

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม

ดร.สิรินารี เงินเจริญ*

ดร.สุพินดา วีระวราพิชญ์**

ด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลายมาตราที่กำหนดให้บุคคลหรือประชาชนมีสิทธิ (Rights to environment) และหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินการที่เน้นความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สืบสานความร่วมมือเป็นภาคีเครือข่ายภายใต้อำนาจของรัฐผ่านองค์กรปกครองส่วนต่าง ๆ ที่ต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองให้ดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

ผนวกกับถ้อยแถลง จาก "Bangkok statement" เมื่อ 18-19 มิถุนายน พ.ศ.2546 ที่มีเป้าหมายในการพัฒนาบุคลากรทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศนั้น เป็นเหตุสำคัญส่งผลให้ฝ่ายตุลาการไทยริเริ่มเปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (Green bench) ขึ้น เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2548 โดยเปิดทำการที่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาก่อน จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2554 ก็ได้เปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลแพ่งและศาลปกครองด้วย ซึ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นเอื้อประโยชน์ต่อบุคคล ชุมชน หรือองค์กรที่ถูกละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นช่องทางให้สามารถเรียกร้องความชอบธรรมจากข้อพิพาทหรือคดีทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้

* มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

** สำนักวิจัยข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษ คือ ผลกระทบมักเกิดต่อสาธารณชน มีผู้เสียหายจำนวนมาก ต้นเหตุของปัญหาหลายคดีไม่มีแหล่งกำเนิดที่สามารถระบุผู้กระทำผิดได้ชัดเจน (Non – point source) การประเมินมูลค่าความเสียหายยาก ภาวะพิศุจน์ในคดีจึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหลายด้านและใช้ศาสตร์หลายแขนง เช่น นิติศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ทำให้การพิจารณาคดีใช้ระยะเวลาอาจไม่ทันต่อจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระบวนการยุติธรรมจึงได้กำหนดทางเลือกเพื่อระงับข้อพิพาท อันเป็นกลไกช่วยลดจำนวนคดีที่มีการฟ้องร้องหลายรูปแบบ หนึ่งในกลไกดังกล่าว คือ การไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) หรือที่มักเรียกกันว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเพราะทำให้ไม่ต้องฟ้องคดีหรือไม่ต้องให้ศาลมีคำวินิจฉัย ในศาลสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เช่น ศาลในประเทศออสเตรเลีย มักจะมีการประชุมไกล่เกลี่ย (Conference & Mediation) ก่อนเสมอ เพราะหากคู่ความสามารถตกลงกันได้ก็ไม่ต้องต่อสู้คดีกันในศาลอีก (ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, 2556)

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้แล้วหมดไป และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถหมุนเวียนมาใช้ได้ใหม่ กรณีที่จะเกิดข้อพิพาทนั้นเกิดจาก “ความจำกัด” ทำให้คู่กรณีหรือคู่ความที่มีได้ตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ซึ่งต่างใช้หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น พิจารณาได้ 2 ประเด็น

- 1) ความจำกัดในเชิงปริมาณ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทแรกนั้นมีความจำกัด แต่มีอุปสงค์จากการอุปโภคบริโภค เกิดปัญหาแย่งชิงทรัพยากร หลายครั้งถูกลามเป็นข้อพิพาท แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดจะหมุนเวียนมาใช้ได้ใหม่ แต่อาจมีช่วงเวลาการทดแทนที่ยาวนาน ในช่วงเวลาของการทดแทนนั้นถ้ามีการอุปโภคบริโภคอย่างเสรี ขาดข้อกำหนดเพื่อการคุ้มครองทรัพยากร ทรัพยากรนั้นจะร่อยหรอจนเหลือปริมาณที่จำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ของประชากรในปัจจุบัน ทั้งไม่เหลือถึงประชากรในอนาคตได้
- 2) ความจำกัดในเชิงคุณภาพ กรณีนี้เกิดขึ้นได้ทั้งกับทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป และทรัพยากรธรรมชาติที่หมุนเวียนได้ เพราะแม้ทรัพยากรดังกล่าวจะมีมากพอ แต่ถ้าคุณภาพเสื่อมโทรม หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรจนไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เหลือทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ได้น้อยลง แปรผกผันกับอุปสงค์ก็เกิดเป็นข้อพิพาทได้เช่นกัน

