บทที่ 5

การนำวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าแนวทางพัฒนาประเทศมุ่งเน้นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นภาคนำของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งผลลบที่ตามมาก็คือปัญหาสิ่งแวดล้อม จากสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งในอดีต และที่เห็นเด่นชัดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาอันใกล้นี้ คือ ปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียที่อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และปัญหาอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนจนทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษกับฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากมลพิษ ซึ่งแนวทางในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น จากผลของการสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถามนายอำเภอจำนวน 43 ท่าน ซึ่งรับผิดชอบในพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม และเคยมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว พบว่าเมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายจะดำเนินการ 2 วิธี คือ การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น นายอำเภอ จำนวนร้อยละ 38.54 หรือร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด จำนวนร้อยละ 28.31 ดังปรากฏในตารางที่ 3 (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 วิธีดำเนินการระงับข้อพิพาทของผู้เสียหาย (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

วิธีดำเนินการของผู้เสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม	จำนวน	ร้อยละ
ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง	37	38.54
ขอให้องค์กรเอกชน (NGO) ช่วยเหลือ	6	6.25
ร้องเรียนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น		
อุตสาหกรรมจังหวัด	27	28.13
รวมกลุ่มกันตั้งตัวแทนไปเจรจากับผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	14	14.54
รวมกลุ่มกันประท้วง	9	9.38
อื่น ๆ	3	3.12
รวม	96	100

และเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรืออีกนัยหนึ่ง คือ นายอำเภอได้รับการร้องเรียนจากผู้เสียหายแล้ว วิธีการที่นายอำเภอมักจะนำมาใช้เพื่อทำการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็คือ วิธีการไกล่เกลี่ย จำนวนร้อยละ 53.45 ดังปรากฏในตารางที่ 4 (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 วิธีการดำเนินการระงับข้อพิพาทของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

วิธีดำเนินการข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม	จำนวน	ร้อยละ
เรียกคู่พิพาทมาไกล่เกลี่ย	31	53.45
ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง และกำหนดค่าสินไหมทดแทน	18	31.03
แนะนำให้ผู้เสียหายไปฟ้องคดีต่อศาล	2	3.45
อื่น ๆ	7	12.07
รวม	58	100

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากวิธีการดังกล่าวผลปรากฏว่า ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นสามารถระงับลงได้ถึงร้อยละ 60.47 ดังปรากฏในตารางที่ 5 (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นในผลของวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ผลของวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม	จำนวน	ร้อยละ
ข้อพิพาทระงับ	26	60.47
ข้อพิพาทไม่ระงับ	12	27.90
ไม่ตอบ	5	11.63
รวม	43	100

ปัญหาก็คือ ถึงแม้ว่าข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่แล้ว จะสามารถระงับลงไปได้ก็ตาม แต่ผลของการระงับข้อพิพาทจะเกิดจากความเป็นธรรมกับฝ่ายผู้เสียหายหรือไม่ ในเมื่อสภาพความเป็นจริงจากสถานภาพของคู่พิพาทแล้ว จะพบว่าผู้เสียหายในสถานภาพที่เสียเปรียบกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ สิ่งที่ผู้เสียหายเรียกร้องซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสิ่งซึ่งยุ่งยากที่ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะปฏิบัติได้ เช่น เรียกร้องให้ยุติการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือให้ปิดกิจการ ดังปรากฏในตารางที่ 6 (ดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 สิ่งที่ผู้เสียหายเรียกร้อง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

สิ่งที่ผู้เสียหายเรียกร้อง	จำนวน	ร้อยละ
ให้ผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมชดใช้ค่าเสียหาย	15	13.40
ให้ผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมงดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย	30	26.79
ให้หน่วยงานของรัฐสั่งปิดกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย	23	20.53
ขอให้ฟื้นฟูและแก้ไขสิ่งแวดล้อมให้กลับสู่สภาพเดิม	22	19.64
ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	22	19.64
รวม	112	100

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อพิพาทสามารถจะระงับลงไปได้ โดยเฉพาะในส่วนของข้อพิพาททางแพ่ง คือ การชดใช้ค่าเสียหายของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นด้วยความจำยอมของฝ่ายผู้เสียหายที่จะต้องยอมรับค่าสินไหมทดแทนมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากหากผู้เสียหายไม่ยอมรับข้อเสนอของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายก็จะต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีความยังศาล ซึ่งขัดกับความประสงค์และนิสัยของคนไทยโดยทั่วไปที่ไม่ต้องการเป็นคดีความยังศาล นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เสียหายกรณีอากาศเป็นพิษที่ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง พบว่าค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ได้รับจากฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอและเหมาะสมกับความเสียหายที่ได้รับ แต่จำต้องยอมรับ เนื่องจากผู้เสียหายส่วนใหญ่มีความเกรงใจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่เคยมาช่วยปรับปรุงหรือพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนนและแหล่งน้ำภายในหมู่บ้าน และประการที่สำคัญส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายเห็นว่าเป็นเรื่องของเคราะห์กรรมของตน และถึงอย่างไรเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ได้ผ่าน

มาแล้ว จึงเพียงแต่หวังว่าขออย่าให้เหตุการณ์ในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นกับพวกตนอีก ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเห็นว่าสิ่งที่ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ชดใช้ให้แก่ฝ่ายผู้เสียหายนั้นเป็นการเหมาะสมดีแล้ว ในกรณีดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาในเรื่องความถูกต้อง ความเหมาะสม อันเป็นที่มาของการพิจารณาถึงความยุติธรรมตามทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรมในการชดเชยตามแนวความคิดของอริสโตเติล ซึ่งถือว่าค่าชดเชยที่ผู้เสียหายสมควรจะได้รับนั้นจะต้องปรับได้ตามความถูกต้องเหมาะสมแล้วตามสภาพความเป็นจริง เพราะถือว่าเป็นความยุติธรรมสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น วิธีการพิจารณาค่าชดเชยจึงน่าจะเกิดจากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะในการกำหนดมูลค่าของความเสียหายให้สัมพันธ์กับความเสียหายและสภาพทางสังคมของผู้เสียหาย ตลอดจนสภาวะของทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไป แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาฝ่ายผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทกลับใช้เพียงดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย หรือหากมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการนั้น ๆ ในการประเมินค่าเสียหายที่เห็นว่า ผู้เสียหายสมควรจะได้รับเท่านั้นเอง ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอที่จะกล่าวยืนยันว่านั่นคือความยุติธรรมสำหรับฝ่ายผู้เสียหาย

