

บทที่ 3

การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

จากสภาพของปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาในบทก่อน ๆ แล้วนั้น หากพิจารณาจากแนวทางและวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ จะพบว่า มีหลายประเทศทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น อินโดนีเซีย ประเทศเหล่านี้ต่างก็มีประสบการณ์ในการเผชิญกับปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมกันมาแล้ว และได้คิดหารูปแบบและแนวทางในการระงับข้อพิพาท รวมถึงได้นำมาใช้ซึ่งก็ประสบความสำเร็จด้วยดี จนกระทั่งมีการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับ ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอถึงวิธีการและรูปแบบของการระงับข้อพิพาทในต่างประเทศ ซึ่งแยกออกเป็น

3.1 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1 ความเป็นมาของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาในระดับผู้นำในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศสหรัฐอเมริกาคงไม่มีปัญหาอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น สหรัฐอเมริกาก็ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศเสื่อมโทรมลงจากการกระทำของมนุษย์และการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัย ตลอดจนจรรยาบรรณของชาวอเมริกัน จนกระทั่งกลายมาเป็นปัญหาข้อพิพาทกันขึ้นระหว่างผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย (Polluter) กับผู้เสียหายจนต้องมีวิธีการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมเกิดขึ้น เพื่อใช้ในการแก้ไขข้อพิพาทนั้น

3.1.2 วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม เมื่อข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ชาวอเมริกันที่ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย 2 วิธี คือ ใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทในศาล และใช้วิธีตกลงกันเองหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาล

3.1.2.1 การระงับข้อพิพาทในศาล ด้วยเหตุที่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการฟ้องคดีในศาลของสหรัฐอเมริกามีลักษณะคล้ายคลึงกับหลาย ๆ ประเทศในโลก คือ

เสียเวลาในการดำเนินคดีมาก เสียค่าใช้จ่ายสูง เพราะต้องว่าจ้างทนายความเพื่อฟ้องหรือต่อสู้คดี ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ยังมีปัญหาเพิ่มอีกประการหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องไม่แน่ใจว่าคำพิพากษาของศาลจะถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายหรือไม่ ดังเช่น ตัวอย่างคดี Wellington, Asbestos : The Private Management of a public problem ซึ่งเป็นคดีที่บริษัทประกันภัยกับทนายความในฐานะตัวแทนของผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องให้ผู้ผลิตแร่ใยหินเป็นจำเลย ตามหลักความรับผิดของผู้ผลิต (Product Liability) ให้รับผิดชอบในค่าเสียหาย 1,000 ล้านดอลลาร์ สำหรับผู้ป่วยหนักจำนวน 1,000 คน และอีกมากกว่า 1,000 คน ที่อาจจะป่วยได้ในอนาคต ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในศาล โจทก์ต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินคดี ซึ่งโจทก์จะต้องชี้ให้เห็นได้ว่าโจทก์สะสมเอาแร่ใยหินนี้ไว้ในร่างกายเป็นเวลานานและมากจนเป็นเหตุให้เกิดโรคซึ่งเป็นการยากที่จะต้องพิสูจน์ว่าโรงงานนั้นได้ใช้แร่มาเป็นเวลานานกี่ปี อย่างไรก็ตาม โจทก์อาจจะหลีกเลี่ยงโดยไม่ฟ้องผู้ผลิตเป็นจำเลยโดยตรง แต่อาจเลี่ยงฟ้องให้เป็นผู้ร่วมรับผิดซึ่งก็เป็นวิธีการแก้ปัญหาได้วิธีหนึ่ง และมูลคดีที่ฟ้องก็คือ ฟ้องตามกฎหมายละเมิดโดยใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งโจทก์ก็ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า จำเลยรู้หรือควรรู้ว่าแร่ใยหินเป็นเหตุให้เกิดการเสี่ยงภัยของสุขภาพ และถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องแถลงให้โจทก์ทราบ ซึ่งศาลได้พิพากษาให้โจทก์ชนะคดี โดยให้จำเลย คือ บริษัทผลิตแร่ใยหินจ่ายเงินจำนวน 400 ล้านดอลลาร์ เป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเจ็บป่วยเนื่องจากแร่ใยหินสะสมในร่างกาย และต้องรับผิดชอบจ่ายค่าใช้จ่ายและค่าทดแทนในอีก 30 ปีข้างหน้า ซึ่งเมื่อรวมจำนวนค่าใช้จ่ายที่บริษัทผลิตแร่ใยหินต้องจ่ายเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,000 ล้านดอลลาร์ ทำให้บริษัทต้องประกาศล้มละลาย¹ ผลของคำพิพากษาของคดีดังกล่าวจึงทำให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม นอกเหนือไปจากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นศาลที่คู่กรณีต้องประสบดังกล่าวข้างต้น

¹ ไกรสร เลี้ยงสมบุรณ์, “การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 139-140.

แม้การฟ้องคดีต่อศาลจะเป็นวิธีการที่สามารถใช้ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมได้ก็ตาม แต่มีข้อเสียหลายประการ ดังนี้²

(1) รูปแบบของศาลทำให้การพิจารณาเพื่อการเยียวยาอยู่ในขอบเขตจำกัด หน่วยงานต้องเตรียมคดีให้สอดคล้องกับข้อกฎหมาย บางครั้งทำให้จำต้องเปลี่ยนข้อเท็จจริง จึงมีผลให้คำพิพากษาของศาลผิดไปจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

(2) ในการพิจารณาคดีของศาลต้องมีคำพิพากษาออกมาเป็นแพ้หรือชนะ ซึ่งบางครั้งอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของโจทก์และจำเลย เพราะทั้งสองฝ่ายอาจจะต้องอยู่ร่วมกัน ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่ คำพิพากษาของศาลจึงอาจทำให้เกิดการบาดหมางระหว่างคู่กรณีได้

(3) ข้อพิพาทบางกรณีต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ แต่ศาลเป็นเพียงผู้มีความรู้ทั่วไป ดังนั้น บางครั้งจึงไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม แม้บางครั้งคู่ความอาจจะหาพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นแต่ผู้เชี่ยวชาญก็ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาหรือตัดสินคดีด้วย

จากปัญหาอันเป็นอุปสรรคดังกล่าวที่แม้นออเมริกันจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่รักและหวงแหนสิทธิของตนและนิยมเรียกร้องสิทธิโดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลก็ตาม แต่ในปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมกลับไม่นิยมที่จะฟ้องคดีต่อศาล แต่นิยมใช้วิธีตกลงกันเองหรืออีกนัยหนึ่งคือการระงับข้อพิพาทนอกศาล

3.1.2.2 การระงับข้อพิพาทนอกศาล การระงับข้อพิพาทวิธีนี้เป็น การไกล่เกลี่ยซึ่งมีการพยายามที่จะนำมาใช้กลางปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา เมื่อปรากฏว่า ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มมากขึ้น และจากข้อบกพร่องและข้อเสียของการนำข้อพิพาทมาฟ้อง เป็นคดีต่อศาล จึงทำให้เกิดความคิดที่จะระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีการเผชิญหน้าต่อสู้กันเพื่อผลของการแพ้และชนะระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อให้เกิด

² ข้อมูลในหัวข้อนี้ได้รวบรวมและเรียบเรียงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการ ระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจาก ไกรสร เลียงสมบูรณ์, “การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยอนุญาโตตุลาการ,” หน้า 138-149.

ความเสียหาย การใช้วิธีการเจรจาเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางที่ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น การใช้วิธีการนี้จึงเป็นทางเลือกหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีต่อศาล และวิธีการดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับเพิ่มมากขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนักสิ่งแวดล้อม นักธุรกิจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้วิธีการดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมได้เสียและปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างคู่พิพาท

เหตุผลที่นิยมใช้วิธีการดังกล่าวในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมแทนการฟ้องคดีต่อศาลอีกประการหนึ่ง ก็คือ บางครั้งศาลมีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ และศาลใช้เวลาช้านานกว่าจะพิพากษาโดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมใช้เวลาในปีในการพิจารณาและการตัดสิน ดังจะเห็นได้จากคดี The Storm King Mountain Case ในรัฐ New York ซึ่งคดีนี้ข้อพิพาทเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1963 เมื่อ Consolidated Edison เสนอที่จะสร้างฐานจัดเก็บพลังงาน (pump storage power plant) ที่ Storm King Mountain บนฝั่งแม่น้ำ Hudson โครงการนี้ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงมีการนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องต่อศาล ซึ่งคดีดังกล่าวใช้เวลาช้านานเกือบ 17 ปี ในการพิจารณา และคดีพิพาทยุติลงได้ในปี ค.ศ.1979 เนื่องจากมีการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมด้วยการจัดให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย ฝ่ายผู้เสียหาย ได้แก่ กลุ่มนักสิ่งแวดล้อม 3 กลุ่ม หน่วยงานเจ้าหน้าที่ภาครัฐ 4 หน่วยงาน และฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ บริษัทผลิตกระแสไฟฟ้า 5 บริษัท ในเดือนมีนาคม ค.ศ.1979 ทนายความของกลุ่มนักสิ่งแวดล้อม 2 กลุ่ม (ฝ่ายผู้เสียหาย) ได้เข้าพบกับทนายความของฝ่ายบริษัทผลิตกระแสไฟฟ้า (ฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย) เพื่อที่จะทำการเจรจาดกลองระงับข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้เลือก Russell Train ประธานกองทุนชีวิตป่าแห่งโลก (The President of the World Wildlife Fund) ซึ่งเคยเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานของ EPA เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่ง Train ได้ทำการเรียกคู่กรณีแต่ละฝ่ายมาเจรจากันตามลำพังเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงและความต้องการของแต่ละฝ่าย จากนั้นจึงเริ่มทำการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยใช้วิธีการประนีประนอม (Compromise) คือ มีการผ่อนปรนซึ่งกันและกัน รวมทั้งการหาข้อมูลที่ถูกต้องมาช่วยในการเจรจาด้วย เช่น ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1980 คู่กรณีได้ร่วมกันจ้างคณะผู้เชี่ยวชาญทำการหาข้อมูลเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งผลจากการสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนพบว่าจะมีผลกระทบต่อชีวิตปลาในแม่น้ำในช่วงระหว่างเวลาที่ปลากำลังวางไข่ จึงมีการตกลงประนีประนอมกันโดยให้บริษัทผลิตกระแสไฟฟ้าหยุดการสร้างเขื่อนในระหว่างที่ปลาวางไข่ และในท้ายที่สุด ตัวแทนจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 11 กลุ่ม ได้ลงนามในบันทึกการระงับข้อพิพาท ข้อพิพาทจึงสามารถระงับลงไปได้โดยใช้เวลาในการเจรจาเพียงหนึ่งปีครึ่งเท่านั้น