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงแต่เกิดจากคู่กรณีเสียประโยชน์จากทรัพยากรที่เคยได้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ข้อพิพาทหลายกรณีเกิดจากคู่กรณีที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ แต่อีกฝ่ายไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ได้ ทั้งนี้จะเกิดขึ้นเมื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ทำให้เกิดผลเสียต่ออีกฝ่ายหรือละเมิดสิทธิ เช่น พื้นที่กองทิ้งขยะที่ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนชุมชนข้างเคียง ถึงกระนั้นไม่ว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจะมีสาเหตุเช่นไร สำนักกระงับข้อพิพาทได้สรุปลักษณะทั่วไปของข้อพิพาททางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

- 1) เกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือความรู้สึกทางศีลธรรมพื้นฐาน (Fundamental of deep-rooted moral conflict)
- 2) ระยะเวลาของข้อพิพาทครอบคลุมระยะเวลาที่นาน (Length of time conflict has persisted)
- 3) ความไม่สมดุลอย่างมากของอำนาจของคู่พิพาท (Severe power imbalances between disputing parties)
- 4) มีโอกาสที่เกิดการขู่ข่มขู่บังคับและข้อพิพาทจะลุกลามไปสู่การใช้ความรุนแรง (Potential for coercion or escalation to violence)
- 5) คู่พิพาทมีจุดยืนที่แข็งกระด้างและมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อกันสูง (Rigidity of positions, high level of hostility)
- 6) ความซับซ้อนของประเด็นที่พิพาท (Complexity of issues)

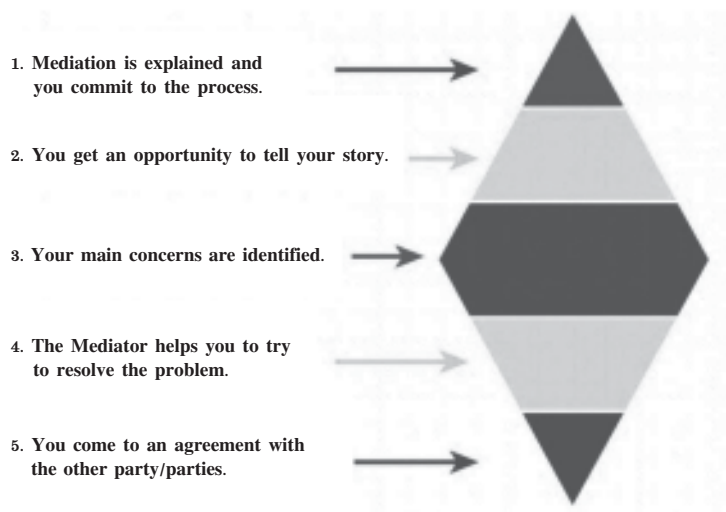
- 7) ปัญหาการแบ่งปันปันส่วนเกี่ยวกับผลประโยชน์จำนวนมาก (High-stakes distributional questions)
- 8) คุกคามต่อเอกลักษณ์หรือลักษณะเฉพาะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (Threats to parties' individual or collective identities)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่าไกล่เกลี่ยว่า หมายถึง “พูดจาให้ปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ลูบไล้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้เสมอกัน” สำหรับความหมายทางตุลาการนั้น การไกล่เกลี่ย (Mediation) คือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative dispute resolution; ADR) เป็นการจัดการความขัดแย้งเบื้องต้นซึ่งเป็นทางเลือกนอกเหนือจากการดำเนินคดีทางศาล (Litigation)

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จะมีบุคคลที่สาม เรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคนกลางช่วยเหลือคู่พิพาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อาจเป็นผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ประจำศาล หรือบุคคลภายนอกที่ศาลแต่งตั้ง ผู้ไกล่เกลี่ยจะมีหรือไม่มีอำนาจในการเสนอข้อตกลงหรือทางออกให้กับคู่ความก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการไกล่เกลี่ยในหรือนอกศาล หากคู่กรณีตกลงเห็นชอบในข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ย ก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้ถ้ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการในศาลจึงอาจเรียกผู้ไกล่เกลี่ยว่า ผู้ประนีประนอม

What happens during Mediation?



รูปภาพที่ 1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ที่มา : Pathways to Success, 2011