ด้วยเหตุของปัญหาในเรื่องความยุติธรรมดังกล่าว จึงทำให้เกิดแนวความคิดขึ้นมาว่าการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นน่าจะทำโดยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงมากกว่าที่จะทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังที่ผ่านมา แนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของการนำเอาระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมตามวิทยานิพนธ์นี้

จากแนวความคิดดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้สอบถามนายอำเภอที่เป็นกลุ่มประชากรตัวอย่างในเรื่องอนุญาโตตุลาการพบว่านายอำเภอที่รู้จักสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรมมีร้อยละ 46.51 และนายอำเภอที่ไม่รู้จักสำนักอนุญาโตตุลาการมีร้อยละ 44.19 ซึ่งเห็นว่านายอำเภอที่รู้จักและไม่รู้จักสำนักอนุญาโตตุลาการมีจำนวนเกือบจะเท่ากัน ดังปรากฏในตารางที่ 7 (ดูตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 สำนักงานอนุญาโตตุลาการ

สำนักงานอนุญาโตตุลาการ	จำนวน	ร้อยละ
1. รู้จัก	20	46.51
2. ไม่รู้จัก	19	44.19
3. ไม่ตอบ	4	9.30
รวม	43	100

และเมื่อมีการให้คำนิยามอนุญาโตตุลาการไว้ในแบบสอบถามว่า เป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาท ซึ่งคู่กรณีได้ตกลงยินยอมให้ทำการระงับข้อพิพาทของตน และผลของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนั้นถือว่าถึงที่สุด ห้ามมิให้อุทธรณ์ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ วิธีนี้จัดว่าทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้โดยเร็วกว่าการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อพิจารณาตามความคิดเห็นของนายอำเภอต่อแนวคิดนี้พบว่านายอำเภอจำนวนร้อยละ 58.14 เห็นด้วยที่จะให้อนุญาโตตุลาการทำการระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่วนนายอำเภออีกจำนวนร้อยละ 34.88 ไม่เห็นด้วยที่จะให้อนุญาโตตุลาการทำการระงับข้อพิพาทนั้น ด้วยเหตุผลของความไม่รู้จักสำนักงานอนุญาโตตุลาการว่ามีอยู่แล้ว และสามารถจะทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทได้ ดังปรากฏในตารางที่ 8 (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 อนุญาโตตุลาการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท

ความเห็นที่จะให้อนุญาโตตุลาการทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อม	จำนวน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	25	58.14
2. ไม่เห็นด้วย	15	34.88
3. ไม่ตอบ	3	6.98
รวม	43	100

จากข้อมูลดังกล่าวนี้เองทำให้เห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะนำวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้ระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะความคิดเห็นของนายอำเภอเหล่านั้นมาจากอำเภอที่เคยมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วเป็นส่วนใหญ่ ตลอดจนถึงอำเภอที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้วแม้จะยังไม่มีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น แต่ก็มีแนวโน้มว่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้ในอนาคตถึงร้อยละ 95.35 (ดูตารางที่ 9)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9 แนวโน้มปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต

แนวโน้มปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกิด	2	4.65
เกิด	41	95.35
รวม	43	100

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตารางที่ 8 ประกอบตารางที่ 9 แล้ว อาจกล่าวได้ว่านายอำเภอในท้องที่ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต ส่วนใหญ่จะยอมรับหากจะมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ด้วยเหตุนี้เองจึงนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ถึงวิธีการนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ

5.1 การนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ

ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 ว่า เมื่อมีข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้นแล้ว ข้อพิพาทนั้นสามารถที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการได้ 2 กรณี คือ โดยผลของสัญญาและโดยผลของกฎหมาย

5.1.1 โดยผลของสัญญา

วิธีการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการโดยผลของสัญญานี้เป็นเรื่องที่เกิดจากคู่กรณีต่างมีความสมัครใจที่จะมอบข้อพิพาทให้บุคคลกลางซึ่งมิใช่ศาล ทำหน้าที่

ใกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยคู่กรณีต่างจะยอมรับในผลของคำชี้ขาดของบุคคลกลางนั้น บุคคลกลางนี้ได้ชื่อว่าเป็นอนุญาโตตุลาการ และวิธีการนี้เกิดจากความตกลงของคู่พิพาทที่ได้ทำสัญญาไว้ต่อกันว่าจะมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดอันเป็นไปตามทฤษฎีสัญญา (Contractual Theory) ซึ่งทำได้ 2 กรณี คือ

(1) ทำสัญญาไว้ก่อนที่จะมีข้อพิพาท หมายถึง คู่กรณีมีการทำสัญญาเรื่องอื่นไว้ก่อนแล้ว และในสัญญานั้นระบุว่าหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่สัญญาจะยินยอมมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด แต่ในกรณีของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อพิพาททางละเมิด กล่าวคือ คู่กรณีมิอาจล่วงรู้มาก่อนล่วงหน้าว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้น และคู่กรณีต่างก็มิได้มีความผูกพันกันตามกฎหมายหรือตามสัญญากันมาก่อน แต่สิทธิของผู้เสียหายในปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น เกิดขึ้นมาจากการทำละเมิดของผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมแล้วส่งผลร้ายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้เสียหาย โดยที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าตนจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในทำนองเดียวกันผู้เสียหายก็มิได้มีการรู้ตัวล่วงหน้ามาก่อนว่าตนจะได้รับความเสียหายเช่นกัน ซึ่งลักษณะของความเสียหายนี้จึงเกิดขึ้นโดยนิติเหตุ หรือโดยผลของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะมีคู่กรณีเข้าทำสัญญาระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการไว้ล่วงหน้า ดังนั้น จึงไม่อาจนำเอาวิธีการนี้มาใช้กับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมได้

(2) ทำสัญญาเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อคู่พิพาทมิได้มีการทำสัญญาระงับข้อพิพาทไว้ล่วงหน้า แต่เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นมาแล้ว คู่พิพาทได้ทำความตกลงยินยอมที่จะมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการที่ทั้งคู่เลือกขึ้นมาให้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาท สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น ด้วยเหตุที่ลักษณะของความเสียหายเกิดกับคนเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องยุ่งยากที่จะให้ผู้เสียหายรวมตัวกันเพื่อเป็นคู่สัญญากับฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในการทำสัญญามอบข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาท นอกจากนั้น หากแม้จะสามารถรวมตัวกันได้ในระหว่างผู้เสียหายด้วยกัน ปัญหาที่ตามมาอีกก็คือ ความเสียหายของแต่ละคนย่อมมีความ

แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับจำนวนมลพิษที่ได้รับกับภูมิต้านทานของร่างกายแต่ละคนในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัย และความเสียหายต่อทรัพย์สินของแต่ละคน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้เสียหายแต่ละคนจะมีข้อเรียกร้องที่แตกต่างกันไปและมีมากมายจนน่าจะทำให้เกิดความยุ่งยาก

แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่พิพาทประสงค์จะนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการก็อาจทำได้โดยผลของสัญญา กล่าวคือ ฝ่ายผู้เสียหายหรือตัวแทนเป็นฝ่ายริเริ่ม (หรือจะเป็นฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นฝ่ายริเริ่มก็ได้) แสดงเจตนาทำสัญญากับอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ ซึ่งปัจจุบันนี้อาจเลือกทำได้ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ใช้วิธีอนุญาโตตุลาการในสถาบันภายใต้การจัดการของสำนักอนุญาโตตุลาการ โดยจะใช้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมได้เปิดช่องไว้ให้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกต คือ ในสภาพความเป็นจริงแล้ว เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น เช่น ที่อำเภอแม่เมาะ หรือที่อำเภอน้ำพอง ไม่ปรากฏว่ามีการนำข้อพิพาทหรือคดีที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเลย ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น ทางฝ่ายปกครองจะเข้ามาดำเนินการระงับข้อพิพาท โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพร้อมทั้งวางกำหนดกฎเกณฑ์ รวมทั้งกำหนดอัตราชดเชยค่าเสียหายให้ ซึ่งทั้งฝ่ายผู้เสียหายเองและฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่างก็ต้องยอมรับกับข้อกำหนดเหล่านั้น ทั้ง ๆ ที่การกำหนดมูลค่าความเสียหายนั้น แท้จริงแล้วจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความชำนาญจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม นักระบาดวิทยา นักพิษวิทยา แพทย์ ฯลฯ ที่จะร่วมกันพิจารณาประเมินค่าเสียหาย ดังนั้น ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่งก็คือ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นในขณะนั้น ไม่มีผู้ใดจะรู้มูลค่าของความเสียหายที่ถูกต้องและเป็นธรรม

ส่วนปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมิได้เข้าดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม ฝ่ายประชาชนผู้เสียหายเองก็ไม่รู้ว่ามีวิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการที่จะนำมาใช้ได้ และสามารถให้ความยุติธรรมได้เพียงพอกับการพิจารณาศาลหรือไม่ เพราะแม้แต่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้เอง ส่วนใหญ่ก็ยังไม่รู้จักวิธีอนุญาโตตุลาการ ดังตารางที่ 7

และเพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโต-ตุลาการในลักษณะเป็นรูปธรรม จึงขอยกตัวอย่างกรณีข้อพิพาทที่อำเภอแม่เมาะ ซึ่งมีผู้เสียหายจำนวนมากจากอากาศเป็นพิษ ถ้าสมมติว่าผู้เสียหายประสงค์ที่จะนำข้อพิพาทของตนเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการก็อาจทำได้ โดยที่ฝ่ายผู้เสียหายเองตั้งตัวแทนของฝ่ายตนเข้าเจรจากับฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายคือโรงไฟฟ้า แล้วทำสัญญาร่วมกันเพื่อที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาจะต้องคำนึงถึงความสามารถของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความสมัครใจของคู่สัญญาเป็นสำคัญ โดยมีหลักฐานแห่งสัญญาตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า "สัญญาอนุญาโตตุลาการจะมีผลผูกพันคู่กรณีได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือมีข้อสัญญาปรากฏอยู่ในเอกสารโต้ตอบทางจดหมาย โทรเลข โทรพิมพ์ หรือเอกสารอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน" การที่มาตรา 6 กำหนดสาระสำคัญไว้เช่นนั้น อาจเป็นเพราะกฎหมายประสงค์ที่จะให้มีหลักฐานเป็นหนังสือเพื่อยืนยันว่าคู่พิพาทยินยอมที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ และการระงับข้อพิพาทที่จะใช้วิธีอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นข้อพิพาททางแพ่งเท่านั้น เนื่องจากตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งที่กล่าวมานี้ถือว่าเป็นการเริ่มต้นนำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการโดยผลของสัญญา

5.1.2 <u>โดยผลของกฎหมาย</u> หมายถึง การนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการนั้นเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย มิใช่เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณี กล่าวคือ ในกฎหมายบางฉบับจะมีบทบัญญัติระบุไว้ชัดเจนว่า หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น คู่พิพาทจะต้องนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการ กฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้มักจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 ซึ่งไม่ประสงค์ที่จะให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้าต่อการระงับข้อพิพาท เพราะอาจเป็นผลกระทบกระเทือนต่อบริการสาธารณะอันจะเป็นผลเสียต่อประชาชนส่วนรวม ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว โดยผลของกฎหมายคู่พิพาทจะนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดียังศาลไม่ได้ จะต้องนำข้อพิพาท

เข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นเพราะวิธีการที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนั้น สามารถที่จะทำให้ข้อพิพาทยุติลงไปได้โดยเร็วกว่าการฟ้องคดียังศาล เนื่องจากผลของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่อาจจะอุทธรณ์ได้ หากข้อชี้ขาดนั้นไม่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์

จากสภาพการณ์ที่ไม่มีการนำเอาวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะโดยผลของสัญญาหรือโดยผลของกฎหมาย ทำให้อาจเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีลักษณะรูปแบบและเสียหายต่อบุคคลจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ไขโดยด่วนโดยเฉพาะเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นมาแล้ว ย่อมกระทบต่อความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอีกด้วย ซึ่งแม้แต่นายอำเภอที่เป็นประชากรตัวอย่างที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ของปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจำนวนถึงร้อยละ 90.70 ยังยืนยันถึงความรุนแรงของปัญหาที่ต้องรีบแก้ไขโดยด่วน ดังปรากฏในตารางที่ 10 (ดูตารางที่ 10) ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน และอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการชุมนุมหรือรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการดำเนินกิจการของฝ่ายอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นฝ่ายที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมขึ้น หากปล่อยไว้แล้วอาจเป็นสาเหตุของความวุ่นวายและความไม่สงบสุขอันเป็นผลให้เกิดความไม่มั่นคงในพื้นที่ได้

ตารางที่ 10 ความรุนแรงของปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

ความคิดเห็นต่อความรุนแรงของปัญหาที่ต้องรีบแก้ไข	จำนวน	ร้อยละ
เห็นว่ารุนแรงต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว	39	90.70
เห็นว่าไม่รุนแรงและไม่จำเป็นต้องรีบแก้ไข	1	2.33
ไม่ออกความเห็น	3	6.97
รวม	43	100