หลังจากข้อพิพาทคดี The Storm King Mountain สามารถระงับลงได้ด้วยดี โดยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ย ได้มีการใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยกับคดีสิ่งแวดล้อมในหลายคดี เช่น คดี Swan Lake Hydroelectric Dam Dispute, The Interstate 90 Highway Expansion Dispute³

นอกจากนี้ ในบางกรณีปัญหาข้อพิพาทมิได้เกิดจากผลของการดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หากแต่เป็นปัญหาอันเกิดจากความไม่เห็นด้วยกับโครงการที่จะเกิดขึ้น กรณีเช่นนี้หากจะฟ้องเป็นคดีต่อศาลก็ต้องมีฐานความผิดตามกฎหมายที่จะกล่าวอ้าง ดังเช่น นักพัฒนาสร้างโครงการขึ้นมา 1 โครงการ ซึ่งนักสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วย นักสิ่งแวดล้อมจะฟ้องได้เพียงแต่อ้างว่าโครงการนี้ไม่ได้ดำเนินการตาม The National Environmental Policy Act หรือ The Administrative Procedure Act ซึ่งต้องการเพียงให้ผู้ทำโครงการจัดการทำ Environmental Impact Statement เท่านั้น ซึ่งคำพิพากษาของศาลก็สั่งให้ทำตามที่กฎหมายต้องการ ในคดีเช่นนี้ขัดกับความต้องการของนักสิ่งแวดล้อมที่ต้องการให้ยกเลิกโครงการหรือให้ปรับปรุงโครงการใหม่ การที่ศาลพิจารณาแต่เฉพาะข้อกำหนดโดยไม่พิจารณาถึงสภาพของข้อเท็จจริง ทำให้ผลของคำพิพากษาที่ออกมาเป็นผลดีต่อนักสิ่งแวดล้อม คือ ชนะคดีแต่ก็ไม่เป็นตามที่นักสิ่งแวดล้อมต้องการ จึงมีผลให้ข้อพิพาทยังคงอยู่ต่อไป⁴

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมต่างกับการพิจารณาของศาล เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถที่จะทำให้คู่พิพาทมองข้ามปัญหากฎหมายไปโดยการให้ทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสเข้านั่งเจรจาร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน จะได้ข้อยุติที่พึงพอใจกันทั้งสองฝ่าย เพราะบ่อยครั้งที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นเนื่องมาจากความเข้าใจผิดกัน การสื่อสารที่ผิด ดังคำอธิบายของผู้ไกล่เกลี่ยผู้หนึ่งว่า “อย่างน้อยให้คู่พิพาทเจรจากัน” เพื่อที่จะได้แก้ไขความเข้าใจผิดต่อกัน

³ รายละเอียดของคดี โปรดดู Charlene Stukenborg, “The Proper Role of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts” Dayton Law Review (Spring 1994) : 1316-1319.

⁴ รายละเอียดของคดี ดู Allan Tulbot, Settling Things : Six Case Studies in Environmental Mediation (Washington D.C. : Conservation Foundation, 1983), chap.1.

การทำให้คู่พิพาทมีความรู้สึกว่าการชนะทั้งสองฝ่ายจะเป็นวิธีการที่ทำให้ข้อพิพาทยุติลงไปได้มากกว่าการทำให้เกิดความรู้สึกว่าฝ่ายหนึ่งแพ้และอีกฝ่ายหนึ่งชนะ การใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมโดยทำให้คู่กรณีต่างรู้สึกว่าได้ประโยชน์ตามที่ต้องการ จะมีผลให้ข้อพิพาทยุติลงไปได้ด้วยดี

อย่างไรก็ดี เมื่อวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนอกศาลในสหรัฐอเมริกาได้รับความนิยมมากขึ้น และคู่กรณีให้ความสนใจหันมาใช้วิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาลแทนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล แต่การใช้วิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาลดังกล่าวมิได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองทำให้คู่พิพาทในหลายคดีต่างต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวว่าจะสามารถบังคับใช้ได้หรือไม่ เพราะวิธีการดังกล่าวมิได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางศาล ดังนั้น ในปี ค.ศ.1990 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสองฉบับเพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายของการใช้วิธีการระงับข้อพิพาทพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ คือ The Administrative Dispute Resolution Act of 1990 และ The Negotiated Rulemaking Act of 1990

3.2 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 ความเป็นมาของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประเพณีวัฒนธรรม การเมืองการปกครองประเทศที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทยและเป็นประเทศในแถบเอเชียที่มีการพัฒนาประเทศในระดับชั้นนำประเทศหนึ่งและได้เคยประสบกับปัญหาข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก่อนประเทศไทยเป็นเวลากว่ากึ่งศตวรรษ

ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในยุคของการเริ่มต้นการพัฒนาประเทศเพื่อเป็นประเทศอุตสาหกรรมในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 ข้อพิพาทแรกก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ทองแดงอะชิโอ (Ashio Copper Mine) ที่ส่งผลกระทบต่อ

รุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัยของประชาชน⁵ ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนี้ ได้ยุติลงไปได้ด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยกันโดยใช้เวลายาวนานมาก ผลพวงจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นนี้เองทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอีกมากมายอันเป็นสาเหตุของข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับโรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งทำความยุ่งยากใจให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก มีคดีที่นำมาสู่การฟ้องคดีต่อศาลอันแสดงถึงความยุ่งยากต่อระบบการยุติธรรมทางศาลที่เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง ยังคงต้องใช้กฎหมายแพ่งว่าด้วยละเมิด ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการคล้ายคลึงของไทย นั่นคือ ภาระในการพิสูจน์ความเสียหายยังคงเป็นของผู้เสียหายอยู่ นอกจากนี้ในบางคดียังสร้างความยุ่งยากลำบากให้แก่ผู้พิพากษาเนื่องจากต้องอาศัยความรู้ในเรื่องเศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นข้อจำกัดของผู้พิพากษา

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่สภาพปัญหาและความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งชาวญี่ปุ่นทุกคนต่างรู้เห็นและตระหนักถึงการสูญเสียทั้งต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคนญี่ปุ่น ดังนั้น เมื่อมีการนำคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นฟ้องร้องยังศาล ผู้พิพากษาจึงไม่นำเอาหลักและวิธีการพิจารณาความมาใช้อย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ผู้พิพากษาดัดสินให้ผู้เสียหายชนะคดี (ดูรายละเอียดคดีสิ่งแวดล้อมได้ที่ Julian Gressor, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan (Massachusetts : The Massachusetts : Institute of Technology, 1981))

เมื่อแนวโน้มของปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นและมีความรุนแรงยิ่งขึ้น รวมทั้งจำนวนผู้เสียหายมีเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับแนวทางคำพิพากษาค่อนข้างจะยอมรับสภาพความเป็นจริงของปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากมีการฟ้องคดีมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายจะต้องชดใช้ค่าเสียหายจำนวนมหาศาลและไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น รัฐบาลจึงได้หาวิธีการที่จะเยียวยาผู้เสียหายภายใต้การรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือนัยหนึ่งการนำเอาหลักการ Polluter Pays Principle มาใช้ นั่นคือ การตรากฎหมายชื่อ Pollution Related Health Damage

⁵ รายละเอียดของคดี โปรดดู Julian Gressor, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan (Massachusetts : The Massachusetts : Institute of Technology, 1981), pp.4-16.

Compensation Law 1970⁶ ด้วยการให้มีการจัดตั้งเป็นกองทุนที่รวบรวมเงินมาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นโดยคิดคำนวณเงินจากมลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงานในอัตราส่วนที่เกินจากมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกฎหมายกำหนดประเภทของมลพิษเป็น 2 ประเภท คือ อากาศเป็นพิษ และน้ำเป็นพิษ เมื่อผู้ใดที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตมลพิษได้รับความเสียหายก็จะได้รับค่าสินไหมทดแทนหากผ่านการตรวจสอบสุขภาพโดยกรรมการแล้ว วิธีการนี้จะทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องศาลและทำให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายสามารถจะรู้ได้ว่าภาระที่จะต้องจ่ายให้กับกองทุนมีเท่าใด หากสามารถลดมลพิษที่ปล่อยจากโรงงานลงไปได้ย่อมมีผลให้ลดภาระการจ่ายเงินให้กับกองทุนได้

กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดหลักการในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนประเภทต่าง ๆ ไว้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและค่าสินไหมทดแทนที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ แบ่งเป็น 7 ประเภท คือ⁷

- (1) ค่าสินไหมทดแทนทางการแพทย์ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล (Medical care benefits and medical care expenses)
- (2) ค่าสินไหมทดแทนสำหรับคนพิการ ทูพพลภาพ (Compensation for handicaps)
- (3) ค่าสินไหมทดแทนสำหรับทายาทที่มีชีวิตอยู่ของผู้ตาย (Compensation for survivors) โดยจ่ายเป็นงวด
- (4) ค่าสินไหมทดแทนจ่ายเป็นก้อน สำหรับทายาทที่ยังมีชีวิตอยู่ของผู้ตาย (Lumpsum compensation payment for survivors)
- (5) ค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายแก่เด็ก (Child compensation allowance) สำหรับเด็กที่อายุต่ำกว่าเกณฑ์ทั่วไป และพิการ ทูพพลภาพ
- (6) เงินที่จ่ายสำหรับค่ารักษาพยาบาล (Medical care allowance) ซึ่งจ่ายตามเงื่อนไขพิเศษ
- (7) ค่าใช้จ่ายในการทำศพ (Funeral expenses)

⁶ รายละเอียดของกฎหมายดูจาก Sunee Mallikamarl, Pollution Related Health Damage Compensation (Bangkok : The Japan Foundation, 1986).

