ผู้บริโภคที่จะเป็นผู้แบกรับภาระเป็นขั้นสุดท้ายและจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจตามมา เนื่องจากค่าครองชีพของผู้บริโภคในสังคมมีจำนวนเท่าเดิม ในขณะที่สินค้าราคาสูงกว่ากำลังซื้อ ทำให้เกิดภาวะการฝืดเคือง นอกจากนี้ผู้ลงทุนต้องเสียเวลาในการเป็นพยานในศาล ต้องเสียเวลาในการซักซ้อมพยานหลักฐาน ซึ่งแทนที่จะเอาเวลาดังกล่าวไปคิดค้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการลงทุนทางเศรษฐกิจ กลับต้องเสียเวลาในการเป็นพยานในศาล

¹² ญัตติ วรณานิช, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เนื่องจากการกระทำละเมิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 102.

นอกจากนี้ การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยังก่อให้เกิดความบาดหมางใจระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพราะจะต้องมีการแบ่งข้างเป็นฝ่ายโจทก์ ฝ่ายจำเลย ผลของคดีจะออกมาในรูปของฝ่ายหนึ่งแพ้คดี และอีกฝ่ายหนึ่งชนะคดี ความรู้สึกที่ดีที่เคยมีระหว่างกันกลับกลายมาเป็นศัตรูคู่แค้นกัน และในบางครั้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายก็อาจต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน แต่เมื่อฟ้องคดีแล้วก็จะเกิดทริฐิ ไม่อาจมองหน้ากันได้อีก เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการให้ตนเองเป็นฝ่ายชนะโดยมิได้คำนึงถึงสิ่งที่พึงประสงค์ตามที่แต่ละฝ่ายต้องการจริง ๆ

ด้วยเหตุนี้ จึงปรากฏนักวิชาการบางท่านได้นำเสนอวิธีการระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเช่นว่านี้ ด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาลเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและลดปัญหาความสิ้นเปลืองในค่าใช้จ่ายและเวลา เช่น การจัดตั้งตุลาการหมู่บ้าน ซึ่งเกิดจากแนวความคิดที่จะนำเอาทฤษฎีทางการปกครองมาใช้ร่วมกับกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีโอกาสปกครองกันเอง ตัดสินพิจารณาข้อพิพาทเบื้องต้นกันเอง โดยคาดหวังว่าการตัดสินหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จะเป็นที่ยอมรับของคู่พิพาทและของราษฎรในชุมชนนั้น ๆ อันจะเป็นความยุติธรรมที่ได้รับจากคนในกลุ่มเดียวกันมาจัดให้เป็นระบบสอดคล้องกับประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมไทยในชนบท โดยให้ผู้อาวุโสที่เป็นที่เคารพนับถือเชื่อฟังของประชาชนในหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นตุลาการในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม อันเป็นขั้นตอนที่ทำให้ต้องเสียเวลา เสียเงินเสียทองและอาจเป็นการก่อให้เกิดการอาฆาตพยาบาทกันต่อไปไม่สิ้นสุดของคู่พิพาทได้อีกด้วย¹³ หรือโดยวิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการที่มีลักษณะการระงับข้อพิพาทโดยบุคคลธรรมดาที่มีคู่พิพาทเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี โดยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2530

อย่างไรก็ตาม วิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมานี้ก็ยังเป็นวิธีการที่จำต้องผ่านกระบวนการโดยองค์กรภาครัฐที่กำหนดพิธีการไว้ค่อนข้างเคร่งครัดซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อประชาชนในท้องถิ่นไม่น้อย เช่น วิธีการอนุญาโตตุลาการ ถ้านำมาใช้เพื่อการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม แม้วิธีดังกล่าวจะเป็นวิธีการที่ดี เพราะเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทในอันที่จะระงับข้อพิพาทและการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะเปิดโอกาส

¹³ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังค์สุวรรณ, วิณา เรืองสกุล, รายงานผลการวิจัยเงินทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง ตุลาการหมู่บ้าน (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 2, 162.

ให้คู่พิพาทได้แสดงข้อเรียกร้องและข้อต่อสู้ของตนได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาหลายประการ¹⁴ ดังนี้

ประการแรก การนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการได้ต่อเมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว คู่พิพาทจึงจะสามารถนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการได้โดยผลของสัญญา แต่จากสภาพข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีคู่พิพาทสิ่งแวดล้อมรายใดเข้าทำสัญญาเพื่อระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ เพราะเนื่องจากการที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก และมีความเสียหายที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถจะรวมตัวกันเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญาอนุญาโตตุลาการกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้

ประการที่สอง ประชาชนตลอดจนฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์มากที่สุดก็ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าวิธีการอนุญาโตตุลาการจะสามารถใช้ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมให้ยุติลงได้ด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ประการสุดท้าย แม้ว่าจะมีวิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการอยู่ก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ เพราะการนำข้อพิพาทเข้าสู่อนุญาโตตุลาการไม่ว่าจะโดยผลของสัญญาหรือโดยผลของกฎหมายก็ตาม ก็จะต้องมีคู่กรณีในการตกลงมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งถ้าเป็นกรณีโดยผลของสัญญาก็จะต้องมีการตกลงกันล่วงหน้า ซึ่งเท่ากับว่าจะต้องมีคู่กรณีเพื่อทำความตกลงกันไว้ก่อน เช่น กรณีของการทำสัญญาซื้อขายหรือกรณีที่มิกฎหมายกำหนดให้กิจการบางอย่าง เช่น กิจการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะหรือสัญญาอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นข้อตกลงในสัญญาหรือข้อกำหนดในกฎหมายอันเป็นการตกลงกันล่วงหน้า หรืออีกกรณีหนึ่งซึ่งอาจอยู่ในขั้นตอนที่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว จึงมาตกลงกันเพื่อมอบข้อพิพาทนั้นให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาและชี้ขาด แต่สำหรับปัญหาความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเป็นเรื่องของความเสียหายที่ไม่สามารถกำหนดตัวผู้เสียหายและผู้ก่อความเสียหายไว้ล่วงหน้า จึงไม่อาจที่จะทำสัญญากันล่วงหน้าเพื่อให้อนุญาโตตุลาการเข้ามาพิจารณาและชี้ขาดได้และถึงแม้ว่าเมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

¹⁴ ไกรสร เลียงสมบูรณ์, “การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 230-231, 262-267.

เกิดขึ้นแล้วและรู้ตัวผู้ก่อความเสียหายและผู้ได้รับความเสียหาย เมื่อคู่พิพาทตกลงยินยอมมอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการเพื่อพิจารณาและชี้ขาดตัดสินแล้วทำเป็นสัญญาก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวไม่อาจดำเนินการให้ตรงตามวัตถุประสงค์ เพราะคู่พิพาทไม่มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้การตัดสินชี้ขาดของอนุญาตตุลาการอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของคู่พิพาท¹⁵

ดังนั้น หากการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมด้วยการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้เสียหาย ผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือตัวแทน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งคู่กรณีในพื้นที่นั้น ๆ ให้การยอมรับและให้ความเคารพนับถือเชื่อฟังอย่างแท้จริง อันได้แก่ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ นักวิชาการ นักระบาดวิทยา โดยมาร่วมกันเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อทำความตกลงตามความต้องการของแต่ละฝ่ายก็จะได้ข้อยุติที่ดีและกลับคืนเป็นมิตรที่ดีต่อกันได้ซึ่งจะเป็นวิธีการที่น่าจะเอื้อประโยชน์ต่อสังคมได้มากกว่า โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้มุ่งศึกษาค้นคว้าต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการมีคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นถึงรูปแบบ วิธีการ คุณสมบัติของคณะกรรมการ

1.2.3 เพื่อนำเอารูปแบบนั้นไปศึกษาวิเคราะห์กับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้ว

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-231.

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นศึกษาการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบทำให้ผู้ได้รับมลพิษเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน โดยศึกษาเฉพาะกรณีผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายในทางแพ่งเท่านั้น

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีการทางศาลก่อให้เกิดข้อขัดข้องทางวิธีพิจารณาหลายทาง คือ ลักษณะของข้อเท็จจริง การสืบพยานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ จำนวนผู้เสียหาย ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมและยังสร้างความบาดหมางใจระหว่างคู่พิพาทอีกด้วย การนำรูปแบบใหม่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนอกศาล ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศได้นำมาดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการสามารถบรรลุผลดีในการระงับข้อพิพาทนอกศาลได้ในระดับหนึ่ง การนำรูปแบบใหม่ในการระงับข้อพิพาทในรูปแบบของคณะกรรมการมาใช้กับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของไทยจึงเป็นทางออกที่ดีอีกทางหนึ่งที่จะทำให้ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมสามารถระงับลงไปได้ด้วยดี

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 วิจัยเอกสาร โดยจะวิเคราะห์ถึงตัวบทกฎหมาย ประกอบด้วย

- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- 2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522
- 3) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
- 4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457
- 5) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- 6) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 7) เอกสารอื่น ๆ อาทิเช่น เอกสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ, บทความที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.5.2 วิจัยภาคสนาม ส่วนสำคัญที่จะทำให้ได้ข้อมูลมาใช้ประกอบการนำเสนอ และวิเคราะห์โครงสร้างและรูปแบบคณะกรรมการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นจะมาจากข้อมูลที่ได้จากต่างประเทศและศึกษากรณีตัวอย่าง โดยมุ่งศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและมีข้อพิพาทแล้ว โดยเลือกพื้นที่ศึกษา คือ นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ด้วยการสัมภาษณ์เชิงสนทนาเพื่อสอบถามความคิดเห็นจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากได้มีการนำวิธีการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการมาใช้แล้ว ผลของการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้จะยังให้เกิดความพึงพอใจ

กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เพื่อขอความคิดเห็นในเรื่องนี้ แยกออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้เสียหาย ได้แก่ เอกชนที่ได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กลุ่มที่ 4 กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน จ่าจังหวัดลำพูน ผู้จัดการนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ

กลุ่มที่ 5 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน

รายละเอียดของข้อมูลการสัมภาษณ์ โปรดดู ผนวก ข.

ประเด็นสัมภาษณ์

1. องค์คณะของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม
2. การได้มาและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ
3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม
4. กระบวนการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม
5. ผลของการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบถึงรูปแบบของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการมีคณะกรรมการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นถึงรูปแบบ วิธีการ คุณสมบัติของคณะกรรมการ

1.6.3 สามารถนำเอารูปแบบที่ได้ไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อใช้กับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้ว อันจะทำให้คู่พิพาทหันมาให้ความสนใจในวิธีการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการมากขึ้นและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทมากขึ้น