5.2 วิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ

ด้วยเหตุที่อนุญาโตตุลาการของประเทศไทยแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ อนุญาโต-ตุลาการในศาลและนอกศาล ดังนั้น หากจะกล่าวถึงวิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญา-โตตุลาการแล้วสามารถที่จะแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ วิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญา-โตตุลาการในศาลและนอกศาล แต่ในการศึกษาวิจัยหัวข้อนี้จะกล่าวเฉพาะวิธีพิจารณาข้อพิพาท สิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลเท่านั้น ส่วนการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ในศาลนั้นจะไม่ขอวิเคราะห์ เนื่องจากถ้าจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการใน ศาลแล้ว ก็จะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลก่อน แล้วขอความยินยอมหรือขออนุญาตจากผู้พิพากษา เพื่อให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทของตนโดยไม่ประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ ก็เพราะไม่ ประสงค์ที่จะให้มีการฟ้องคดีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมดังเหตุผลดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

สำหรับวิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม (ซึ่งจัดว่าเป็นข้อพิพาททางแพ่งประเภทหนึ่ง) โดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลนั้น เนื่องจากอนุญาโตตุลาการนอกศาลสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ ใช้สถาบันและไม่ใช้สถาบัน ดังนั้น วิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโต-ตุลาการนอกศาลจึงสามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ แบบใช้สถาบันและแบบที่ไม่ใช้สถาบันซึ่งมี รายละเอียด ดังนี้

5.2.1 วิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบใช้สถาบัน

ในปัจจุบันนี้มีสถาบันที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการทั้ง ภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสำหรับสถาบันอนุญาโตตุลาการภายในประเทศนั้น ที่สำคัญขณะนี้มีอยู่ 2 สถาบัน คือ สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วย งานของรัฐทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทและระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ ในการ ดำเนินการระงับข้อพิพาท คู่กรณีมีสิทธิที่จะใช้ข้อบังคับของสถาบันหรือไม่ใช้ก็ได้ เนื่องจาก

ข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ข้อ 4 กำหนดว่า "ให้ใช้ข้อบังคับอนุญาโตตุลาการแก่การอนุญาโตตุลาการซึ่งจัดโดยสถาบัน เว้นแต่คู่พิพาทจะได้ตกลงเป็นอย่างอื่นโดยทำเป็นหนังสือ และผู้อำนวยการสำนักงานอนุญาโตตุลาการให้ความเห็นชอบ" ส่วนข้อพิพาทที่สามารถจะดำเนินการโดยสถาบันอนุญาโตตุลาการนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งเห็นได้จากการที่สถาบันแห่งนี้จัดเตรียมผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไว้ให้คู่พิพาทได้เลือกใช้บริการจำนวน 15 สาขา เช่น สาขาทางการค้าระหว่างประเทศ สาขาการลงทุน สาขาครอบครัวมรดก สาขาละเมิด สาขาสัญญา ฯลฯ ส่วนอีกสถาบันหนึ่ง คือ สภาหอการค้าไทยซึ่งเป็นของเอกชนทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทเฉพาะที่เกี่ยวกับทางการค้า โดยอาศัยข้อบังคับของอนุญาโตตุลาการค้าไทยเป็นหลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาท

สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น หากคู่กรณีประสงค์ที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบใช้สถาบันแล้ว จะมีเพียงสถาบันเดียวที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะดำเนินการได้ คือ สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากข้อบังคับของสถาบันดังกล่าวเปิดกว้างยอมให้คู่พิพาทสามารถนำเอาข้อพิพาททางแพ่งที่เกิดขึ้นไปดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการของสถาบันแห่งนี้ได้ทุกประเภทโดยไม่จำกัด สำหรับสถาบันหอการค้าไทยนั้นคู่พิพาทสิ่งแวดล้อมไม่อาจที่จะนำข้อพิพาทไปดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการของสถาบันแห่งนี้ได้เลย เนื่องจากข้อบังคับของสถาบันแห่งนี้ ข้อ 14 ได้จำกัดประเภทของข้อพิพาทไว้ว่าจะดำเนินการระงับข้อพิพาทเฉพาะข้อพิพาททางการค้าเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่าข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นจะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบใช้สถาบันแล้วสามารถที่จะกระทำได้ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากดังที่กล่าวแล้วว่า การดำเนินการระงับข้อพิพาทภายใต้การจัดการของสถาบันแห่งนี้ สถาบันได้เปิดกว้างโดยยอมให้คู่พิพาทสามารถที่จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน วิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันแห่งนี้ก็ได้ หรือเลือกใช้ข้อบังคับของสถาบันก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 แต่สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นหากพิจารณาตามลักษณะของข้อพิพาทแล้ว จะเห็นว่าเมื่อข้อพิพาทจะเข้าสู่วิธีอนุญาโตตุลาการโดยผลของสัญญาซึ่งเป็นไป

ตามทฤษฎีสัญญา (Contractual Theory) แล้ว หากว่าข้อความในสัญญาที่ทำขึ้นกำหนดให้คู่กรณีเป็นผู้กำหนดรายละเอียดหรือขั้นตอนของวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการกันเอง เช่น ในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือกระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการโดยที่มิได้มีองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมอย่างใกล้ชิดแล้ว อาจจะเกิดผลเสียได้ กล่าวคือ ในเรื่องการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ผู้เสียหายอาจไม่ทราบว่าสมควรจะตั้งอนุญาโตตุลาการที่มีคุณสมบัติอย่างไร มีจำนวนเท่าใดจึงจะมีความเหมาะสมเพื่อให้เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทของตน ทั้งนี้ เพราะหลักการหรือแนวความคิดในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนั้น ถือว่าคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการในเรื่องความรู้ความชำนาญในข้อพิพาทเป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การระงับข้อพิพาทยุติลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการซึ่งเกิดจากความไม่รู้ของผู้เสียหายแล้ว ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องอำนาจต่อรองผู้เสียหายที่ด้อยกว่าฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ดังนั้น คู่พิพาทได้กำหนดรูปแบบหรือวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการตามความประสงค์ของคู่กรณี โดยมิได้มีการควบคุมจากหน่วยงานของรัฐอย่างใกล้ชิดแล้ว ฝ่ายผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่าอาจจะต้องจำยอมรับข้อเสนอในเรื่องการกำหนดรูปแบบหรือวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ และอาจเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบเนื่องจากฝ่ายที่เหนือกว่าย่อมสามารถที่จะกำหนดบรรทัดฐานให้ฝ่ายที่ด้อยกว่าจำต้องยอมรับ ซึ่ง K. Zweigert and H. Koiz กล่าวว่า ในความเป็นจริงแล้วเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นเพียงอุดมคติที่นักกฎหมายยึดถือและใฝ่ฝันให้เป็นหลักการที่ดีในการทำสัญญา [1] ด้วยเหตุนี้ การมีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากันของฝ่ายผู้เสียหายและผู้ก่อให้เกิดมลพิษในการทำสัญญา จึงอาจมีผลต่อวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายขาดความเชื่อถือในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีนี้ก็ได้

---

[1] K. Zweigert and H. Koiz, Au Introduction to Comparative Law, p. 355.

สำหรับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการซึ่งดำเนินการไปภายใต้ข้อบังคับสำนักงานอนุญาโตตุลาการนั้น สามารถแยกหลักเกณฑ์หรือรูปแบบของวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

5.2.1.1 <u>การเริ่มต้นคดีของอนุญาโตตุลาการ</u>

เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นหากว่าคู่พิพาทมีความประสงค์ที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ผู้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้องหรือฝ่ายผู้เสียหายซึ่งถูกรบกวนสิทธิสามารถที่จะเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการ โดยเสนอข้อพิพาทของตนตามแบบ อ.ต.7 ต่อผู้อำนวยการสำนักงานอนุญาโตตุลาการตามที่ได้ระบุไว้ในข้อ 3 (1-7) ของข้อบังคับกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการพร้อมด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

(1) คำขอให้ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

(2) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี

(3) ข้อกำหนดอนุญาโตตุลาการ หรือสัญญาให้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการที่ใช้บังคับกับคู่กรณี

(4) สัญญาหรือนิติสัมพันธ์อันก่อให้เกิดข้อพิพาท

(5) ข้อเท็จจริงอันเป็นฐานแห่งข้อเรียกร้องและจำนวนเงินที่เรียกร้อง

(6) ข้อเรียกร้องและคำขอ

(7) หากคู่กรณีมิได้ตกลงกันไว้ก่อน ให้ระบุจำนวนอนุญาโตตุลาการ

และหากว่าคำเสนอที่ได้ยื่นไว้ในกรณีดังกล่าวถูกต้อง ผู้อำนวยการฯ ก็จะสั่งรับคำเสนอข้อพิพาทไว้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ย่อมถือว่าคู่กรณีได้เริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อพิจารณาข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ข้อ 6 (3) ซึ่งกำหนดว่า "...ฯลฯ...หรือสัญญาให้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการที่ใช้บังคับกับคู่กรณี" แล้ว จะเห็นว่าข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมซึ่งได้มีการทำสัญญาอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทกันแล้วเท่านั้น ที่จะเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการได้ ดังนั้น ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้วให้ดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการก็ตาม แต่คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมก็ไม่สามารถที่จะเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการของสถาบันอนุญาโตตุลาการได้เลย เนื่องจากข้อบังคับมิได้เปิดช่องไว้ให้

5.2.1.2 <u>การแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ</u>

ในเรื่องการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนี้สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก. จำนวนอนุญาโตตุลาการ

เมื่อคู่กรณีได้เริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการภายใต้การจัดการของสถาบันหรือไม่ก็ตาม ขั้นตอนต่อไปซึ่งคู่กรณีจะต้องดำเนินการคือ ตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อทำการระงับข้อพิพาทตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ ซึ่งในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใดนั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่กรณีว่าจะให้มีคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ และถ้าคู่พิพาทตั้งอนุญาโตตุลาการหลายคน ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละเท่ากัน แต่ถ้ามิได้ระบุจำนวนอนุญาโตตุลาการไว้ก็ให้ตั้งฝ่ายละหนึ่งคน และให้อนุญาโตตุลาการร่วมกันตั้งบุคคลภายนอกอีกหนึ่งคนเป็นอนุญาโตตุลาการด้วย สำหรับการระงับข้อพิพาท

สิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับและการจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ ในการตั้งอนุญาโตตุลาการข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรม ข้อ 10 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า "เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงเป็นอย่างอื่นให้มีอนุญาโตตุลาการจำนวน 1 คน หรือ 3 คน" และจากหลักเกณฑ์ดังที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในเรื่องการตั้งอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นไปตามทฤษฎีสัญญา (Contractual Theory) กล่าวคือ ยอมให้คู่กรณีสามารถที่จะตั้งอนุญาโตตุลาการจำนวนเท่าใดก็ได้ขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่กรณี

แต่เนื่องจากดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญหลายด้านเพื่อทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดตัดสินข้อพิพาท ดังนั้นหากจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ หรือมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ ยอมให้คู่พิพาทเป็นผู้กำหนดจำนวนอนุญาโตตุลาการกันตามใจชอบ อาจจะทำให้ได้อนุญาโตตุลาการซึ่งมีความรู้ความชำนาญในด้านข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่สมควรจะแต่งตั้งให้เป็นอนุญาโตตุลาการ และอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดอาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม ให้ผู้ได้รับมลพิษอย่างไม่เป็นธรรมหรือเหมาะสมกับความเสียหายที่ได้รับก็ได้ เพราะอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดไม่มีความรู้ความชำนาญในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้ข้อบังคับ ข้อ 24 จะกำหนดหรือเปิดช่องให้อนุญาโตตุลาการสามารถใช้ดุลยพินิจ ให้ผู้เชี่ยวชาญในด้านสิ่งแวดล้อมทำความเห็นเสนอแก่อนุญาโตตุลาการได้ก็ตาม แต่ผลการชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอาจไม่เป็นธรรมแก่คู่พิพาทก็ได้ เพราะความเห็นของผู้เชี่ยวชาญก็เป็นเพียงความเห็นของบุคคลภายนอกเท่านั้น อนุญาโตตุลาการอาจจะไม่รับฟังก็ได้ หรือบางครั้งอาจจะรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ก็ยังไม่อาจจะยืนยันได้ว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะเกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพราะตามแนวความคิดของอนุญาโตตุลาการนั้น ประสงค์ที่จะให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในข้อพิพาทเฉพาะด้านได้เป็นผู้ที่ทำการชี้ขาดข้อพิพาทด้วยตนเอง ซึ่งคู่พิพาทได้พยายามหลีกเลี่ยงการฟ้องคดียังศาล โดยเห็นว่าความรู้

ความเชี่ยวชาญของศาลอาจจะมีไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะด้านที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น ในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ หากว่าอนุญาโตตุลาการไม่มีความรู้ความชำนาญในข้อพิพาทที่ชี้ขาดตัดสิน และอนุญาโตตุลาการให้ผู้เชี่ยวชาญเสนอความเห็นแล้วกระบวนพิจารณาชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการก็คงไม่ได้แตกต่างไปจากการพิจารณาชี้ขาดตัดสินของศาล