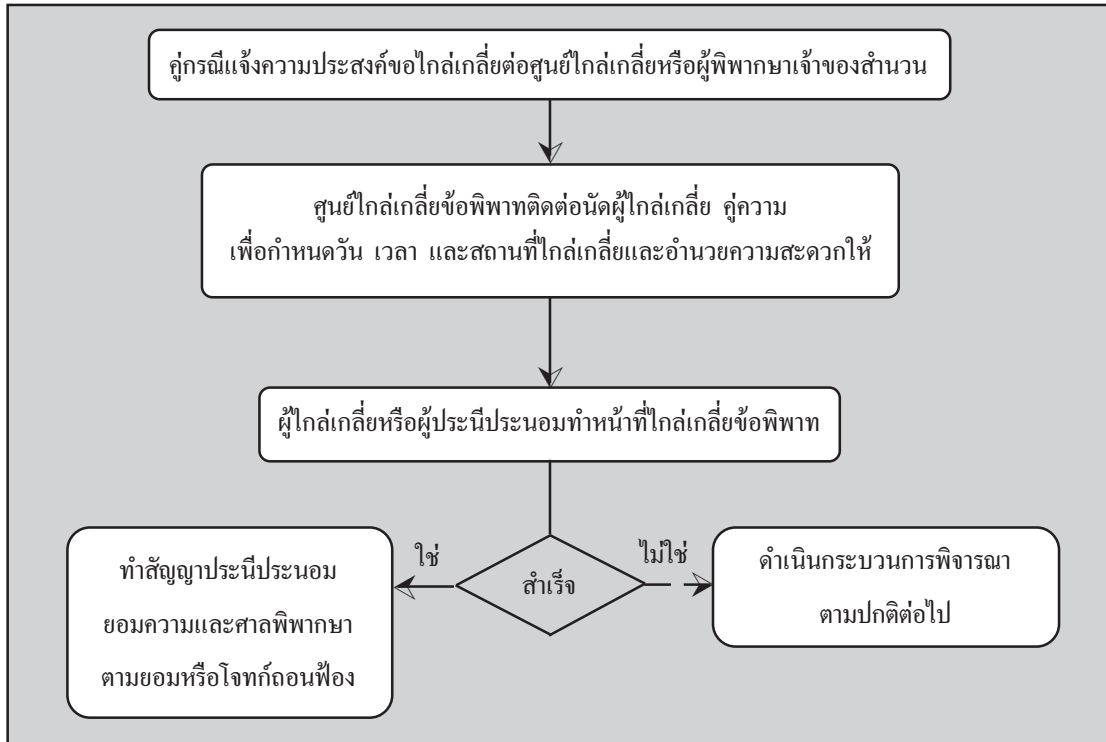
ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล และ 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

“นอกศาล-ในศาล” นั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งของสถานที่แต่อย่างใด หากแต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้นนั้น จำแนกจากช่วงเวลา “ก่อน-หลัง” การฟ้องร้องคดีจนกระทั่งเป็นการบังคับคดีในกระบวนการศาลยุติธรรม กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีประสงค์จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล หรือแม้แต่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้วซึ่งแตกต่างกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ที่คู่กรณีประสงค์จะให้ศาลดำเนินการให้ เป็นการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับคดีแล้วหรือในระยะเวลาใด ๆ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล

ลำดับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อคู่พิพาทหรือคู่กรณีตกลงจะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล สามารถตกลงกันเองหรือมอบข้อพิพาทให้สำนักงานหรือยื่นคำร้องต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล กระบวนการไกล่เกลี่ยอาจเกิดได้ทั้งจากศาลเห็นควรมีการไกล่เกลี่ยหรือคู่กรณีแสดงความประสงค์เอง กรณีที่เกิดจากความต้องการของคู่กรณีก็สามารถยื่นคำร้องได้ที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นกัน ลำดับขั้นตอนแสดงได้ดังรูปภาพที่ 2



รูปภาพที่ 2 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังนี้ (สำนักกระงับข้อพิพาท, 2553)

- 1) คู่พิพาทตกลงยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- 2) เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสร็จสิ้น
- 3) ครบกำหนดเวลาที่ศาลกำหนดหรือเวลาที่คู่ความตกลงกัน
- 4) ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่า การไกล่เกลี่ยไม่เป็นประโยชน์และสั่งยุติการไกล่เกลี่ยนั้น
- 5) เหตุอื่น เช่น คู่พิพาทเสียชีวิต หรือคู่พิพาทถอนตัว

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการไกล่เกลี่ยดังกล่าวจะทำให้คู่พิพาทตกลงกันได้หรือไม่ก็ตาม ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใด ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่สามารถนำไปใช้อ้างอิงในศาลหรือในการอนุญาโตตุลาการได้ เว้นแต่คู่พิพาทจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มักมีข้อตกลงให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องรักษาความลับเพื่อมิให้ทั้งคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ย และผู้เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น เบ็ดเสร็จกระบวนการไกล่เกลี่ยใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 1 - 6 เดือน และไม่มีค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

ประโยชน์จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อเปรียบเทียบระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีในศาล และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่สนับสนุนแนวคิดว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อดีมากกว่าการพิพากษาคดีในศาลแสดงได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อเปรียบเทียบระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การพิจารณาพิพากษาคดีในศาล (Adjudication)	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)
<ul style="list-style-type: none"> ● ค้นข้อเท็จจริงที่ได้กระทำในอดีต ● ชี้ประเด็นไปที่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ● ค้นหาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบหรือความผิด ● ได้ผลลัพธ์ คือ เป็นผู้ชนะกับผู้แพ้ ● ข้อเท็จจริงถูกกำหนดโดยกฎหมาย ● คู่กรณีถูกควบคุมโดยทนายความ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ศึกษาข้อเท็จจริงไปในอนาคต ● ชี้ไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี ● ค้นหาเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีขึ้นใหม่ได้ ● ผลลัพธ์ คือ เป็นการแก้ปัญหาให้คู่กรณีปรองดองกัน ● ผลลัพธ์เกิดขึ้นได้ตามที่คู่กรณีต้องการ ● คู่กรณีเป็นคนแสดงเจตนาเอง

ที่มา : www.ThaiLaws.com, ม.ป.ป.

ข้อมูลข้างต้นสนับสนุนว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ ทำให้คู่กรณีหรือคู่ความมีโอกาสเสนอทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย รักษาชื่อเสียง หรือคู่ความไม่เสียประวัติจากการถูกบังคับคดี ลดการสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กำหนดให้สร้างบรรยากาศการตกลงฉันท์มิตร ยังทำให้คู่ความสามารถดำเนินกิจกรรมของตนหรือสืบสานธุรกิจร่วมกันต่อไปได้ เป็นภาวะสมประโยชน์ (Win-win) ที่ไม่เพียงแต่เกิดประโยชน์ต่อคู่ความเท่านั้น หากแต่รัฐก็ได้รับประโยชน์จากการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณเพื่อดำเนินการ รวมทั้งลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ตัวอย่างเช่น คดีที่กลุ่มอนุรักษ์ชุมชน Williams, Oregon ฟ้องร้อง The U.S. Bureau of Land Management (BLM) โดยกล่าวหาเรื่องการทำสัญญาอนุญาตให้เอกชนทำไม้ในเชิงพาณิชย์ คู่กรณีตกลงที่จะทำการไกล่เกลี่ยในประเด็นเรื่องการกระจายไม้ที่จะทำการค้าขาย กำหนดกระบวนการทำงานร่วมกัน เงื่อนไข และวางหลักการพื้นฐานในการที่จะไกล่เกลี่ยกัน ใช้เวลาเพียง 7 เดือน ก็สามารถบรรลุข้อตกลงและมีการถอนฟ้องคดีในที่สุด คู่พิพาทเสียค่าใช้จ่ายเพียง \$66,000 ผลการไกล่เกลี่ยคดีนี้ถือเป็นต้นแบบของการแก้ไขความขัดแย้งในการทำงานเดียวกันนี้อีกด้วย (วินัย เรื่องศรี, 2551) สำหรับประเทศไทยมีคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมจำนวนมากไม่น้อยที่แก้ปัญหาหรือตกลงกันได้ด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม ก็ยังพบว่าคดีสิ่งแวดล้อมที่รอการพิจารณายังมีอยู่จำนวนมาก การลดข้อพิพาทด้วยการจัดการให้ประชาชนดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างเสมอภาค ไม่มีข้อพิพาทนั้นเป็นแนวทางที่ดำเนินการได้ยากยิ่ง และทราบได้ที่ข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่ การลดจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังคงต้องพึ่งพากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป

เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม

ภาษาไทย

ปดิษฐ์ศรี ปทุมวัฒน์. 2556. ระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม. จุลินิติ 10 (1) : 189-198.
 วินัย เรื่องศรี. 2551. การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : elib.coj.go.th/Ebook/data/semi/semi7.4.pdf [28 เมษายน 2557]
 มาลี สุรเชษฐ, วิวิช วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ. ม.ป.ป. การระงับข้อพิพาท (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.stou.ac.th/schools/slsw/upload/40205-13.pdf> [28 เมษายน 2557]
 ระเบียบข้อพิพาท, สำนัก. สำนักงานศาลยุติธรรม. 2553. การจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : ธนาเพรส. ราชบัณฑิตยสถาน. 2556. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
 ThaiLaws. ม.ป.ป. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thailaws.com/> [20 เมษายน 2557]

ภาษาอังกฤษ

Pathways to Success. 2011. What happens during mediation? (Online). Available from: http://www.pathwaystosuccess.ie/storage/Mediation%20image2.png?__SQUARESPACE_CACHEVERSION=1296045911412 [2014, April 20]