⁷ The Pollution-Related Health Damage Compensation Law, Article 3.

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตจากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหารโรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน ซึ่งการรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมในกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมาเป็นไปตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ “Polluter Pays Principle” โดยมีเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาล⁸ นี้ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้องใช้การฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งก็ได้ผลตามมา คือ โรงงานต่างหาเทคโนโลยีและยอมลงทุนที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงานให้หมดปัญหาการปล่อยมลพิษออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ได้ผลเพราะในเวลาต่อมา ปี ค.ศ.1986 ญี่ปุ่นได้ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เพราะโรงงานสามารถพิสูจน์ได้ว่าไม่มีมลพิษจากโรงงานอีกต่อไปแล้ว

สำหรับวิธีการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีการฟ้องศาล แต่ใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันนั้น ในปี ค.ศ.1970 ญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นมา คือ กฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ (Law Dealing with Conflict of Pollution 1970, Law No.108) โดยเหตุที่พื้นฐานโดยทั่วไปของคนญี่ปุ่นซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับชนชาติอื่น ๆ ในแถบตะวันออก คือ ไม่นิยมการไปศาล โดยมีความรู้สึกว่าจะสถาบันศาลมีความน่าเกรงกลัว เพราะมีข้าราชการผู้ใหญ่ทำงานอยู่ ค่านิยมความเชื่อในความเป็นใหญ่เป็นโตของระบบข้าราชการ (Bureaucracy) ได้ฝังรากลึกอยู่ในความเชื่อและจิตใจของคนญี่ปุ่น ความรู้สึกอันนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากความคิดของคนทั่วไป แม้ระบบศาลจะมีการพัฒนาเทียบเท่ากับนานาอารยประเทศแล้วก็ตาม แต่ความหวาดกลัวต่าง ๆ เช่น ความเกรงกลัวทนายความที่คิดค่าจ้างและค่าใช้จ่ายสูง ทั้งยังเป็นการเสียเวลาเพราะการเป็นความกันในศาลต้องใช้เวลานาน นอกจากนี้ลักษณะความเป็นอยู่ของสังคมญี่ปุ่นที่ให้ความเคารพนับถือกันระหว่างเพื่อนบ้าน ดังเช่น ญาติพี่น้อง หากมีการฟ้องร้องกันเกิดขึ้นแล้ว ก็ไม่อาจที่จะสร้างความรู้สึกที่ดีกันอีกต่อไป เหล่านี้ล้วนเป็นตัวแปรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่นที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย

⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เสถียร รุจิระวณิช, วินัย สมบูรณ์, ธนพรรณ สุนทร, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 124.

ในลักษณะที่ว่า หากกรณีไม่ถึงขั้นร้ายแรงหรือจำเป็นแล้ว ก็จะไม่ดำเนินการฟ้องร้องในศาล ดังนั้น คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่จึงนิยมการระงับข้อพิพาทโดยทางอื่นนอกเหนือไปจากการฟ้องร้องคดี

3.2.2 วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นมี 2 วิธีการ คือ การระงับข้อพิพาทในศาล และการระงับข้อพิพาทนอกศาล

3.2.2.1 การระงับข้อพิพาทในศาล การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในระยะแรกเป็นการฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและค่าทดแทน เพราะในระยะเริ่มแรกของการประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่ชัดเจน และแม้ต่อมาในปี ค.ศ.1967 จะได้มีการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม The Basic Law for Environmental Pollution Control 1967 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระบบการตรวจตราและการประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แต่มิได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและค่าทดแทน⁹ การดำเนินคดีจึงมีลักษณะเป็นไปตามกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ตามมาตรา 709 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อสิทธิของผู้อื่น ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนั้น”¹⁰ กล่าวคือ ใครเสียหายได้รับความเดือดร้อนแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินอย่างไร ก็ต้องไปฟ้องร้องเพื่อให้ได้ค่าทดแทนกลับคืนมา ซึ่งวิธีการฟ้องร้องต่อศาลก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จึงได้มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาลเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อให้คู่กรณีมีความรู้สึกที่ดีต่อกันต่อไป

3.2.2.2 การระงับข้อพิพาทนอกศาล¹¹ แต่เดิมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคนญี่ปุ่นมักทำด้วยวิธีการที่นุ่มนวล เช่น ให้ผู้ใหญ่ของท้องถิ่น เช่น ชำราชากร

⁹ จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 153.

¹⁰ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลงานวิจัย เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. หน้า 102.

¹¹ สัมภาษณ์ Nobuo Kumamoto, อธิการบดี, Hokkai Gakuen University, Sapporo Japan, 22 October 1996.

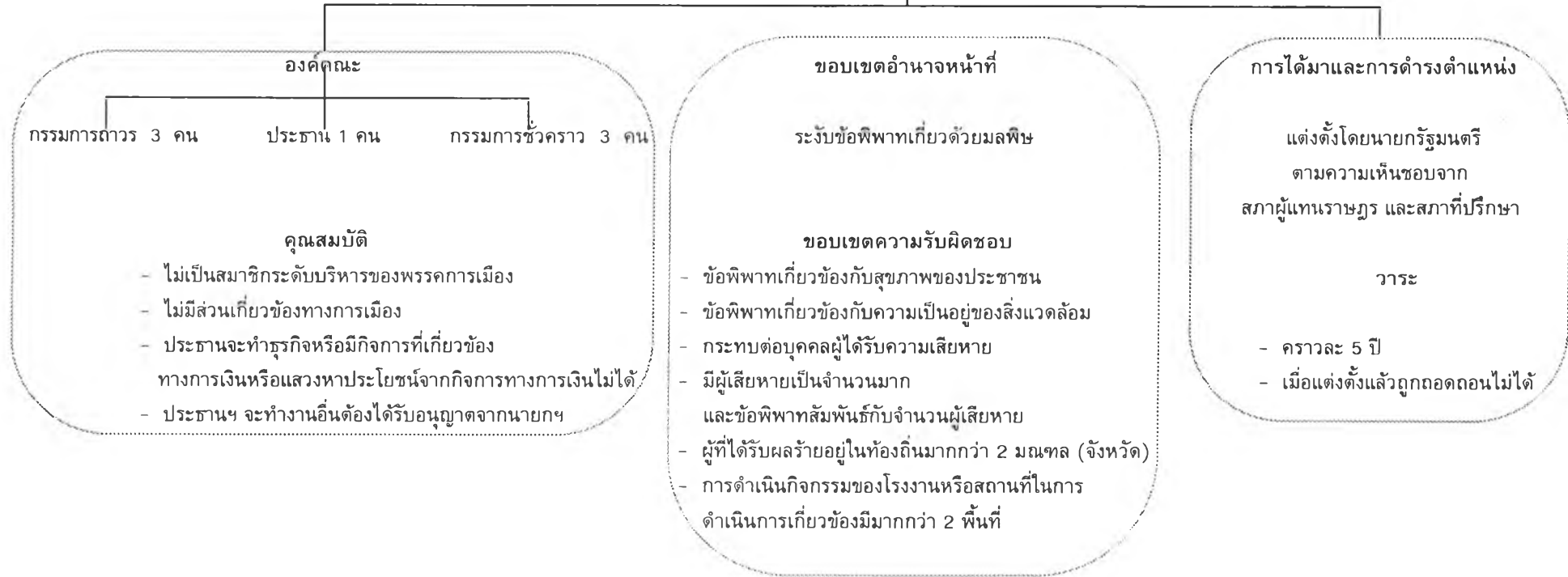
เป็นต้น เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม และหากว่าไม่สามารถจะไกล่เกลี่ยกันได้ จึงจะไปฟ้องศาล

ผู้ปุ่นมีบทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอื่นนอกเหนือจากศาล คือ กฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ค.ศ.1970 กฎหมายฉบับที่ 108 (Law for Dealing with Conflict of Pollution 1970, Law No.108) ซึ่งจะมีองค์กรในการระงับข้อพิพาท 2 ระดับ คือ

- 1) องค์กรระงับข้อพิพาทระดับรัฐบาลกลาง
- 2) องค์กรระงับข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

1) องค์กรระงับข้อพิพาทระดับรัฐบาลกลาง มีคณะกรรมการประสานงานเพื่อการระงับข้อพิพาทมลพิษ (The Pollution Dispute Coordination Committee หรือเรียกย่อ ๆ ว่า The Central Committee) องค์กรของกรรมการเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษ ค.ศ.1972 กฎหมายฉบับที่ 52 (The Law for the Establishment of the Committee of Pollution 1972, Law No.52) คณะกรรมการนี้แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการจึงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ภาพที่ 2)

คณะกรรมการประสานงานเพื่อการระงับข้อพิพาทมลพิษ
(The Pollution Dispute Coordination Committee)



ภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการระงับข้อพิพาทระดับรัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน โดยมีประธานคณะกรรมการ 1 คน กรรมการถาวร (หมายถึงกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทต่อเนื่องเรื่อยไปตามวาระ) 3 คน และกรรมการชั่วคราว (หมายถึง กรรมการที่ทำหน้าที่เฉพาะกรณี ๆ ไป ซึ่งจะพ้นหน้าที่ไปทันทีที่งานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้น) อีก 3 คน โดยกรรมการชั่วคราวนี้จะเป็นกรรมการในระดับท้องถิ่น