จากเหตุผลนี้เองอาจกล่าวได้ว่า จำนวนอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมสมควรจะมีจำนวนเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่าอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม สมควรที่จะประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านใดบ้างเป็นสาระสำคัญ จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ข. คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการ

ในการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยอนุญาโตตุลาการนั้น สิ่งที่คู่พิพาทควรคำนึงถึงคือเรื่องคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการที่จะแต่งตั้ง ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถตามกฎหมาย มีความเป็นกลาง และประการสุดท้าย คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญหรือมีความรู้เฉพาะด้านในข้อพิพาทนั้น ๆ เช่น พิพาทกันในที่ดิน ก็ตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินเป็นอนุญาโตตุลาการ หรือพิพาทกันในเรื่องการค้าหรือการลงทุน ก็จะตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าหรือการลงทุนเป็นอนุญาโตตุลาการ ฯลฯ

แต่สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่มีผลกระทบกับบุคคลจำนวนมากอีกทั้งต่อทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น นอกเหนือจากคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อมจะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่ชำนาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแล้วยังต้องประกอบไปด้วยผู้ชำนาญในด้านอื่นอีกหลายด้าน เช่น แพทย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านระบาดวิทยา พิษวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ นักกฎหมาย ฯลฯ ประกอบกันขึ้นมาเป็นคณะอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อมหากว่ารัฐปล่อยให้คู่พิพาททำการเลือกอนุญาโตตุลาการผู้มีคุณสมบัติอย่างไรก็ได้ตามความพอใจของคู่พิพาทแล้ว ผลของการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่ได้ยุติลงไปอาจจะไม่เกิดความเป็นธรรม

แก่ทุกฝ่ายได้ เพราะอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมควรที่จะประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญหลาย ๆ ด้าน มิใช่เชี่ยวชาญในด้านเดียวดังเช่นการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยทั่วไป ซึ่งแม้ตามความคิดเห็นของนายอำเภอที่เป็นประชากรตัวอย่างยังได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะเป็นอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อมนั้น ควรที่จะประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายที่มีคุณสมบัติแตกต่างกัน (ดูตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการ	จำนวน	ร้อยละ
ฝ่ายปกครอง	42	17.43
กำนันและ/หรือผู้ใหญ่บ้านท้องที่ที่เกิดความเสียหาย	40	16.60
ตัวแทนของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย	38	15.77
ตัวแทนของผู้เสียหาย	37	15.35
นักวิชาการที่มีความรู้ในด้านสิ่งแวดล้อม	32	13.28
แพทย์	15	6.22
นักกฎหมาย	29	12.03
อื่น ๆ (โปรดระบุ)...	8	3.32
รวม	241	100

จากตารางดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า อนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นนอกเหนือจากว่าจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเชี่ยวชาญในด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้ว ยังควรที่จะประกอบไปด้วยผู้มีคุณสมบัติอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อมนี้จะเห็นได้ว่า แม้คู่พิพาทจะได้นำข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเข้าระบบอนุญาโตตุลาการภายใต้การจัดการสำนักงานอนุญาโตตุลาการแล้วก็ตาม แต่คู่พิพาทก็ไม่อาจที่จะค้นหารายชื่อผู้เชี่ยวชาญซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นอนุญาโตตุลาการของตนได้เลย เนื่องจากอนุญาโตตุลาการซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ประจำสำนักงานอนุญาโตตุลาการแยกตามสาขาวิชาและประเภทข้อพิพาท ไม่ปรากฏว่ามีรายชื่อของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมจัดเตรียมไว้ให้คู่พิพาท

5.2.1.3 <u>การคัดค้านอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม</u>

ดังได้กล่าวแล้วว่าคุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการประการที่สำคัญ คือ จะต้องมีความเป็นกลาง กล่าวคือ ไม่มีส่วนได้เสียในข้อที่พิพาทกัน ซื่อสัตย์ ไม่ลำเอียงเข้าข้างคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเช่นเดียวกับบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา เพราะมีหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า อนุญาโตตุลาการอาจจะไม่ยุติธรรม ลำเอียง หรือเข้าข้างคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และคู่กรณีฝ่ายที่เห็นว่าอาจจะไม่ได้รับความยุติธรรมในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ อาจจะยื่นคำร้องคัดค้านได้โดยอาศัยเหตุแห่งการคัดค้านเช่นเดียวกับการคัดค้านผู้พิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 13 ประกอบกับมาตรา 14 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2530 โดยมีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ (3) ในบทที่ 4

5.2.1.4 <u>กระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม</u>

ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล ไม่ว่าจะใช้สถาบันหรือไม่ใช้ก็ตาม เมื่อได้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการแล้ว อนุญาโตตุลาการก็จะนัดหมายเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการว่าจะมีรายละเอียดหรือขั้นตอนประการใด ย่อมเป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ซึ่งบัญญัติว่า

"ก่อนจะทำคำชี้ขาด ให้อนุญาโตตุลาการฟังคู่กรณีและมีอำนาจทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรในข้อพิพาทที่เสนอมานั้น

ในกรณีที่สัญญาอนุญาโตตุลาการหรือกฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อนุญาโตตุลาการมีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ"

จากบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจของอนุญาโตตุลาการที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ทำให้อนุญาโตตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจของตน โดยสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาให้ยืดหยุ่นกว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลซึ่งต้องเคร่งครัดอยู่กับหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ จึงสามารถที่จะปรับให้เหมาะสมกับข้อพิพาทแต่ละเรื่องได้ตามความต้องการของคู่พิพาท แต่ในทางปฏิบัติแล้วก่อนที่อนุญาโตตุลาการจะออกกฎเกณฑ์หรือวิธีการใดในการดำเนินกระบวนพิจารณา อนุญาโตตุลาการมักจะสอบถามหรือรบกวนให้คู่กรณีเห็นด้วยเสมอ

สำหรับการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมซึ่งดำเนินการไปภายใต้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการและภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการนั้น เนื่องจากจะต้องดำเนินการภายใต้บังคับของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ดังนั้น ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมฯ ข้อ 21 ได้กำหนดไว้เป็นการสอดคล้องกับมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ด้วย กล่าวคือ ให้อนุญาโตตุลาการสามารถจะกำหนดวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรมและให้คู่กรณีมีโอกาสเสนอข้อเท็จจริงมากที่สุด

เมื่อพิจารณามาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 แล้ว จะพบว่าอำนาจในการใช้ดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมต้องอยู่ในบังคับ 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องไม่ขัดกับเจตนาของคู่กรณี กล่าวคือ เมื่อคู่กรณีทำสัญญากำหนดข้อตกลงในเรื่องวิธีพิจารณากันไว้ประการใด ก็ให้เป็นไปตามนั้น ประการที่สอง กฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้กำหนดไว้ว่าจะต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ และในกฎหมายฉบับนั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการไว้โดยเฉพาะ จึงเป็นการยกเว้นมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโต-ตุลาการ พ.ศ.2530 อนุญาโตตุลาการจะใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

จากหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 และข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ข้อ 21 จะเห็นได้ว่า หากนำเอาวิธีอนุญาโตตุลาการมาทำการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว จะก่อให้เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติได้ กล่าวคือ สมมติว่าอนุญาโตตุลาการพบว่ากระบวนพิจารณาที่ทำการตกลงกันโดยสัญญาอนุญาโตตุลาการ มีลักษณะที่เอาเปรียบหรือไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง อนุญาโตตุลาการก็ไม่อาจจะใช้ดุลพินิจเพื่อเกิดความเป็นธรรมได้ เพราะถือว่าเมื่อคู่กรณีได้กำหนดกระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการไว้อย่างไร ก็ต้องเป็นตามนั้น

ส่วนหลักเกณฑ์ในการควบคุมดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการกรณีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั้น เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการในเรื่องวิธีพิจารณาจึงอยู่ในบังคับว่า คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ในเรื่องดังกล่าวหรือไม่

5.2.2 <u>วิธีพิจารณาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบไม่ใช้สถาบัน</u>

ดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 5.2.1 ว่า เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น คู่พิพาทสามารถที่จะทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม และใช้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมเพื่อเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทของตนก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการดำเนินการในกรณีดังกล่าว หากว่าคู่พิพาทไม่ประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาทของตนภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นโดยเหตุที่คู่พิพาทสิ่งแวดล้อมไม่ทราบว่ามีสำนักงานอนุญาโตตุลาการ หรือทราบแต่คู่พิพาทไม่แน่ใจว่าสำนักงานอนุญาโตตุลาการจะให้ความเป็นธรรมแก่ตนได้หรือไม่ ดังกรณีตัวอย่างข้อพิพาทจากอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง คู่กรณีมีสิทธิจะระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ โดยไม่ต้องการอยู่ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการกระทรวงยุติธรรมก็ได้ โดยคู่พิพาทอาจตกลงกำหนดวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ กล่าวคือ การเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการ การแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ กระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ การทำคำชี้ขาดระบุไว้ในสัญญาอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ในเรื่องวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบไม่ใช้สถาบัน หากว่าคู่พิพาทตกลงกันไว้อย่างไรก็ให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ แต่ถ้ามิได้ตกลงกันไว้ก็ต้องเป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ อนุญาโตตุลาการสามารถที่จะดำเนินวิธีพิจารณาใด ๆ ตามที่เห็นสมควรโดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม กรณีที่คู่พิพาทได้ทำการตกลงในเรื่องวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเอาไว้ ทำให้อนุญาโตตุลาการไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจได้นั้น ผลเสียก็อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีขึ้นได้ดังเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องวิธีพิจารณาอนุญาโตตุลาการนอกศาลแบบที่ใช้สถาบัน

5.3 คำชี้ขาดและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม

5.3.1 การทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม

ในการทำคำชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม หากว่าเป็นกรณีที่ดำเนินการระงับข้อพิพาทภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม เมื่อคู่พิพาทมิได้มีการนำพยานอื่นใดมาเสนอต่ออนุญาโตตุลาการ ตามข้อ 25 แห่งข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ได้กำหนดให้อนุญาโตตุลาการสิ้นปิดการพิจารณาเพื่อทำคำชี้ขาด ซึ่งในเรื่องการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ ตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้มีรายละเอียดอันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานที่ใช้เป็นหลักในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.4.1 นั้น ในการทำคำชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับด้วยเช่นกัน คือ

5.3.1.1 คำชี้ขาดจะต้องทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ตั้งอนุญาโตตุลาการคนสุดท้าย เว้นแต่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น (ข้อ 21) ข้อนี้หมายความว่า ถ้าคู่พิพาทประสงค์ที่จะให้คำชี้ขาดทำให้เสร็จก่อน 180 วัน ก็สามารถทำได้ด้วยการทำตามตกลงไว้ โดยระบุจำนวนวันที่จะให้ทำคำชี้ขาดให้เสร็จ

5.3.1.2 คำชี้ขาดให้วินิจฉัยไปตามเสียงข้างมากของอนุญาโตตุลาการ แต่จะกำหนดหรือชี้ขาดการใดให้เกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือคำขอของคู่กรณีไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในชั้นอนุญาโตตุลาการ หรือค่าป่วยการอนุญาโตตุลาการ หรือเป็นการชี้ขาดให้เป็นไปตามข้อตกลง หรือการประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณี (ข้อ 27) จากข้อบังคับนี้ หากคู่พิพาทสิ่งแวดล้อมได้ทำคำขอไว้ อนุญาโตตุลาการผู้ชี้ขาดก็ต้องทำคำชี้ขาดภายใต้ขอบเขตตามที่ขอ ซึ่งอาจเป็นปัญหาได้ว่า ในบางครั้งคู่พิพาทฝ่ายที่อยู่ในภาวะเสียเปรียบ เช่น มีอำนาจต่อรองที่ด้อยกว่าอาจจะต้องยอมตามที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้กำหนดขอบเขตของคำขอได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้อนุญาโตตุลาการก็ไม่มี

อำนาจใดจะชี้ขาดให้นอกเหนือจากคำขอ แม้ว่าอนุญาโตตุลาการเองก็เห็นว่าคำขอนั้นให้เป็นธรรมแก่อีกฝ่ายก็ตาม

5.3.1.3 อนุญาโตตุลาการจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดไปตามหลักกฎหมายและความยุติธรรม ฯลฯ (ข้อ 28) ซึ่งในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น คู่พิพาทฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าเมื่อมาใช้วิธีระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ก็เพื่อหวังพึ่งความยุติธรรมจากอนุญาโตตุลาการนั่นเอง