ตามมาตรา 11 ของกฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษ ค.ศ.1972 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบจากสภาทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสภาที่ปรึกษา (House of Councillors) มีสถานภาพมั่นคง อยู่ในวาระคราวละ 5 ปี และเมื่อแต่งตั้งแล้วไม่อาจถูกถอดถอนได้

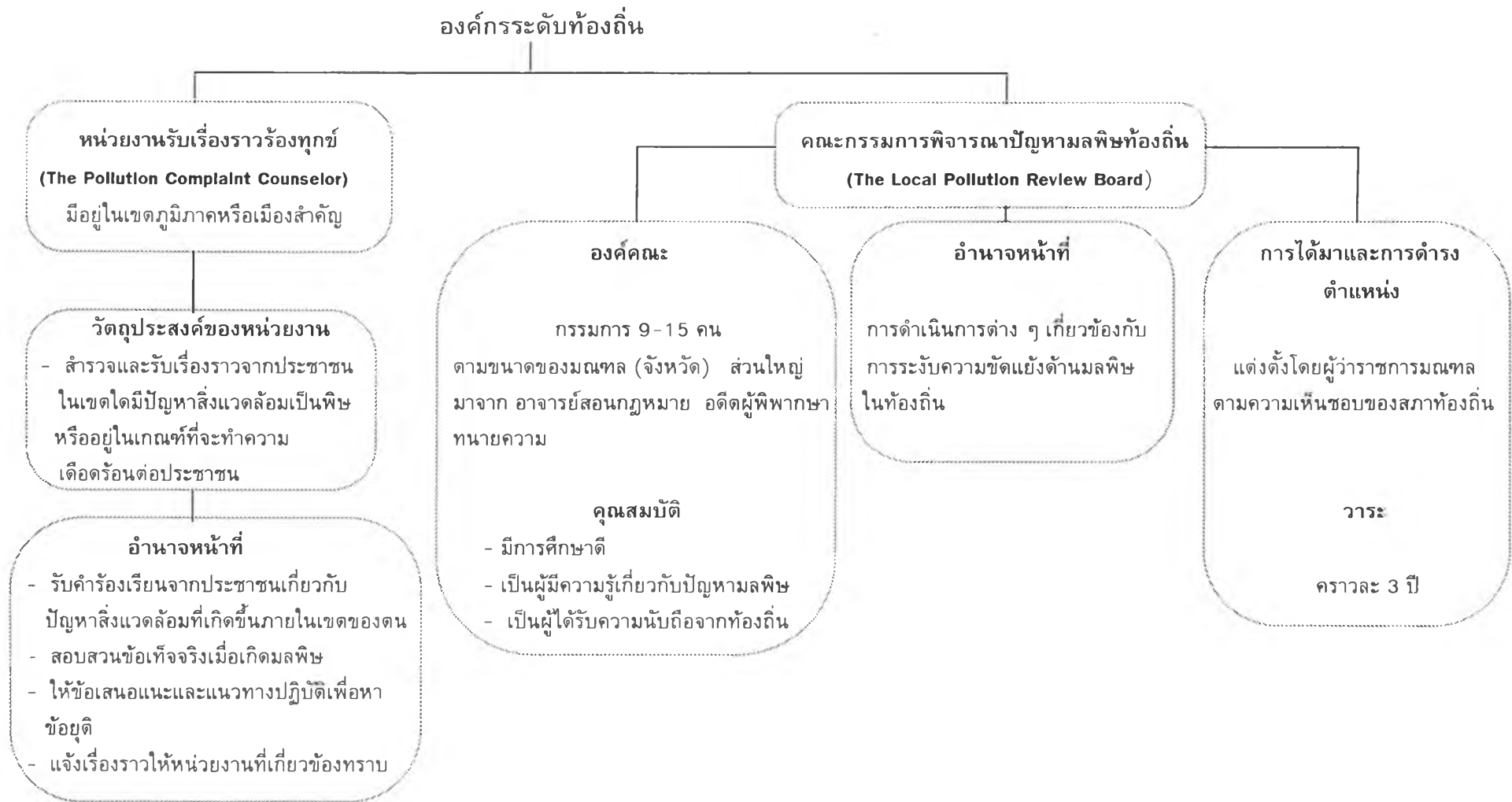
คุณสมบัติของผู้จะเป็นกรรมการจะต้องไม่เป็นสมาชิกระดับ บริหารของ พรรคการเมืองใด ๆ และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมือง โดยเฉพาะประธานกรรมการ จะทำธุรกิจหรือกิจการงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางการเงินหรือแสวงหาผลประโยชน์จาก กิจการทางการเงินไม่ได้ และในกรณีที่จะทำงานอื่นจะต้องได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรี ก่อน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษ ขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการกลาง ตามมาตรา 24 แห่งกฎหมาย เกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ค.ศ.1970 กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้ คือ

1. ข้อพิพาทนั้นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน
2. ข้อพิพาทนั้นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของสิ่งแวดล้อม
3. ข้อพิพาทนั้นต้องกระทบต่อบุคคลผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษ
4. จำนวนผู้เสียหายมีขนาดจำนวนมาก และข้อพิพาทนั้นเกี่ยวข้องกับจำนวนผู้เสียหาย
5. มีผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบอยู่ในท้องถิ่นมากกว่า 2 มณฑล
6. การดำเนินกิจกรรมของโรงงานหรือสถานที่ในการดำเนินการเกี่ยวข้องมากกว่า

2 พื้นที่

2) องค์การระดับข้อพิพาทระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย หน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากมลภาวะ (The Pollution Complaint Counselor) กับคณะกรรมการพิจารณาปัญหามลพิษท้องถิ่น (The Local Pollution Review Board) (ดู ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 โครงสร้างคณะกรรมการระงับข้อพิพาทระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ก) **หน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (The Pollution Complaint Counselor)**

กฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ค.ศ.1970 มาตรา 40 กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในเขตภูมิภาคหรือในเมืองที่สำคัญ ๆ เพื่อให้มีการสำรวจและรับเรื่องราวจากประชาชนว่าในเขตใดมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรืออยู่ในเกณฑ์ที่จะทำความเดือดร้อนต่อประชาชน หน่วยงานนี้มีหน้าที่ดังนี้คือ

- รับคำร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายในเขตของตน
- สอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อเกิดมลพิษขึ้น
- ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติเพื่อหาข้อยุติ
- แจ้งเรื่องราวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่เพียงสอบสวนหาข้อเท็จจริง และทำข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรือสั่งบังคับบัญชาผู้ใด เพียงแต่ได้รับทราบข้อมูลจากประชาชนที่ทราบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเป็นเหตุเป็นตาให้ภาครัฐเพื่อที่จะได้แจ้งและประสานงานในการเสนอข้อมูลต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้น

ข) **คณะกรรมการพิจารณาปัญหามลพิษท้องถิ่น (The Local Pollution Review Board)** ตามมาตรา 15 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ค.ศ.1970 กำหนดกรรมการจำนวนระหว่าง 9-15 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของมณฑล

การแต่งตั้งกรรมการ มาตรา 16 กำหนดว่าผู้ว่าราชการมณฑลอาจแต่งตั้งกรรมการให้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

คุณสมบัติของกรรมการ

1. ต้องมีการศึกษาดี
2. ต้องเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับมลพิษ
3. ต้องเป็นผู้ได้รับความนับถือในท้องถิ่น

คณะกรรมการส่วนใหญ่จะมาจากอาจารย์สอนกฎหมาย อดีตผู้พิพากษา ทนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ¹²

และในระหว่างดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการจะต้องไม่มีตำแหน่งในทางการเมืองใด ๆ และจะเปิดเผยความลับในหน้าที่ไม่ได้เด็ดขาด (มาตรา 17)

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการ มีวาระคราวละ 3 ปี

หน้าที่หลักของคณะกรรมการนี้ ก็คือ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการระงับความขัดแย้งด้านมลพิษในท้องถิ่น

วิธีการระงับข้อพิพาท

ทั้งคณะกรรมการในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐบาลท้องถิ่นจะมีกระบวนการในการระงับข้อพิพาท 4 ระดับด้วยกัน คือ

1. การไกล่เกลี่ย (Mediation)
2. การประนอมข้อพิพาท (Conciliation)
3. การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)
4. การตัดสินชี้ขาด (Decision)

1. การไกล่เกลี่ย (Mediation) วิธีการนี้เป็นวิธีการที่เป็นพิธีการน้อยที่สุดโดยมีกรรมการไกล่เกลี่ย 3 คน ทำหน้าที่ฟังข้อเท็จจริงจากคู่พิพาท และพิจารณาหลักกฎหมายเพื่อที่จะนำมาใช้และหาข้อสรุปที่เหมาะสม โดยจะช่วยเหลือให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายเปิดการเจรจาต่อรองกันเองเพื่อให้ได้ข้อยุติระหว่างคู่กรณี หน้าที่ขององค์คณะผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นเพียงการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพื่อหาหนทางให้คู่กรณีนั้นได้ข้อตกลงร่วมกัน

การระงับข้อพิพาทในระดับนี้ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

¹² Julian Gressor and others, Environmental Law in Japan, p.327.

1. เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากมลภาวะ ซึ่งร้ายแรงและทำความเสียหาย เพราะการแพร่กระจายของมลพิษ
2. คู่กรณีไม่อาจทำการเจรจาด้วยความเป็นมิตรได้
3. ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจมีผลร้ายต่อสังคม เช่น ความเสียหายทางเศรษฐกิจ หากปล่อยให้ปัญหายังคงดำเนินต่อไป

เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายประสงค์ที่จะขอให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกัน ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการเข้าช่วยในการไกล่เกลี่ยได้

ถ้าคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเห็นว่า เรื่องที่ขอให้ไกล่เกลี่ยนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากเกินไป ก็อาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทใช้วิธีการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) แทนก็ได้ โดยเห็นว่าเป็นการเหมาะสมกว่า

2. การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ประกอบด้วย กรรมการ 3 คน เช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยและมีอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายสามารถยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการระดับรัฐบาลกลาง หรือคณะกรรมการระดับท้องถิ่น เข้าดำเนินการประนอมข้อพิพาทได้เมื่อสถานการณ์ของข้อพิพาทมีความยุ่งยากมาก คณะกรรมการที่เข้าดำเนินการประนอมข้อพิพาทนี้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าการไกล่เกลี่ย เพราะสามารถที่จะกระทำการดังต่อไปนี้

1. เรียกคู่กรณีมาพร้อมกันเพื่อทำการสอบถามข้อเท็จจริง
2. เรียกให้คู่กรณีส่งเอกสารหรือวัตถุต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท
3. เดินเผชิญสืบ หรือเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อค้นหาข้อเท็จจริง
4. แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยคณะกรรมการค้นหาข้อเท็จจริง

ตลอดระยะเวลาของการทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาท ผู้ประนอมข้อพิพาทจะต้องไม่มีความโกรธ หรือเห็นด้วยกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงโดยปราศจากเหตุผลที่ชอบ ห้ามรับเลี้ยง ห้ามรับของตอบแทนใด ๆ หรือไปเยี่ยมหรือรับเยี่ยมจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการส่วนตัวในระหว่างที่ยังมีการพิจารณาอยู่ สมาชิกของคณะกรรมการต้องไม่มีส่วนร่วม และต้องไม่มีอคติใด ๆ หรือไม่มีข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ของคดีด้วย

ผู้ประนอมข้อพิพาทในข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เพื่อว่าคู่กรณีไม่อาจปฏิเสธข้อแนะนำที่มีประโยชน์ได้

กระบวนการประนอมข้อพิพาทจะมีรูปแบบลักษณะทำนองเดียวกับการประนอมข้อพิพาทในศาล การประชุมตกลงกันจะเป็นความลับและผู้ประนอมข้อพิพาทจะไม่เปิดเผยข้อความในการเจรจาต่อรอง การจะเปิดเผยข้อความจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้เป็นหัวหน้าหรือต้องมีการตั้งตัวแทนเพื่อจัดการสำหรับกรณีดังกล่าว

ประธานของ The Conciliation Committee จะเปิดการประชุมโดยการแนะนำคู่กรณี โดยประธานจะเน้นว่าการประนอมข้อพิพาทจะอยู่บนหลักความเป็นธรรมและปราศจากความลำเอียงใด ๆ รวมทั้งเน้นย้ำว่าข้อมูลทุกประเภทจะถูกเก็บไว้เป็นความลับสุดยอด หลังจากนั้นจะเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนได้กล่าวเปิดเป็นคนแรก แล้วจึงให้เป็นหน้าที่ของประธานหรือคณะกรรมการอื่นที่จะถามผู้ร้องเรียน หลังจากนั้นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจึงได้ทำการถามคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

เมื่อข้อพิพาทมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้น คณะกรรมการอาจจะเรียกคู่กรณีเข้าพบเป็นรายบุคคลและเป็นการส่วนตัว หลังจากได้ข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแล้ว คณะกรรมการก็จะได้ตัดสินใจปัญหาในการกระทำดังกล่าว

นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจไปตรวจพื้นที่หรือสถานที่หรือโรงงานที่เป็นต้นเหตุแห่งข้อพิพาท และปรึกษาปัญหาต่าง ๆ กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือจัดตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญพิเศษเพื่อรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม ท้ายที่สุดคณะกรรมการต้องมีหน้าที่ร่างข้อตกลงประนอมข้อพิพาทสำหรับคู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งคณะกรรมการมักจะพยายามชักชวนให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายเสนอแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาด้วยความยินยอมของตนเองเพื่อให้เกิดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

เมื่อคณะกรรมการได้ข้อมูลจากข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว โดยทั่วไปคณะกรรมการจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีตกลงหาข้อยุติกันเอง แต่หากปรากฏว่าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ และคณะกรรมการเห็นเป็นการสมควร คณะกรรมการก็จะทำร่างเสนอข้อยุติให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และให้ถือว่าร่างที่เสนอนี้เป็นข้อยุติ เว้นแต่คู่กรณีได้แจ้งการไม่ยอมรับ ภายใน 30 วัน

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการนี้ จะส่งผลในทางบังคับระหว่างคู่กรณีให้ปฏิบัติตามได้มากกว่าผลของการไกล่เกลี่ย เพราะเมื่อคู่กรณีได้ตกลงยินยอมตามที่ได้ประนีประนอมไปแล้วนั้น ถือว่าเข้าตามแบบของสัญญาประนีประนอมยอมความตามกฎหมายแพ่งญีปุ่น มาตรา 645 ซึ่งสามารถบังคับกันได้ แม้จะตกลงกันแต่เพียงวาจา

3. การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) มาตรา 39 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ฉบับที่ 108 กำหนดให้มีกรรมการ 3 คน โดยที่กรรมการอย่างน้อย 1 ใน 3 นั้น จะต้องเป็นนักกฎหมายหรือผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะเป็นนักกฎหมายได้*

คุณสมบัติของกรรมการ ตามมาตรา 42-3 และ 42-4 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดว่า กรรมการคนใดที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับคู่พิพาทจะเป็นกรรมการในการระงับข้อพิพาทในกรณีนี้ไม่ได้

ถ้าเห็นว่าการกรมนั้นมีความสัมพันธ์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจปฏิเสธไม่ยอมรับกรรมการได้

4. การใช้วิธีการตัดสินชี้ขาด (Decision) หมายถึง การระงับข้อพิพาท ที่คณะกรรมการมีอำนาจจะพิจารณาดำเนินคดีเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาล

ผลของการระงับข้อพิพาทวิธีนี้ มาตรา 42 กำหนดว่า กระบวนการในการพิจารณา จะมีลักษณะเหมือนกับกระบวนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ มีการสืบพยาน พิจารณาคดี และชี้ขาดตัดสินคดีซึ่งคู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม และเมื่อมีคำตัดสินแล้วจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลไม่ได้

* นักกฎหมายในที่นี้ หมายถึง ทนายความหรืออัยการซึ่งผู้ที่จะเป็นได้จะต้องจบนิติศาสตร์บัณฑิตและผ่านการสอบเนติบัณฑิต พร้อมทั้งผ่านการฝึกงานด้านกฎหมาย 2 ปี

ส่วนผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะเป็นนักกฎหมายได้ หมายถึง อาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยที่มีการสอนระดับปริญญาตรีและโทขึ้นไปทางนิติศาสตร์และเป็นผู้ที่สอนมานาน 5 ปีขึ้นไปในระดับตำแหน่งทางวิชาการรองศาสตราจารย์.

3.2.3 ผลของการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม เมื่อคู่กรณียอมรับผลการดำเนินการแล้ว กรรมการจะต้องร่างข้อตกลงภายใน 30 วัน และประกาศต่อสาธารณะ

หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วย การระงับข้อพิพาทก็ยุติลง ผลของการใช้บังคับกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ส่งผลให้ข้อพิพาทระงับลงก่อนที่จะมีการนำคดีไปสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายเพื่อที่จะเลือกว่าจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีใด

3.2.4 กรณีศึกษา : กรณีพิพาทเกี่ยวกับเสียงและความสั่นสะเทือนจากโรงงานสิ่งทอ

เป็นกรณีข้อพิพาทตัวอย่างที่จะชี้ให้เห็นถึงวิธีการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากเสียงและความสั่นสะเทือนจากโรงงานสิ่งทอใน Ishikawa ซึ่งเป็นบริษัทสองบริษัทได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณนั้นซึ่งไม่อาจพักผ่อนได้ทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืน ประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นได้ร้องเรียนต่อ Local Review Board เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1973 และเรียกร้องให้โรงงานย้ายออกไปหรือดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อยับยั้งความเสียหายดังกล่าว แต่ไม่ได้มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

The Local Review Board ได้แต่งตั้ง The Conciliation Committee หลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว The Conciliation Committee ได้เริ่มทำการสืบสวนคดีนี้อย่างอิสระด้วยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญจำนวนหนึ่ง แม้ว่าในช่วงแรก ๆ จะไม่สามารถสังเกตเห็นความรุนแรงของปัญหาเรื่องเสียงและความสั่นสะเทือนได้ แต่คณะกรรมการก็ยังคงดำเนินการสังเกตต่อไป ซึ่งคณะกรรมการได้เริ่มต้นศึกษาปัญหาระดับความรุนแรงของมลพิษ ได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งจากมลพิษ ค.ศ.1970 มาตรา 34 ส่วนที่ 1 คณะกรรมการได้แนะนำให้คู่กรณียอมรับแผนการประนอมข้อพิพาท จนกระทั่งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ.1974 คู่กรณีจึงได้ยอมรับโครงสร้างของคณะกรรมการในการระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยได้มีการทำข้อตกลงประนอมข้อพิพาท (Conciliation Agreement) ดังนี้

ข้อ 1. บริษัทยอมรับผิดในการก่อความเดือดร้อนที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมของชาวบ้าน อันเป็นเหตุมาจากการปฏิบัติงานของโรงงาน

ข้อ 2. บริษัทจะดำเนินการจำกัดเสียงที่เกิดขึ้นจากโรงงานภายใน 6 เดือน โดยให้มีระดับต่ำกว่า 60 เดซิเบล และบริษัทจะได้ดำเนินการหามาตรการที่จำเป็นเพื่อที่จะลดความสั่นสะเทือน (รวมถึงการซ่อมแซมบ้านเรือนของชาวบ้านเหล่านั้นภายหลังจากที่ได้รับความยินยอม) ระหว่างระยะเวลาดังกล่าวนี้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะทำการตรวจสอบเสียงดังกล่าวต่อไป

ข้อ 3. ถ้าบริษัทปรารถนาที่จะขยายโรงงานออกไปในบริเวณใกล้เคียง บริษัทต้องยอมรับหลักเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ

ข้อ 4. คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการไกล่เกลี่ยร่วมกัน

การใช้วิธีการประนีประนอมข้อพิพาทมีความสำคัญมากในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะความยุ่งยากในการใช้มาตรการทางศาลเพื่อการเยียวยาความเสียหาย อย่างไรก็ตาม การประนีประนอมข้อพิพาทยังได้กระตุ้นให้คู่กรณีได้กระทำการแก้ไขปัญหโดยอาศัยข้อตกลงร่วมกัน นอกจากนี้ การปฏิบัติตามข้อสัญญา ก็เพื่อที่จะได้รับตามที่คู่กรณีต้องการ

3.3 การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของประเทศอินโดนีเซีย¹³

3.3.1 ความเป็นมาของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม การตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในอินโดนีเซียได้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นนับแต่ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับจากปี ค.ศ.1972 ภายหลังจากการประชุมโลกว่าด้วยมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม ณ กรุงสต็อกโฮล์ม โดยภายหลังจากนั้น หลาย ๆ ประเทศได้จัดทำนโยบาย แผนงาน ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งสถาบันต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นไปตามการพัฒนาในเชิงนิเวศน์วิทยา (ecodevelopment) อันเป็นต้นกำเนิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งต่อมาภายหลังได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลก

¹³

Koesnadi Hardjasaemantri, Environmental Law and Administration in Indonesia (Tokyo : Institute of Developing Economies, 1995), pp.54-105.

เนื่องจากดินแดนส่วนใหญ่ของอินโดนีเซียมีลักษณะขรุขระและมีป่าไม้เป็นจำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่ (ประมาณ 180 ล้านคน) จึงอาศัยอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ ในระหว่างหุบเขาจนถึงที่ราบริมฝั่งทะเล 75% ของเมืองขนาดกลาง (เมืองที่มีประชากรมากกว่า 100,000 คน) ตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งทะเล โดยส่วนใหญ่เมืองในอินโดนีเซีย ไม่ได้มีเครื่องบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพดีเพียงพอ เป็นเหตุให้ของเสียภายในถูกปล่อยออกมาสู่สภาพแวดล้อมโดยปราศจากการบำบัด สภาพแวดล้อมเป็นพิษที่รุนแรงในอินโดนีเซีย มักจะปรากฏในแถบริมฝั่งทะเลของเกาะชวา โดยเฉพาะอย่างยิ่งใกล้กับจาการ์ตา (Jakarta) เซมารัง (Semarang) และสุราบายา (Surabaya) ตัวอย่างเช่น รายงานประจำปีแสดงค่า BOD ที่ถูกปล่อยออกมาจาก Jakarta มีประมาณ 43,200 ตัน ส่วนใหญ่จะมาจากของเสียจากครัวเรือน

ในส่วนของปัญหาเมืองได้มีปัญหามาจากอุตสาหกรรมที่ขยายตัวจากส่วนกลางไปสู่บริเวณชายฝั่งและตามริมฝั่งแม่น้ำ ปัญหาเมืองนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับปัญหาของเสียจากบ้านเรือน กล่าวคือ ไม่ได้มีมาตรการในการกำจัดของเสียที่มีประสิทธิภาพทำให้ถือได้ว่าของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหนึ่งในบรรดามลพิษที่สำคัญเช่นกัน ขยะอุตสาหกรรมโดยมากจะมาจากกระบวนการในการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มและยางพารา ปศุสัตว์ อุตสาหกรรมไม้อัด อุตสาหกรรมปุ๋ยเพื่อการพาณิชย์ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมท่อและเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้วยังคงมีปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งมักจะมาจากการขนส่งและจากอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเผาผลาญน้ำมันเชื้อเพลิง (มาจากการขนส่งถึง 57%) ที่มีปริมาณถึง 545,000 ตันต่อปี

โดยผลของมลพิษดังกล่าวจากเมืองและจากอุตสาหกรรม ปลา หอย และหอยนางรมในอ่าวจาการ์ตาในปัจจุบันเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมีในชวาตะวันออกส่งผลให้สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศน้ำชายเลนสูญหายไป โลหะหนักและแบคทีเรียบางชนิดสามารถพบได้ในแหล่งน้ำบางสายของอินโดนีเซีย ในปาตี (Pati) ตอนกลางของเกาะชวา น้ำเสียจากโรงงานน้ำตาลทำให้เกิดความเสียหายแก่ไร่นาและแหล่งน้ำบริโภคในบริเวณใกล้เคียง

ปัญหามลพิษอันเกิดจากการปล่อยของเสียทั้งจากเมืองและจากอุตสาหกรรมลงสู่แม่น้ำลำคลองดังกล่าว โดยเฉพาะน้ำเสียจากโรงงานน้ำตาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในสิ่งแวดล้อม ตลอดจนก่อความเสียหายแก่ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว ข้อพิพาทจึงเกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้

สิ่งแวดล้อมเหล่านั้น กลุ่มผู้นุรักษ์สิ่งแวดล้อมอาจจะคัดค้านโรงงานอุตสาหกรรมที่มีกิจกรรมเป็นการทำลายคุณค่าในทางนิเวศน์หรือชาวประมงที่ถูกคุกคามโดยโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ต้นน้ำ ประชากรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับเขตอุตสาหกรรมจึงมีสิทธิฟ้องหรือเรียกร้องให้โรงงานรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพ

3.3.2 วิธีการรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม กระบวนการในการรับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมของอินโดนีเซีย สามารถแยกวิธีการรับข้อพิพาทเป็น 2 กรณี คือ การรับข้อพิพาทในศาลกับการรับข้อพิพาทนอกศาล

3.3.2.1 การรับข้อพิพาทในศาล The Environmental Management Act 1982 (EMA) หมวด 7 ว่าด้วยการลงโทษ มาตรา 22 บัญญัติว่า

ผู้ใดโดยจงใจกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือสร้างมลพิษให้แก่สิ่งแวดล้อม ภายใต้บทบัญญัติของมาตรานี้และบทกฎหมายอื่นจะต้องได้รับโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 10 ปี และ/หรือ ปรับไม่เกิน 100,000,000.00 รูปี

ผู้ใดโดยประมาทเลินเล่อ กระทำการใด ๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือสร้างมลพิษให้แก่สิ่งแวดล้อม ภายใต้บทบัญญัติของมาตรานี้และบทกฎหมายอื่น จะต้องได้รับโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 1 ปี และ/หรือปรับไม่เกิน 1,000,000.00 รูปี

การกระทำใด ๆ ที่ได้กล่าวไว้ในวรรค 1 ของมาตรานี้ ถือว่าเป็นอาชญากรรม และการกระทำดังที่ได้กล่าวไว้ในวรรค 2 ของมาตรานี้ถือว่าการกระทำผิด (offense)

ดังนั้น จึงเป็นการชัดเจนดังที่ปรากฏในวรรค 3 ว่า การกระทำโดยตั้งใจที่จะให้เกิดมลพิษเป็นอาชญากรรม และการกระทำที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออันส่งผลให้เกิดมลพิษนั้นได้รับการพิจารณาว่าเป็นการกระทำผิด

ในปี ค.ศ.1989 ได้เกิดคดีที่น่าสนใจในประวัติศาสตร์กฎหมายสิ่งแวดล้อมของอินโดนีเซียขึ้น คือ คดี Inti Indorayon Utama (IIU) ซึ่งได้รับการวินิจฉัยโดย Central District

Court of Jakarta เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1989 ในคดีดังกล่าวสภาสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนอินโดนีเซีย โดยมีสถาบันช่วยเหลือทางกฎหมาย (The Legal Aid Institute) เป็นตัวแทนดำเนินการฟ้องโรงงานผลิตเยื่อกระดาษและใยสังเคราะห์ และหน่วยงานของรัฐบาลอีก 5 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กระทรวงอุตสาหกรรม 2) กระทรวงประชากรและสิ่งแวดล้อม 3) กระทรวงป่าไม้ 4) คณะกรรมการกลางให้ความช่วยเหลือเรื่องการลงทุน และ 5) รัฐบาลท้องถิ่นของเกาะสุมาตราเหนือ เป็นจำเลย สาเหตุของคดีนี้สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของจำเลยในการปฏิบัติตาม Government Regulation (G.R.) No. 29 เป็นคดีต่อศาล เมื่อปี ค.ศ. 1986 ตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Analysis) โดยสภาสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนอินโดนีเซีย ได้ยื่นฟ้องโรงงานผลิตเยื่อกระดาษและใยสังเคราะห์ ด้วยสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะได้ลงมือปฏิบัติงานจริงและกล่าวหาหน่วยงานของรัฐว่าไม่สั่งให้โรงงานผลิตเยื่อกระดาษและใยสังเคราะห์ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในคดีนี้ศาลได้พิพากษาว่าโรงงานผลิตเยื่อกระดาษและใยสังเคราะห์ ไม่ได้เป็นผู้ทำลายสภาพแวดล้อม และรัฐบาลก็ได้ฝ่าฝืนกฎระเบียบใด ๆ ในการออกใบอนุญาตให้แก่โรงงานผลิตเยื่อกระดาษและใยสังเคราะห์ในการประกอบธุรกิจ โดยวินิจฉัยว่า ในขณะที่โรงงานผลิตเยื่อกระดาษและใยสังเคราะห์ ตัดไม้ ก็ได้ดำเนินการปลูกป่าขึ้นทดแทนด้วย ดังนั้น การขาดแคลนน้ำในแม่น้ำต่างจังหวัดนั้นไม่ได้เป็นผลเนื่องมาจากการตัดไม้ หากแต่สืบเนื่องมาจากฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล และยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า นับแต่ที่กฎระเบียบว่าด้วยการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดขึ้นในปี ค.ศ.1986 แต่ได้มีการออกใบอนุญาตให้ในปี ค.ศ.1984 ก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อการออกใบอนุญาต

ในคดีนี้มีข้อพิจารณาสำคัญ 3 ประการ อันอาจจะนำมาเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและการกำหนดกฎหมายสิ่งแวดล้อมของอินโดนีเซียในอนาคตได้

ประการแรก การกระทำในกรณีดังกล่าว ถือว่าเป็นคดีทดลอง (test case) สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมอินโดนีเซีย นับแต่นั้นมารัฐบาลก็ได้ออกรัฐธรรมนูญ ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายต่าง ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวพันทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม คดีดังกล่าวจึงเป็นเสมือนกับการทดสอบถึงเครื่องมือป้องกันสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ว่ามีมาตรการที่เพียงพอหรือไม่ในอันที่จะป้องกันสิ่งแวดล้อมในอินโดนีเซีย

รัฐบาลมีความรับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น มีอำนาจในการกำหนดเขตและการให้การอนุญาตประกอบกิจการ

กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือการเจรจาเกิดขึ้นจากข้อสันนิษฐานที่ว่า “ไม่มีนักวิเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่สามารถประเมินค่าใช้จ่ายของการเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับผลร้ายมากกว่าตัวของผู้ได้รับผลร้ายได้อย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่าการประเมินของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องต้นทุนของมลพิษอาจจะเป็นประโยชน์หรือสามารถช่วยกำหนดการชำระเงินหรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและต้นทุนสำหรับการฟื้นฟูให้เหมือนเดิมได้ แต่การตัดสินใจครั้งสุดท้ายในกรณีดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับ การเจรจาของผู้รับผลร้าย ผู้ก่อมลพิษ และผู้แทนจากรัฐบาล” แต่ข้อสันนิษฐานดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าผู้เชี่ยวชาญจะไม่มีอำนาจเป็นในกระบวนการนี้เลย ในทางตรงกันข้ามกลับมีความจำเป็นมากขึ้นไปอีก เพราะผู้เชี่ยวชาญไม่ได้เป็นฝ่ายในการเจรจาแก้ไขปัญหาหรือในการตัดสินใจ และบทบาทของผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ได้มีมากไปกว่าบทบาทของผู้ทำการไกล่เกลี่ย (mediator) นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญยังรู้ถึงข้อเท็จจริงและประเด็นในการโต้แย้ง ซึ่งผู้เป็นฝ่ายในคดีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผูกพันยอมรับคำแนะนำ และคำวินิจฉัยของผู้เชี่ยวชาญนั้น การวินิจฉัยในครั้งสุดท้ายในกระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องได้รับการตัดสินใจโดยคู่กรณีที่เป็นฝ่ายในคดีอันประกอบด้วยฝ่ายที่ได้รับความเสียหาย ฝ่ายผู้ก่อความเสียหาย และฝ่ายตัวแทนจากภาครัฐ ตัวแทนจากรัฐจากหน่วยงานใดจะเข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับชนิดของปัญหานั้น ๆ ด้วย เช่น ในปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ย่อมเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและกระทรวงอุตสาหกรรม หรือเมื่อปัญหานั้นเกิดขึ้นจากสาเหตุของกิจกรรมจากเมืองแร่ เป็นหน้าที่ของกระทรวงเหมืองแร่ เป็นต้น แต่จะมีหน่วยงานของรัฐในการเข้าร่วมพิจารณาเสมอคือ กระทรวงประชากรและสิ่งแวดล้อม กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้ EMA และระเบียบข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ ความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยและการเจรจา คือ ทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีต้องยอมรับว่าทุกฝ่ายอยู่ในสถานะเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี ในมาตรา 20 วรรคสอง ของ EMA บัญญัติต่อไปว่า “เมื่อกรณีเป็นการจำเป็น อาจมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญให้ร่วมเป็นคณะทำงานด้วยได้” ในกรณีดังกล่าว บทบาทของผู้เชี่ยวชาญอาจจะรวมถึงการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคกับมลพิษที่ได้ถูกกำหนดขึ้น เขตมลพิษ ผลกระทบของมลพิษทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทบาทดังกล่าวในปัญหามลพิษมักจะมีข้อโต้แย้ง

เกิดขึ้นเสมอ เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องนำความรู้อันเกี่ยวเนื่องด้วยวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ระบาดวิทยาวิเคราะห์ ข้อมูลทางคลินิกและการทดลอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการวินิจฉัยความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับสุขภาพและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมมักจะมีข้องเกี่ยวกับความไม่แน่นอนในทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญจึงอาจมีข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุและผลกระทบของมลพิษ

3.3.3 ผลของการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม เมื่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ผู้ได้รับความเสียหาย (Victims) และตัวแทนจากรัฐบาล ได้ตกลงที่จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว การดำเนินการทางกฎหมายโดยวิธีอื่นควรหยุดยั้ง ไว้ก่อน เพราะหากผู้ได้รับความเสียหาย และตัวแทนจากรัฐบาลได้ตกลงใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ยังคงมีการดำเนินคดีในชั้นศาลต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษอีก กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยย่อมหยุดชะงักลงเพราะผู้ก่อมลพิษ จะไม่สามารถเห็นได้ว่าจะมีประโยชน์ใด ๆ ที่จะได้รับจากกระบวนการดังกล่าว ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงต้องมีความสุจริตใจต่อกันที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยร่วมกันเพื่อให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกันขึ้น เมื่อทั้งสามฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงได้ สิทธิทุกอย่างที่มีอยู่ในปัจจุบันและอนาคตจากการกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งได้แสดงถึงผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวพันกันในการไกล่เกลี่ยหรือผู้ที่ได้ตกลงที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเป็นอันระงับ ในทางตรงกันข้าม หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แสดงให้เห็นว่าความเสียหายเหล่านั้นยังไม่ได้รับการชดเชยในจำนวนที่เหมาะสมก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ในกรณีนี้ผู้พิพากษาจะต้องมีคำสั่งให้หยุดกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยดังกล่าวก่อนที่จะมีการพิจารณาคดีในชั้นศาล

3.3.4 กรณีศึกษา : การระงับข้อพิพาทในคดี “Tapak”

ก่อนปี ค.ศ.1976 หมู่บ้าน Tapak อำเภอ Tugu ตั้งอยู่บริเวณแนวฝั่งทะเลตะวันตกของเมือง Semarang ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเขต Kendal มีประชากรประมาณ 700 คน ในทางตอนใต้ของชุมชน Tapak ติดกับทางรถไฟชวาสายเหนือ และทางเหนือติดกับทะเล

อาชีพของประชากรที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรปลูกข้าว ปลูกผัก และเลี้ยงปลา จนกระทั่งในช่วงต้นปี ค.ศ.1976 วิถีชีวิตของประชากรที่นี้ก็ถูกรบกวนโดยมีการสร้างโรงงาน PT Semarang Diamond Chemical (SDC) สาขาของการลงทุนร่วมกันระหว่าง PT Bintarco Dharma (Indonesia) และ Mitsubishi and Chemical Showa (Japan) โดย SDC ได้ผลิตแคลเซียมไซเตรต (calcium citrate) อันเป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตน้ำดื่ม

ปัญหาได้เกิดขึ้นเพราะว่าโรงงาน SDC ได้ปล่อยของเสียโดยตรงลงสู่น้ำโดยปราศจากการบำบัดโดยเครื่องบำบัดน้ำเสีย แม่น้ำดังกล่าวซึ่งได้ใช้ประโยชน์ในการชลประทานในระหว่างฤดูแล้ง อยู่ในสภาพมีการปนเปื้อนมลพิษจากของเสีย น้ำดังกล่าวยังได้ไหลเข้าไปสู่อบเลี้ยงปลาอันเป็นเหตุให้มีปลาและกุ้งตาย

จากรายงานการวิจัยเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 โดย Department of Health in Semarang ได้เก็บตัวอย่าง 4 ชนิดในช่วง 2 สัปดาห์ พบว่า น้ำในบ่อเลี้ยงปลา 1 ลิตร ประกอบไปด้วยแอมโมเนีย (NH_4) 1-6 ppm และมีกำมะถัน 700 - 100 mg อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ปลาเป็นพิษ หรือทำให้ปลาและกุ้งตาย รายได้ของประชากรในเขตดังกล่าวที่อาศัยการประมงต้องลดลงอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.1976 Raswan ผู้มีบ่อเลี้ยงปลา 2 เอเคอร์ เคยจับปลาได้ถึง 12 ตัน และกุ้ง 60 กิโลกรัม แต่มาในปี ค.ศ.1978 เขาสามารถจับปลาได้เพียง 2 ตัน และกุ้ง 10 กิโลกรัม

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 (สามเดือนหลังจากที่โรงงานได้เริ่มดำเนินการ) ผู้ใหญ่บ้านได้ร้องขอให้นายกเทศมนตรีดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งการเรียกร้องดังกล่าวได้กระทำหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการตอบรับอย่างดีเท่าที่ควร ทางด้าน SDC ได้โต้แย้งว่า ที่ตั้งของโรงงานได้รับความเห็นชอบแล้วจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชวากลาง

การก่อให้เกิดมลพิษโดย SDC นับจากนั้นได้เพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1978 เกษตรกรที่ทำการประมงต้องประสบกับความสูญเสียถึง 137 กิโลกรัม และไม่สามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้อย่างเคยอันเนื่องมาจากมลพิษ ด้วยเหตุนี้เอง เกษตรกรบางคนจึงได้ไปที่โรงงาน SDC และเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ.1978 นายกเทศมนตรีได้จัดให้มีการประชุมโดยมีบุคคล 5 ฝ่ายและมีผู้สังเกตการณ์จากสภาผู้แทนส่วนท้องถิ่น (Local Representative Council) ตัวแทนดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านและลูกทิม ตัวแทนจากโรงงาน ตัวแทนจากหน่วยงานสาธารณสุข คณะกรรมการวางแผนการลงทุนส่วนท้องถิ่น และเลขานุการเทศบาล

ในการประชุมดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้ SDC ปฏิบัติ 3 ประการ คือ

ประการแรกน้ำเสียจากโรงงาน SDC จะต้องได้รับการแก้ไขภายใน 3 เดือน โดยเริ่มจากเดือนกันยายน ค.ศ.1978

ประการที่สอง ในขณะที่มลพิษยังไม่ได้รับการควบคุม SDC ควรที่จะจัดให้มีน้ำดื่มสำหรับประชาชนเพราะว่าแหล่งน้ำดื่มที่เคยมีอยู่นั้นปัจจุบันได้เป็นแหล่งมลพิษไปแล้ว

และประการที่สาม SDC จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายอำเภอ Tugu ได้กำหนดขึ้น

แต่ปรากฏว่า โรงงานยอมรับเงื่อนไขเพียงแค่สองประการแรก หลังจากวันประชุมได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้าน Tugurejo เป็นประธาน และตัวแทนจากหน่วยงานเกษตรกรรมของรัฐร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยที่โรงงานและตัวแทนจากชาวบ้านไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ร่วมในคณะกรรมการนี้ด้วย

คณะกรรมการได้คำนวณค่าสินไหมทดแทนนับจากเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 ถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1978 เป็นเงิน 119,823,000 รูปี แต่โรงงานโต้แย้งว่าจำนวนดังกล่าวไม่สมเหตุสมผล และตกลงที่จะชำระเพียงแค่ 5.4 ล้านรูปี อันประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ให้เกษตรกรที่ทำการประมงได้ 70,000 รูปี ชาวนา ได้ 20,000 รูปี และเกษตรกรที่ทำปศุสัตว์ได้รับ 9,000 รูปี ในเดือนมกราคม ค.ศ.1979 โรงงานยังคงปล่อยน้ำเสียต่อไปและหยุดที่จะหาน้ำดื่มให้

หลังจากที่ได้มีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่เกษตรกรแล้ว นายกเทศมนตรีก็ได้จัดให้มีการประชุมต่อไปแต่อย่างไร ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีได้รับการแก้ไข

นับจากมีการประชุมระหว่างประชาชน Tapak กับตัวแทนโรงงานที่ได้จัดโดยนายกเทศมนตรีเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.1978 รัฐบาลส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาความเสียหายดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นเขตอุตสาหกรรมตามการจัดการผังเมือง (the Local Regulation) ฉบับที่ 5 ค.ศ. 1981 และ Perda ฉบับที่ 2 ค.ศ.1990 รวมถึง the Instruction of the Governor of Central Java Province ฉบับที่ 530/32/1987 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1982

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงประชากรและสิ่งแวดล้อม ได้ประณามรัฐบาลของเทศบาล Semarang และจังหวัดชวากลางที่ไม่ติดตามแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งมีปัญหายืดเยื้อยาวนานมากกว่า 14 ปี ดังนั้น รัฐบาลของเทศบาล Semarang จึงได้เริ่มที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง .

นายกเทศมนตรีของ Semarang จึงได้จัดตั้งคณะทำงานสำหรับควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยประกาศฉบับที่ 660/30.05/306/1990 เพื่อที่จะสอบสวนคดีอันเกี่ยวข้องกับมลพิษในแม่น้ำ Tapak เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ.1990 คณะทำงานประกอบด้วย กรรมการ 13 คน ได้เข้าตรวจเยี่ยมและนำตัวอย่างของเสียจากโรงงานซึ่งสงสัยว่าจะมีมลพิษอยู่มาตรวจสอบ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ.1990 หัวหน้าคณะทำงานได้ส่งรายงานการตรวจสอบให้กับนายกเทศมนตรี รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามีปัญหามลพิษอันสืบเนื่องมาจากของเสียจากอุตสาหกรรมและต้องมีการกระทำในทันทีทันใดเพื่อที่จะควบคุมปัญหาดังกล่าว

เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ.1990 ตัวแทนจากโรงงานได้ยอมลงชื่อในจดหมายแจ้งว่า โรงงานสัญญาว่าจะติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสียอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1991 อย่างไรก็ดี จดหมายดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกมัด แต่ได้มีการพูดถึงประเด็นปัญหาเรื่องเดียว คือ การป้องกันมลพิษในอนาคตโดยมิได้มีการพูดถึงการแก้ไขปัญหในปัจจุบันที่ชาว Tapak กำลังเผชิญอยู่แต่อย่างใด

เมื่อวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1991 ผู้อำนวยการของกลุ่มตัวแทนทางกฎหมายประชาชนชาว Tapak ได้ร้องขอต่อสภาผู้แทนส่วนท้องถิ่น (The Local Representative Council) ให้ทำการเชิญตัวแทนจากโรงงานเข้าร่วมหารือแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยได้จัดให้มีการประชุม เมื่อวันที่ 29 มกราคม ค.ศ.1991 ซึ่งมีข้อเรียกร้องทั้งสิ้น 4 ประการ คือ

- (1) โรงงานจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากมลพิษให้แก่ประชาชนที่ได้รับในระหว่าง 14 ปี เป็นเงินประมาณ 1.9 พันล้านบาท
- (2) โรงงานจะต้องจัดหาน้ำสะอาดให้กับชาวบ้าน
- (3) โรงงานจะต้องทำน้ำในแม่น้ำ Tapak ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ
- (4) โรงงานต้องฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอื่น

ปรากฏว่าการประชุมไม่สามารถบรรลุข้อตกลงใด ๆ ได้ ด้วยฝ่ายโรงงานมีความเห็นว่าการปฏิบัติงานของโรงงานมิได้ก่อให้เกิดมลพิษให้กับชุมชน Tapak แต่อย่างใด

และโรงงานก็มีความประสงค์ที่จะช่วยเหลือชาวบ้านดังกล่าวในรูปของโครงการ อาทิเช่น การปลูกต้นไม้ การหาน้ำสะอาดให้ เป็นต้น โดยอยู่บนพื้นฐานของสิ่งที่มนุษย์พึงจะได้รับ ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานสืบเนื่องจากความผูกพันทางกฎหมายที่ได้มีการเรียกร้องต่อกัน ต่อมาเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ.1991 ได้มีการประชุมร่วมกันอีกครั้งว่าด้วยการสร้างคณะกรรมการสามฝ่ายสำหรับการระงับข้อพิพาท Tapak แห่งนี้ การประชุมมีผู้เข้าร่วม คือ Deputy I of Bapedal Vice Governor I นายกเทศมนตรี ประธานสภาผู้แทนท้องถิ่น ตัวแทนจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นและตัวแทนจากโรงงาน การประชุมดังกล่าวทำให้ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

ก) การจัดตั้งคณะกรรมการสามฝ่ายในกรณีการระงับข้อพิพาท Tapak นี้จะต้องมีการประกาศขึ้นโดยอาศัยอำนาจของนายกเทศมนตรี

ข) สมาชิกของคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากสภาสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนอินโดนีเซีย และตัวแทนจากฝ่ายโรงงาน โดยแต่ละฝ่ายจะมีผู้แทน 2 คน ดังนั้นคณะกรรมการจึงประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 10 คน (ภายหลังจึงได้รับการขนานนามว่าคณะกรรมการทั้งสิบ "Team of Ten") แต่ทั้งนี้สามารถหาบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นผู้ประสานงานได้

ค) มีโครงการทั้งสิ้น 4 โครงการที่จะต้องทำการประเมินโดยคณะกรรมการนี้ คือ

- (1) ค่าสินไหมทดแทน
- (2) การฟื้นฟูและปรับสภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) ความร่วมมือกันในผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างโรงงานและสังคม
- (4) หยุดยั้งมลพิษ

กระบวนการและผลของการเจรจา ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏคณะกรรมการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 วรรคสอง ของ EMA 1982 เพราะว่าคณะกรรมการประกอบด้วย

ก) ผู้ได้รับผลร้ายหรือตัวแทน ในที่นี้ได้แก่ สถาบันช่วยเหลือทางกฎหมาย (The Legal Aid Institute) ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าว

ข) ผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือตัวแทน ในที่นี้ได้แก่โรงงานใน Tapak ทั้ง 6 โรงงาน

ค) ตัวแทนจากฝ่ายรัฐ ในที่นี้ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้วย

ง) ผู้เชี่ยวชาญ ในที่นี้ได้แก่ หน่วยงานควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The Agency for Environmental Impact Control) ซึ่งได้รับการคาดหวังว่าจะให้ความช่วยเหลือในทางเทคนิค

ปัญหาแรกที่ได้รับการถกเถียงกันคือจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องใช้ผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็น

ความสุจริตใจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ได้นำมาใช้ในกระบวนการเจรจา ทั้งสามฝ่ายซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดีในระหว่างขณะทำงาน นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นจากความสามารถในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว อีกด้วย

กระบวนการเจรจาเริ่มอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1991 และเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ.1991 โดยอยู่ในรูปของข้อตกลงซึ่งมีสาระว่า

- (ก) โรงงานดกกลงจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนและจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ชาว Tapak
- (ข) โรงงานดกกลงที่จะบำบัดของเสียตามมาตรฐานที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ
- (ค) โรงงานมีความรับผิดชอบในทางสังคมอุตสาหกรรม (social-industrial responsibility) ที่มีต่อสังคมในฐานะที่เป็นหลักการของการเป็นอยู่ร่วมกันระหว่างสังคมและโรงงาน
- (ง) ชาว Tapak จะถอนฟ้องและไม่นำคดีขึ้นสู่ศาลโดยอาศัยเหตุอันเดียวกันนั้นอีก

ดังนั้น ข้อตกลงดังกล่าวจึงได้ถูกรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อที่จะกำหนดเป็นแนวทางต่อไป การเจรจาดกกลงจึงสามารถประสบผลสำเร็จได้ถึงสองวันก่อนที่จะครบกำหนดที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้า