5.3.1.4 คำชี้ขาดจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของอนุญาโตตุลาการ ระบุวันที่ เดือน ปี และสถานที่ไว้โดยชัดแจ้ง ในกรณีที่อนุญาโตตุลาการคนใดคนหนึ่งไม่ลงลายมือชื่อไว้ ให้อนุญาโตตุลาการอื่นหรือผู้อำนวยการจดแจ้งเหตุขัดข้องลงไว้ และคำชี้ขาดต้องระบุเหตุผลแห่งข้อวินิจฉัยทั้งปวงไว้โดยชัดแจ้ง (ข้อ 29) วิธีการนี้เป็นการยืนยันว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นไปโดยความยุติธรรม เพราะคำชี้ขาดจะปรากฏหลักฐานเป็นหนังสือที่ระบุถึงเหตุผลของข้อวินิจฉัยและต้องส่งผลคำชี้ขาดไปให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อผลที่จะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาด

จากหลักในการทำคำชี้ขาดที่ระบุไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 และตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ซึ่งได้กำหนดว่าอนุญาโตตุลาการจะกำหนดหรือทำการคำชี้ขาดเกินคำขอของคู่กรณีไม่ได้ ตามข้อ 5.3.1.2 นั้น หากนำหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวมาใช้กับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแล้ว น่าจะเกิดผลเสียเนื่องจากดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ลักษณะของความเสียหายซึ่งเกิดจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างจากความเสียหายในเรื่องละเมิดโดยทั่วไป ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ผู้เสียหาย เนื่องจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายลงในคำขอขณะเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการได้อย่างถูกต้องสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงทั้งนี้ เพราะผู้ที่สามารถที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเนื่องจากมลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง ควรจะเป็นผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ควรที่บทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อกำหนดใด ๆ อันเป็นการผูกพันหรือผูกมัด

ผู้เสียหายเพื่อให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ในขณะที่มีคำขอเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ เพราะถ้าผู้เสียหายกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความรู้สึกนึกคิดของตนไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หากข้อเท็จจริงภายหลังปรากฏว่าผู้เสียหายควรจะได้รับค่าสินไหมทดแทนมากกว่าที่ระบุไว้ในคำขอขณะเริ่มต้นคดีทางอนุญาโตตุลาการแล้ว อนุญาโตตุลาการผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดก็ไม่อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายเพิ่มขึ้นได้ เพราะขัดต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการทำคำชี้ขาดในหัวข้อ 5.3.1.3 ซึ่งกำหนดให้การทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นไปตามหลักกฎหมายและความยุติธรรมแล้ว พบว่าข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมในกรณีดังกล่าวนี้เป็นไปตามแนวความคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรม กล่าวคือ อนุญาโตตุลาการมีโอกาสใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรเพื่อความยุติธรรม มากกว่าหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ เกี่ยวกับเรื่องวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากหากพิจารณาหลักเกณฑ์ทั้งสองกรณีโดยเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ดุลพินิจแก่อนุญาโตตุลาการที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้หลักความยุติธรรมนั้น ยังมีขอบเขตจำกัดที่ว่าห้ามมิให้ขัดกับเจตนาของคู่กรณีหรือขัดต่อที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนหลักเกณฑ์ในเรื่องการทำคำชี้ขาดมิได้มีข้อจำกัดในเรื่องการใช้ดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการไว้เลย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ในชั้นวิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการถ้าคู่กรณีมีข้อตกลงกันไว้ อาจทำให้เกิดความเสียเปรียบแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่ดำเนินกระบวนพิจารณาไม่อาจใช้ดุลพินิจ โดยคำนึงหลักความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่เสียเปรียบได้ก็ตาม แต่เมื่อถึงในชั้นการทำคำชี้ขาด อนุญาโตตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการที่จะให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณีโดยไม่มีข้อจำกัด แต่ทั้งนี้ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในเรื่องการทำคำชี้ขาดที่ว่า ห้ามกำหนดหรือชี้ขาดการใดเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 5.3.1.2

ส่วนกรณีการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยไม่ใช้สถาบันนั้น หากว่าคู่พิพาทมิได้ทำการตกลงไว้เป็นอย่างอื่น ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 มาตรา 20 และมาตรา 21 ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นหลักพื้นฐานในการทำคำชี้ขาด โดยมีรายละเอียดดังที่กล่าวไว้แล้วในเรื่องการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในคดีแพ่งโดยทั่วไปในหัวข้อ 4.4 ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดในเรื่องอำนาจในการทำคำชี้ขาดและข้อจำกัดในเรื่องเวลาทำการชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

5.3.2 การบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม

เมื่ออนุญาโตตุลาการที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมซึ่งดำเนินการไปภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการฯ ได้ทำคำชี้ขาดเสร็จสิ้นตามกระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการและได้มีการส่งสำเนาคำชี้ขาดถึงคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ย่อมถือได้ว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นมีผลผูกพันคู่กรณีแล้ว ตามข้อบังคับฯ ข้อ 29 วรรคสี่ และหากคู่กรณีซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ยอมปฏิบัติตามคำชี้ขาด คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถที่จะบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ เนื่องจากเป็นเอกชน ในกรณีเช่นนี้ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ มิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้เอาไว้เลย และโดยเหตุที่ข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมมิใช่กฎหมายแต่เป็นเพียงระเบียบหรือวิธีการที่กระทรวงยุติธรรมได้ออกหรือกำหนดขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีที่ประสงค์จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเท่านั้น ดังนั้น ในการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าดำเนินการภายใต้การจัดการของสถาบันหรือไม่ จึงต้องอาศัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 เป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังเช่นการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.4.2 กล่าวคือ การขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม จะกระทำก็ต่อเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาด ในกรณีเช่นนี้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาตามคำชี้ขาดนั้น (มาตรา 23 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530) ก็จะทำให้หนี้ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นกลายเป็นหนี้ตามคำพิพากษาหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ก็ต้องทำการบังคับคดีตามกระบวนการในการบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 คือ คู่กรณี คู่ความ หรือบุคคลซึ่งฝ่ายชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้ศาลบังคับได้ภายใน 10 ปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษา นอกจากนั้น ผลของคำพิพากษาที่ได้พิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ คู่ความจะอุทธรณ์ไม่ได้เนื่องจากมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ บัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล เว้นแต่

(1) มีข้ออ้างแสดงว่าอนุญาโตตุลาการหรือผู้ชี้ขาดมิได้กระทำการโดยสุจริต หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้กลฉ้อฉล

(2) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(3) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นไม่ตรงกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

(4) ผู้พิพากษาซึ่งได้สวนคดีนั้นมีความเห็นแย้ง หรือได้รับรองว่าเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือ

(5) เป็นคำสั่งที่เกี่ยวด้วยการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีในระหว่างการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 18

จากบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้ ย่อมชี้ได้ว่าการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่ออนุญาโตตุลาการซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทมีคำชี้ขาดประการใดและศาลได้พิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมย่อมยุติลง จะอุทธรณ์ไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย