

การไถ่เกี้ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

ณัฐชานาฏ ฐิติภัก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ.2559

**Conciliation of administrative case concerning to environment by
Administrative Court**

Natchanaht Thitipak

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2016

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การไถ่เกลียดคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย
ชื่อผู้เขียน	ณัฐชานาฏ จิตติกัก
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการไถ่เกลียดคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย การไถ่เกลียดข้อพิพาทหรือการไถ่เกลียดคดีนั้นเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาทหรือคดีได้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา และสนับสนุนการใช้วิธีการดังกล่าวเป็นหนทางที่นำไปสู่การระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม การไถ่เกลียดคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีข้อดีที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีหลายประการ เช่น ความสะดวก ความประหยัดค่าใช้จ่าย ความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น การรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณี การรักษาชื่อเสียงของคู่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล

จากการศึกษาพบว่า กฎหมาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไถ่เกลียดของประเทศไทยพบเพียงที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การไถ่เกลียดสามารถนำมาใช้ในการระงับข้อคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาแล้วพบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไถ่เกลียดคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงทำให้ศาลปกครองไม่สามารถนำเอาวิธีการไถ่เกลียดซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทดังกล่าวมาใช้เพื่อระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทยได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะแนวทางการนำเอาวิธีการไถ่เกลียดมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองไทย เพื่อเป็นช่องทางอันอาจนำไปสู่การระงับคดีคู่ขนานไปกับวิธีการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่มีอยู่เดิม

Thesis Title	Conciliation of administrative case concerning environmental case by Administrative Court
Author	Natchanaht Thitipak
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2016

ABSTRACT

This thesis investigates the legal procedure of conciliation of administrative case concerning environmental case by Administrative Court in Thailand. Conciliation is considered as an alternative method of settling disputes. Therefore, this study attempts to study and determine guidelines which would be conducive to improving and promoting the greater use of this alternative in administrative case concerning environmental case. Conciliation has many advantages to parties whom involved in the case. It can be said this method is convenient, saving costs, quick, maintains relationship between litigants, upholds reputations, especially; it can reduce the number of court cases.

The researcher found that laws and regulations which related to conciliation found literal only in The Civil Procedure Code, despite the fact that this method can be used in some administrative case concerning environmental case. However, the researcher found that there is no any conciliation regulation appeared in the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542. The result of this is inconvenience to serve an adequate guidance for conciliation proceedings in Administrative Court.

In conclusion, the above-mentioned criteria as recommended by this thesis may lead to the solution of existing problem in relation to the administrative case concerning environmental case which can be performed by Administrative Court in Thailand. There are many good reasons to develop conciliation method for the resolution of administrative case concerning environmental case in the administrative court of Thailand.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความเมตตา และความอนุเคราะห์จากอาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ และให้ความรู้พร้อมทั้งคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และ อาจารย์ ดร.เจตน์ สถาวรศิลป์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำ ชี้แนะประเด็น ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน ตลอดจนช่วยเหลือในการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา อันเป็นผู้ให้กำเนิด และเป็นที่รักเคารพของผู้วิจัย เป็นอย่างยิ่ง ที่ให้การสนับสนุนในการศึกษาพร้อมทั้งเป็นกำลังใจสำคัญให้ผู้วิจัยเสมอมา รวมทั้งครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้วิจัย และขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน รวมถึงนางสาวภัทรดา เมฆามันท์ และกัลยาณมิตรทุกท่านที่ให้การสนับสนุน เป็นกำลังใจ และให้ความช่วยเหลือในการให้คำแนะนำข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาว ณิชชานาฏ จูติกัก

สารบัญ

เรื่อง การไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ผ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ

บทที่

1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8

2 แนวคิดเกี่ยวกับการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม.....	9
2.1.1 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม.....	10
2.1.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด.....	13
2.1.3 คดีเอกชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	25
2.1.3.1 คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	25
2.1.3.2 คดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	27
2.1.4 คดีทางมหาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	27
2.1.4.1 คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	27
2.1.4.2 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	27
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการไถ่เกี่ย.....	29
2.2.1 แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการไถ่เกี่ย.....	35
2.2.2 การไถ่เกี่ยในคดีเอกชน.....	39

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

2.2.2.1	วัตถุประสงค์ของการไถ่เกี่ยคดีเอกชน.....	40
2.2.2.2	องค์ประกอบของการไถ่เกี่ยคดีเอกชน.....	41
2.2.3	การไถ่เกี่ยในคดีทางมหาชน.....	52
2.2.3.1	วัตถุประสงค์ของการไถ่เกี่ยคดีมหาชน.....	53
2.2.3.2	องค์ประกอบของการไถ่เกี่ยคดีมหาชน.....	54
2.3	แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความ.....	54
2.4	แนวคิดเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม.....	57
2.5	ความสัมพันธ์ระหว่างคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมกับการไถ่เกี่ยข้อพิพาท.....	59
2.5.1	หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	62
2.5.2	หลักประโยชน์สาธารณะ.....	65
3	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีไถ่เกี่ยมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และต่างประเทศ	
3.1	กฎหมายที่เกี่ยวกับการไถ่เกี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศไทย.....	68
3.1.1	บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการไถ่เกี่ยข้อพิพาท.....	69
3.1.2	บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการไถ่เกี่ยข้อพิพาท.....	70
3.1.3	กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	71
3.1.4	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม.....	71
3.2	การไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	72
3.2.1	แนวคิดการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	72
3.2.2	หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	80

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3.2.3 หลักเกณฑ์การไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	81
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี...84	
3.3.1 แนวคิดการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	85
3.3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	88
3.3.3 หลักเกณฑ์การไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	90
4 วิเคราะห์ปัญหาการนำวิธีการไถ่เกี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา	
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม.....	96
4.2 ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย.....	109
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเรื่องการขาดบทบัญญัติการไถ่เกี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย.....	118
4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	122
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 บทสรุป.....	130
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	134
บรรณานุกรม.....	145
ประวัติผู้เขียน.....	152

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มนุษย์ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศน์ของสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงและถือเป็นส่วนหนึ่งของมันและกัน เมื่อโลกมีวิวัฒนาการมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ จึงมุ่งเน้นที่จะพัฒนาประเทศของตนให้ก้าวหน้ามากขึ้นในทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม มนุษย์บางส่วนไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากเท่าที่ควร จนนำไปสู่การกระทำในเชิงทำลายสิ่งแวดล้อม ละเลยเพิกเฉยต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ผลลัพธ์คือยังมีการใช้เทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศมากเท่าไร มนุษย์ก็ได้ทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเท่านั้น นำมาสู่การเกิดวิกฤตการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม มนุษย์ในปัจจุบันบางส่วนเกิดความตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และมีความพยายามที่จะแก้ไขเยียวยา และรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อม แต่นั่นยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมย่อมมีความเป็นไปได้ที่มนุษย์จะเกิดความขัดแย้งระหว่างกันเองจากการได้หรือเสียประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม จนเป็นปัจจัยที่นำมาสู่การเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น หากข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมไม่สามารถระงับสิ้นสุดลงได้ด้วยวิธีการอื่นใด อาจนำมาสู่การฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นคดีสิ่งแวดล้อมในที่สุด

สำหรับประเทศไทยนั้น กฎหมายปัจจุบันในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีราว 50 กว่าฉบับ

คดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น มักปรากฏว่ามีกรณีพิพาททางปกครองร่วมอยู่ด้วย ส่งผลให้เกิดเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม เช่น คดีห้วยคลิตี้ คดีมาบตาพุด คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ คดีโคบอลต์-60 คดีโรงบำบัดขยะที่สระบุรี ที่ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากมลพิษเหตุเดือดร้อนรำคาญ การอุตสาหกรรม การผังเมือง การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข สุขอนามัย

คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำในการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการดำเนินการทางปกครองในข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครองไทย ศาลปกครองไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

ศาลปกครองไทยใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ศาลจะเป็นผู้สืบพยานหลักฐานในการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้สามารถตรวจสอบ และค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด บนพื้นฐานหลักการและเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้โดยรวดเร็วทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี ประการที่สอง คดีต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมถือเป็นคดีที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้นๆที่จะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุง เนื่องจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคดีที่ต้องพิจารณาถึงผลในระยะยาว อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง การยุติข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมลงได้นั้นจึงถือเป็นการยุติปัญหาที่ต้นเหตุ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาคดีที่มีความล่าช้า ยาวนาน ส่งผลให้คำพิพากษาศาลปกครองในคดีดังกล่าวมีอาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง เช่นที่ปรากฏในคดีห้วยคลิตี้ ที่ชาวบ้านผู้เสียหายในคดีได้รับสารตะกั่วปนเปื้อนจากบ่อกักตะกอนลงสู่ลำห้วยคลิตี้ ทำให้สารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วย โดยสะสมในน้ำ ดิน และสัตว์ในปริมาณสูง ซึ่งชาวบ้านคดีดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากสหภาพความได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองกลางในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งในคดีดังกล่าว ชาวบ้านใช้เวลาในการต่อสู้คดีร่วมสิบปี กระทั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2556 เป็นต้น

กระบวนการพิจารณาคดีที่ล่าช้าดังกล่าวขัดแย้งต่อบทบัญญัติที่ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในปัจจุบันปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนมาก และยังไม่มียุติการใดที่จะแก้ไขปัญห ปริมาณคดีที่ค้างค้างอยู่ในศาลได้ ในประเทศต่าง ๆ ในแถบภาคพื้นยุโรป เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการนำระบบไกล่เกลี่ยอันเป็นรูปแบบวิธีทางเลือกในการระงับข้อพิพาทรูปแบบหนึ่งมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคความล่าช้าและช่วยลดปริมาณคดีที่ค้างค้างในศาลได้เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมิได้มีการนำเอาวิธีการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองไทย คงมีเพียงระบบไต่สวนเท่านั้นที่อำนวยความสะดวกในศาลปกครองไทยเสมอมา

จากการศึกษาพัฒนาการของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีประเด็นปัญหาที่สมควรหยิบยกมาวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมปัจจุบันพบว่า ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้โดยผ่านกลไกการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีที่มีเงื่อนไข ขั้นตอน และกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไป

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมอยู่ กล่าวคือ เป็นคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคมจำนวนมาก อีกทั้งคดีสิ่งแวดล้อมยังใช้เวลาในการแสดงผลเสียหายเป็นระยะเวลานานซึ่งในบางคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีความยากต่อการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเหตุแห่งความเสียหาย ดังนั้น คดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิตร่างกายมนุษย์ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมักส่งผลกระทบอย่างรุนแรง และมักเกิดขึ้นในวงกว้าง การแก้ไขเยียวยาที่ล่าช้าจะยิ่งทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นขยายพื้นที่ และเพิ่มระดับความรุนแรง

จากการศึกษาพบว่า การใช้สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมิได้มีหลักเกณฑ์ รวมถึงกระบวนการขั้นตอนที่แตกต่างไปจากคดีปกครองเท่าใดนัก เนื่องจากยังคงมีช่องทางการใช้สิทธิโดยการฟ้องคดีเพียงช่องทางเดียว

2. ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

เมื่อการฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นขึ้น คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่เป็นไปตามระบบไต่สวนที่ตุลาการมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย นอกจากนี้ ตุลาการยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งระบบการพิจารณาคดีที่ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นมีส่วนช่วยให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ได้รับความเสียหายจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมากกว่ากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อเท็จจริงของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองพบว่า มีคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดียาวนาน อันเนื่องมาจากความล่าช้าของกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว เช่น คดีห้วยคลิตี้ คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่ใช้เวลาในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีร่วมสิบปี ผลจากความล่าช้าของการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการขั้นตอนของศาลปกครองก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกายของชาวบ้านอย่างรุนแรง อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้รับผลกระทบจากการถูกทำลายต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานเช่นกัน แม้ในที่สุดแล้ว ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้ชาวบ้านเป็นผู้ชนะคดีโดยมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดเชยค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือการชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่จำนวนเงินดังกล่าวมีอาจเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากชาวบ้านบางรายได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจนถึงแก่ชีวิต ชาวบ้านบางรายประสบปัญหาเจ็บป่วยเรื้อรัง และทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายอย่างต่อเนื่องยาวนานย่อมต้องใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูให้สิ่งแวดล้อมกลับมาดีดังเดิม ซึ่งปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยที่เกิดขึ้น ไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 ที่บัญญัติรับรองให้บุคคลย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง ดังนั้น ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจึงต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

3. ปัญหาการขาดบทบัญญัติการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งที่วิธีการไต่ถามคดีเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจดังกล่าวแก่ศาลปกครองไว้ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจในการหยิบยกนำเอาวิธีการไต่ถามคดีมาใช้ในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากหลักทฤษฎี รวมถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาหลักการ และแนวทางการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ และเพื่อเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคต ซึ่งจะเป็นการเพิ่ม โอกาส และความเป็นไปได้ในการระงับข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม อันจะสามารถช่วยลดปริมาณคดีที่ค้างอยู่ในศาลปกครองได้ไม่มากนักน้อย อีกทั้งยังช่วยให้คู่กรณี รวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาทดังกล่าวได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองกับการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมพบว่า มีคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมบางคดี

มีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นหนึ่งในรูปแบบวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพในการระงับคดี และมีความสมประโยชน์ต่อคู่กรณีมาใช้ในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีกระบวนการขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนและมีความยุ่งยากน้อยกว่ากระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ทั้งนี้ วิธีการระงับข้อพิพาทที่นำมาศึกษาในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมคือวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทวิธีการหนึ่งที่มีคนกลางเป็นผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่ช่วยคู่พิพาทหาหนทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

การศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ดำเนินการศึกษาภายใต้ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากแม้ในปัจจุบันมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” หากพิจารณาตามหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมพึงเข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้รับรองหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง ซึ่งหมายความถึงสิทธิของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้ด้วย เมื่อพิจารณาแล้วจึงพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีความสมบูรณ์ในแง่ของเนื้อหารายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับบรรดาสติต่าง ๆ ของประชาชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีลักษณะเป็นการวางหลักการอย่างกว้าง แต่คงไว้ซึ่งการรับรอง และคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของชนชาวไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในเรื่องความชัดเจนของการศึกษาหลักการประกอบการค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ การค้นคว้าจะดำเนินไปภายใต้การศึกษาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงขอทำความเข้าใจมา ณ ที่นี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการไต่ถามคดีมาใช้ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และถือเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในสังคม อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง โดยการดำเนินการพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนโดยศาลปกครอง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวยังคงมีความล่าช้า บางคดีใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนานกว่าสิบปี เช่นที่ปรากฏในคดีห้วยคลิตี้ นับเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าที่ผู้เสียหายจากคดี รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้รับการเยียวยา และฟื้นฟู จึงขัดต่อหลักการการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องการความรวดเร็วในการเยียวยาผู้เสียหายจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น รวมถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายอันเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ฉะนั้น เพื่อให้การระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเกิดประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทันทีที่ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น และเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของการระงับคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และเจตนารมณ์แห่งการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด จึงควรนำวิธีการไต่ถามคดีมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543 และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งใน และต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบ และเข้าใจคดีสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบ และเข้าใจมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบ และเข้าใจปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันจะนำไปสู่การจัดทำ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใกล้เคียงคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงคดีปกครองทาง สิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมหรือคดีสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง คดีที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ก่อเกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกายของผู้คนที่ได้รับผลกระทบ มีลักษณะพื้นที่ของความเสียหายเกิดขึ้นเป็นวงกว้าง ซึ่งสิ่งแวดล้อมมีความหมายรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีลักษณะเป็นเอกเทศอย่างชัดเจน แต่มีลักษณะที่สัมพันธ์กับสาขาคดีเดิมในระบบกฎหมาย และเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง คดีสิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาโดยศาลใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของคดี ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี ผลกระทบจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงอาจแบ่งลักษณะของคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เป็น คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การศึกษาแนวคิด และหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐาน เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความแตกต่างเป็นพิเศษไปจากคดีอื่น ๆ อีกทั้งยังมีความเชื่อมโยง และเกี่ยวข้องกับคดีอื่น ๆ ได้ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมโยงระหว่างคดีสิ่งแวดล้อมกับคดีปกครอง หรือที่เรียกว่าคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม การมีความเข้าใจดังกล่าวจะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทหรือคดีที่เกิดขึ้นให้ยุติลงได้ในที่สุด ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นอาจพิจารณาความหมายได้จากความหมาย และขอบเขตของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามเนื้อหาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการให้คำนิยามไว้ทั้งในกฎหมายไทย และต่างประเทศ โดยมีใจความในลักษณะกว้างที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ และรวมถึงกฎเกณฑ์ กฎระเบียบต่าง ๆ และการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในประเทศไทย ได้มีการบัญญัติความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเปิดเสรีไว้ในมาตรา 4 คือ “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

นอกจากนี้ ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่แวดล้อมมนุษย์อยู่”

สำหรับความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมในมาตรา 4 นั้น เราสามารถจำแนกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ทั้งสิ่งมีชีวิตเช่น พืช สัตว์ และมนุษย์ เป็นต้น สิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ ไฟ เป็นต้น

ประเภทที่สอง สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น หมายถึง สิ่งที่มนุษย์ประดิษฐ์ก่อสร้างขึ้นมา ทั้งในทางกายภาพเช่น อาคาร บ้านเรือน สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และในทางสังคม เช่น กฎระเบียบ กฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ยื่นหยัดอยู่เคียงโลกมาโดยตลอด ความพยายามที่มนุษย์จะเข้าไปดูแลควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมก็มีมาอย่างยาวนานเช่นกัน ดังเช่นที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (Hamurabi Code) ในเรื่องหลักเกณฑ์การใช้สอยและรักษาความสะอาดในบ้านเรือนของชาวโรมัน จนมาถึงช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เช่น ปัญหาฝุ่นควันและอากาศเป็นพิษในประเทศอังกฤษ ปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลให้ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป จึงได้เกิดมีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยฝุ่นควันของโรงงานขึ้น เป็นต้น แนวคิด และทฤษฎีในด้านสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้น ทั้งในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติในลักษณะที่ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ก่อเกิดเป็นหลักการและทฤษฎีในด้านสิ่งแวดล้อมดังนี้¹

2.1.1 ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment)

สิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในลักษณะที่ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เกิดขึ้นมาในขณะที่ผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์เริ่มปรากฏให้เห็นที่ประจักษ์แก่ผู้คนในโลกในลักษณะที่ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในบางครั้งมีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างประเมินค่าความเสียหายมิได้ สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้นมาด้วย

¹ จาก กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (น. 26), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

เหตุปัจจัยที่ว่า มนุษย์เราทุกคนล้วนดำรงอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อม ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ดังนั้น สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) จึงเป็นหน้าที่ของมนุษย์แต่ละคนซึ่งถือเป็นผู้ทรงสิทธิที่ควรสงวน พิทักษ์รักษา จัดการสิ่งแวดล้อมให้มนุษย์สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีคุณค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างยั่งยืน

สิทธิในสิ่งแวดล้อมถูกรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มากมาย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ที่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวปรากฏอยู่ 2 มาตรา ดังนี้²

มาตรา 13 ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน รวมทั้งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใด ๆ ของประชาชน ต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวน หรือขัดต่อสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดถึงการดำเนินงานอื่น ๆ ทั้งหลายของรัฐ ต้องคำนึงถึงความมีอยู่ และความ เป็นอยู่ของสิทธิดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน

มาตรา 25 ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ในชีวิต และการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน รัฐจักต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริม และขยายออกไปอย่างทั่วถึงซึ่งสวัสดิการสังคม และความมั่นคงปลอดภัยรวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม

บทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นเป็นการยืนยันถึงการที่ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น มีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใด รวมถึงสิทธิในการมีสุขภาพที่ดี มีสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งรัฐเองต้องเป็นผู้ให้หลักประกันตามเนื้อหาสาระแห่งสิทธิดังกล่าว และจะต้องคุ้มครองสิทธิเช่นว่านั้นด้วย นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศที่รองรับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในอีกด้วย

ในกลุ่มประเทศแอฟริกา ซึ่งถือเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา มีการออกมาตรการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยจัดทำขึ้นเป็นกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิของปวงชนหรือ African Charter on Human and People's Rights, 1981 ซึ่งแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้ในข้อที่ 24 ความว่า “ปวงชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

² จาก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น.37-40), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ที่คัดค้านเอื้อต่อการพัฒนาของตน” (All people shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development)³

แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines ที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ⁴ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยมีผลครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนด้วย และจากแนวนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ทำกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งก็คือ The National Environmental Policy Act (NEPA) ขึ้นมา

ในประเทศไทยเองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 67⁵

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษาสีเขียวตามแนวนโยบาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 85 (5) ที่รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ดังจะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นพันธกรณีที่รัฐจะต้องดูแลจัดการ บำรุงรักษาสีเขียวเพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนซึ่งนอกจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว ประเทศไทยยังมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับที่เน้นในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือ การดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรม เป็นต้น

³ จาก สิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน แสงสว่างจากความชุ่มมัว, โดย วิทิต มั่นดากรณ์, 2530, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์

⁴ From *Environmental law and policy: cases and materials*. (p. 262). By Eva H. tanks, A. Dan Tarlock, and John L. Hanks, New York : Bloomington, 1974

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67

2.1.2 ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด

ความรับผิดตามกฎหมายฐานละเมิดทั่วไป ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร อันเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุ และผล (causation) กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ๆ เช่นเดียวกันกับการพิจารณาความรับผิด และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องพิจารณาวินิจฉัยไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิดตาม มาตรา 420⁶ มาตรา 437⁷ และมาตรา 1337⁸ และพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96⁹

อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีสิ่งแวดล้อม การที่จะพิสูจน์ว่าผู้กระทำให้เกิดความเสียหายเข้าข่ายละเมิดหรือไม่นั้น ยากแก่การพิสูจน์ให้ครบองค์ประกอบเป็นอย่างยิ่ง เช่น ในกรณีที่มีความเสียหายนั้นเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีที่ซับซ้อน หากชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าวประสบปัญหาสุขภาพ เกิดความเจ็บป่วยขึ้นจากสารพิษที่มาจากโรงงานย่อมก่อเกิดภาระ และความยากลำบากต่อผู้เสียหายเป็นอย่างมาก ในการที่จะต้องนำสืบถึงการกระทำของโรงงานที่เป็นผู้กระทำผิด เชื่อมโยงมาสู่ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหาย อันอาจปรากฏในรูปแบบความเจ็บป่วยของร่างกาย เป็นต้น ซึ่งกระบวนการในการผลิตของโรงงานก็มีขั้นตอน เทคนิคต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนเกินกว่าชาวบ้านจะสามารถรับรู้ในรายละเอียดได้ เนื่องจากบุคคลที่รับรู้เหตุที่เกิดขึ้นดีที่สุดในคดีคือ ตัวผู้ประกอบการในโรงงานเอง อีกทั้งในบางกรณีกว่าที่จะเกิดผลกระทบอันเป็นความเสียหายต่อชาวบ้าน หรือชุมชนนั้น ๆ อาจใช้ระยะเวลายาวนานจนกระทั่งโรงงานนั้นเปลี่ยนแปลงรูปแบบเทคโนโลยีที่ใช้หรืออาจปิดตัวลง ทำให้ยิ่งเป็นการยากที่ชาวบ้านจะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีการนำเรื่องหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานข้อความคิดที่ว่า ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลใด จะต้อง

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 437

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1337

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, มาตรา 96

มีการเชี่ยวชาญ และค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาท เลินเล่อหรือไม่ ความรับผิดชอบดังกล่าว จึงมุ่งเน้นพิจารณาที่ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ และถือเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นลักษณะความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Liability without fault) ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ในอันที่จะไม่ถูกกระทำให้ได้รับความเสียหายจากบุคคลอื่น ๆ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวจะไม่ คำนึงถึงองค์ประกอบในส่วนของผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ เพียงมีความเสียหาย เกิดขึ้น และกฎหมายสันนิษฐานว่า บุคคลที่ผู้เสียหายกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกกล่าวหา ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ภาระหน้าที่การพิสูจน์จึงถูกปิดไปอยู่ที่ ตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำของตนไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายเช่นนั้น

เหตุที่จะต้องนำเอาหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องมาจาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีจำนวนมากในปัจจุบัน และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามสภาพ สังคม ความเสียหาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนมีจำนวนมาก หากเหล่าบรรดาผู้เสียหาย จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำของผู้กระทำนั้นเป็นการกระทำที่มีลักษณะจงใจหรือประมาทใน กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือพิสูจน์ความเสียหายตามหลักละเมิดทั่วไป ย่อมเป็นการสร้างภาระ และความยากลำบากให้แก่ผู้เสียหาย อีกทั้งตัวการที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นก็มีความ ซับซ้อนในการนำเทคโนโลยี และเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในกระบวนการผลิตมากยิ่งขึ้นทุกวัน เช่น กรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีกระบวนการผลิตซับซ้อนยากแก่การเข้าใจของบุคคลธรรมดา ที่ไม่ได้รับรู้ข้อมูลของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตของโรงงานนั้น ๆ ดังนั้น การนำแนวคิดทฤษฎี ดังกล่าวมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นการปรับใช้วิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของปัญหา สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีลักษณะเฉพาะ และยังเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายให้ได้รับ การแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งหมด ส่วนใหญ่ล้วนเป็นผลมาจากการพัฒนา ประเทศ เนื่องจากทุกประเทศในโลกต่างมุ่งหวังให้ประเทศของตนมีการพัฒนาไปสู่การเป็น ประเทศที่ทันสมัย มีเทคโนโลยีอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้คนในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้การ พัฒนาประเทศจะเป็นสิ่งจำเป็น ที่ไม่อาจจะหยุดยั้งหรือชะลอไม่ให้มีการพัฒนาลงไปได้ เนื่องจาก วัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศนั้นเป็นไปเพื่อให้ประเทศมีความก้าวหน้า อันจะนำมาซึ่ง สภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นของประเทศโดยรวม ประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ล้วนแล้วแต่มีทิศทาง และแนวนโยบายของประเทศที่มุ่งเน้นไปในทางอุตสาหกรรม จึงส่งผลให้มีการ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่รวดเร็ว ผลที่เกิดตามมาคือ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมีปริมาณลดลง เลื่อมโทรมลงไปจากการทำลายทรัพยากรใน

ทุก ๆ ขณะ หากปล่อยให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ก็จะทำให้เพิ่มความเสี่ยงของปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมที่รุนแรง

หลายประเทศในโลกจึงเกิดความตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดขึ้น จึงก่อเกิดเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ดังนั้น จึงมีการนำ “หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน” มาใช้เป็นเครื่องมือที่จะกำหนดทิศทาง และรูปแบบการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ขณะเดียวกันก็ได้คงไว้และรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าในประเทศด้วยเช่นกัน

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ มีลักษณะประนีประนอมเพื่อหาจุดสมดุลระหว่าง “สิ่งแวดล้อม” กับ “การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม” ซึ่งภายใต้หลักการดังกล่าว มีแนวคิดที่ว่า การพัฒนาที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่แท้จริงในระยะยาวนั้น คือการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหา โดยปัญหาจากการพัฒนาที่ปรากฏเป็นผลกระทบต่อสังคมโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันนำมาซึ่งปัญหาสังคมในท้ายที่สุดด้วย ทั้งนี้ เนื่องด้วยเหตุที่ว่า “สิ่งแวดล้อม” “เศรษฐกิจ” และ “สังคม” ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยง และส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน และมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคน¹⁰

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นอันเป็นที่ประจักษ์เมื่อครั้งมีการประกาศ Stockholm Declaration, 1972 อันเป็นการประกาศหลักการที่ยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานในทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นการเน้นย้ำว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign right) ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของตน แต่รัฐย่อมมีหน้าที่ประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรัฐอื่น นอกจากนี้ คำประกาศดังกล่าวยังได้เรียกร้องให้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับประเทศ และในระดับระหว่างประเทศเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ เพื่อการปกป้อง ฟื้นฟู และคุ้มครองสภาวะแวดล้อมโดยรวมของโลก¹¹

ต่อมาจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการของการรับรองแนวคิดเรื่องหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1987 โดยปรากฏอยู่ในรายงานของสหประชาชาติที่มีชื่อว่า “Our Common Future” หรืออนาคตร่วมกันของเรา หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า รายงาน “the Brundtland Report” จัดทำโดยสหประชาชาติ ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) เนื้อหาใจความหลักของรายงาน

¹⁰ จาก สถานะของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ในกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (น.150), โดย เบญจพร วัชรระวุฒิชัย, 2551, บทบัญญัติ, 64 ตอนที่ 3.

¹¹ จาก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น.22), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ดังกล่าวนี้ ได้มีการเรียกร้องให้พลเมืองโลกตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย และส่งเสริมให้การพัฒนาสังคมเป็นไปโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในรายงานฉบับดังกล่าว ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ไว้ว่า หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบันโดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป (The Brundtland Commission Report, “Our Common Future” in 1987 “development that meets the needs of today whilst not affecting the ability of future generations to meet their own needs)¹²

สาระสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม และความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างคนในยุคปัจจุบันกับคนรุ่นหลังหรือคนยุคอนาคต หลักการดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุนให้ผู้คนมีการบริโภคอุปโภคในระดับที่ไม่ฟุ่มเฟือย และอยู่ในขีดความสามารถที่ระบบนิเวศไม่สูญเสียสมดุล

ต่อมาได้มีการจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกกันว่า “Earth Summit” ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร สาธารณรัฐบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีการประกาศรับรองปฏิญญาริโอ พร้อมกับถ้อยแถลง Agenda 21 หรือแผนปฏิบัติการ 21 อันเป็นเสมือนแผนแม่บทที่กล่าวถึงหลักปฏิบัติร่วมกันที่ประเทศสมาชิกมีส่วนร่วมในการสร้างหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน เพื่อพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในศตวรรษที่ 21 ซึ่งประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ได้มีการนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมตามสถานการณ์ และสภาพสังคมในแต่ละประเทศ¹³

พัฒนาการของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตามความตกลงระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ และเป็นกรอบแนวทางให้กับการนำเอาหลักการดังกล่าวไปใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดทำ และการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้สามารถสรุปใจความสำคัญได้เป็น 14 หลักการ ดังนี้

¹² From World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future (p. 30), 1987, London : Oxford University Press, อ้างถึงใน รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹³ จาก สถานะของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ในกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (น. 152), โดย เบญจพร วัชระวุฒิชัย, 2551, บทบัญญัติ, 64 ตอนที่ 3.

1. ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม
2. การให้คำแนะนำเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง
3. หลักการป้องกันล่วงหน้า
4. ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
5. การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
6. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
7. สิทธิในสิ่งแวดล้อม
8. ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต
9. การขจัดปัญหาความยากจน
10. พันธกรณีร่วม และพันธกรณีที่แตกต่างกัน
11. ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
12. การมีส่วนร่วมของประชาชน
13. การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม
14. การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

หลักการที่กล่าวข้างต้นเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ และแนวคิดเหล่านี้ ได้ถูกหยิบยกรนำมาใช้เป็นแนวทาง แนวนโยบาย ในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศอีกด้วย ซึ่งในประเทศไทยก็มีการนำหลักการพัฒนายั่งยืนมาใช้เป็นแนวทาง และได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ว่าด้วยการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้วยเช่นกัน

สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีความแตกต่าง และหลากหลายมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามวิวัฒนาการของการพัฒนาประเทศ รวมถึงเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกของผู้คน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคิดหาวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมถูกต้องมาใช้ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

การควบคุม และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ได้อาศัยแนวคิดในทางกฎหมายที่ว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน มนุษย์อาศัยและดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อม อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นการให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงควรขยายความรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้อาศัย และใช้ประโยชน์อยู่นั้นด้วย ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นสิทธิของปัจเจกชนทุกคน ที่จะต้องมีหน้าที่

และมีส่วนร่วมในการที่จะช่วยกันปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทุกประเทศที่จะต้องพิทักษ์รักษา และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้นไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เลยหากเป้าหมายดังกล่าวไม่ถูกดำเนินขับเคลื่อนไปด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายนั้นมีลักษณะเป็นการบังคับ มีการกำหนดโทษ และก่อให้เกิดความรับผิดชอบในสังคม มาตรการต่าง ๆ ที่มนุษย์คิดค้นขึ้นมาเพื่อใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่¹⁴

1. มาตรการทางเทคโนโลยี

ในอดีตมีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเพิ่มผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีเหล่านั้น ต่อมาจึงได้เกิดมีแนวคิดที่ว่าเทคโนโลยีที่จะเข้ามาใช้กับการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นควรที่จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อ และไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด อีกทั้งจะต้องเป็นเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกกันว่า “เทคโนโลยีสะอาด” หรือ “Clean Technology” ที่กระบวนการผลิตทุก ๆ ขั้นตอนในโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเลือกใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมผลผลิตที่ได้จะต้องสามารถนำไปใช้ใหม่ได้ในรูปแบบของการนำกลับมาใช้อีกครั้ง (Re-use)

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นการนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นสิ่งจูงใจให้จุดเริ่มต้นของกระบวนการผลิตหรือการบริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม

แนวคิดในการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้ เกิดขึ้นในช่วงที่ชาติตะวันตกมีความเคลื่อนไหวในเรื่องการจัดการกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ มนุษย์เริ่มตระหนักว่า ความรุนแรงอันเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ นักเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่เล็งเห็นว่า เศรษฐศาสตร์นั้นจะต้องมีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมด้วยการนำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการคำนวณต้นทุนการผลิตในการบริโภคอุปโภค ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นต้นทุนในการกระจายสินค้าเพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

ในทางเศรษฐศาสตร์มองปัญหาสิ่งแวดล้อมว่า เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรีก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีฐานมาจากความคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิในการใช้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาคือความเสียหายอันเป็นต้นทุน

¹⁴ จาก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 19), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ที่ตกแก่สังคมส่วนรวมหรือผลกระทบภายนอกโดยที่มูลค่าของการผลิตสินค้าไม่ได้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริง¹⁵

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น อาจเป็นการกำหนดในเรื่องราคาของสินค้า ค่าธรรมเนียมมลพิษ หรือภาษีที่เก็บจากผลิตภัณฑ์ที่มีมลพิษเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ค่าบริการในการบำบัดหรือกำจัดของเสีย การวางเงินมัดจำสำหรับการผลิตที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ การสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อขายมลพิษโดยมีรัฐเป็นฝ่ายให้ความสนับสนุน เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่จะมีอิทธิพลสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของภาคธุรกิจการผลิต และการบริการ รวมถึงพฤติกรรมของประชาชนให้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น หรือส่งผลในแง่ของการจูงใจให้ลดการบริโภคอุปโภคผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนในการก่อมลพิษ ลดการปล่อยสิ่งที่เป็นมลพิษ รวมถึงการร่วมมือกับภาครัฐในการสนับสนุนแนวทางการใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีกครั้ง (Recycle) เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่า การนำต้นทุนอันเป็นความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับมาเพิ่มไว้ในต้นทุนการผลิตถือเป็นการสร้างความรับผิดชอบให้กับทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคนั่นเอง

หลักการสำคัญของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ¹⁶

1. สร้างแรงจูงใจทั้งทางบวก และทางลบให้กับผู้ผลิต และผู้บริโภค ร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการมลพิษของเสียอันตรายให้ถูกต้อง เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิต และผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษ

2. เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลดการก่อมลพิษ เช่น การเก็บภาษีมลพิษตามปริมาณน้ำเสีย หรืออากาศที่เป็นพิษที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ก่อมลพิษพยายามดำเนินมาตรการหรือปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อทำให้เกิดน้ำ และอากาศที่เป็นพิษน้อยลง

3. สร้างระบบสถาบัน เพื่อช่วยรัฐในการรวบรวมขยะของเสียอันตราย การนำส่วนที่ยังใช้ได้มารีไซเคิล และนำส่วนที่เหลือไปกำจัด หรือจัดการตามหลักวิชาการสิ่งแวดล้อม

¹⁵ จาก แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม (น.30), โดย วาสิณี นันทขว้าง, 2555, วิทยาลัยนิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁶ จาก การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะแบบเตอรีและของเสียอันตราย (น.33), โดย สุทัศน์ ทองสกลิต, 2549, วิทยาลัยนิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

4. การทำประโยชน์ให้แก่สิ่งแวดล้อมมิได้ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มสูงขึ้น แต่เป็นการช่วยรัฐให้ลดต้นทุนของสังคมลง

ประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

1. ค่าใช้บริการ (User Charges) ค่าใช้บริการนี้เป็นตัวเงินอันเป็นค่าบริการที่จ่ายสำหรับต้นทุนในการบำบัดมลพิษ ค่าใช้บริการอาจมีมูลค่าอัตราที่ต่างกันออกไปก็ได้ ขึ้นกับตัวมลพิษที่จะต้องกำจัดหรือบำบัด ว่าเป็นประเภทใด มีปริมาณมากน้อยเพียงใด เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นค่าใช้บริการนี้ มีประโยชน์ในแง่ของการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีหน้าที่จ่ายค่าใช้บริการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตในการที่จะลดปริมาณการทำให้เกิดสารมลพิษน้อยลง

2. ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Charges) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์คือ ภาษีผลิตภัณฑ์ที่เรียกเก็บโดยเพิ่มเข้าไปในตัวผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตหรือปัจจัยที่ใช้ในกระบวนการผลิตที่มีลักษณะเป็นมลพิษและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ในที่นี้อาจเป็นรูปแบบกระบวนการผลิต การบริโภค หรือภาชนะบรรจุภัณฑ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อนำผลิตภัณฑ์เหล่านั้นไปใช้ ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ผลิต และผู้บริโภคให้เปลี่ยนไปใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนหรือสินค้าทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

แม้การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์นี้จะเป็นที่พบได้น้อยกับผลิตภัณฑ์ในปัจจุบัน อาจด้วยเนื่องมาจากต้นทุนที่เพิ่มเข้าไปให้กับตัวผลิตภัณฑ์นั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนหรือคำนวณกันไป กระทั่งทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภคไม่พบความแตกต่างอย่างชัดเจนของการจ่ายให้กับต้นทุนการผลิตดังกล่าว แต่ก็ถือเป็นแหล่งที่รัฐจะรวบรวมมาได้ และนำไปใช้ในการบำบัดหรือกำจัดของเสียต่อไปได้

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทนี้เหมาะที่จะนำมาใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่ (Mobile Resources) รวมถึงมลพิษที่ไม่สามารถกำหนดแหล่งได้ (Non-Point Sources) เช่น รถยนต์ เป็นต้น

3. ค่าปล่อยมลพิษ (Emission Charges)¹⁷ การจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น ในแหล่งน้ำ อากาศ ดิน หรือทำให้เกิดมลพิษทางเสียง ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากการปล่อยมลพิษนี้จะขึ้นกับปริมาณ และคุณลักษณะของมลพิษ รวมถึงค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษก็เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการลดการปล่อยมลพิษโดยมีผลเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการ

¹⁷ จาก เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (น. 112), โดย โสมสกวา เพชรานนท์, 2553, กรุงเทพฯ : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

มีการพัฒนา แสวงหา และเลือกใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการควบคุมมลพิษ เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ผู้ผลิตต้องจ่ายเป็นค่าปล่อยมลพิษนั่นเอง

เงินที่ได้มาจากการจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษดังกล่าวนี้จะถูกนำไปใช้เพื่อการบำบัดหรือกำจัดสารมลพิษต่อไป

4. การจัดเก็บภาษี (Tax)

การจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภาษีสิ่งแวดล้อม แนวคิดในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนี้อาจจัดเก็บได้จากผู้ประกอบการที่เป็นผู้ทำให้เกิดมลพิษเกิดขึ้น อันส่งผลในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรืออาจจัดเก็บจากตัวผลิตภัณฑ์ที่จะมีผลต่อผู้บริโภค ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษีจากทางใดนั้น ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการทำกิจกรรมอันจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ภาษีที่เป็นลักษณะของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเช่น ภาษีผลผลิตหรือวัตถุดิบ (Input-Output Taxes) ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

5. การสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อขายของเสียหรือสารมลพิษ (Marketable Permits and Market Creation)

การสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อขายของเสียหรือสารมลพิษนี้มีรัฐเป็นฝ่ายให้การสนับสนุน แต่ราคาของสารมลพิษหรือของเสียจะมีกลไกราคาเป็นตัวกำหนด รัฐมีหน้าที่เพียงส่งเสริมให้กลไกตลาดของการซื้อขายทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะมีลักษณะที่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตในการซื้อขายของเสียจากรัฐสามารถนำเอาสิทธิในการปล่อยของเสียที่เหลือไปขายให้กับผู้ซื้อได้ ลักษณะของการซื้อขายดังกล่าวไม่จำกัดเพียงตลาดภายในประเทศแต่ยังสามารถนำไปใช้ในการจัดการปัญหามลพิษในระดับระหว่างประเทศได้ด้วย ตัวอย่างการซื้อขายมลพิษ เช่น การซื้อขายคาร์บอนเครดิต เป็นต้น

6. ระบบการวางเงินมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-refund System) ระบบดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวางเงินมัดจำ (Deposit) ให้กับผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ และเมื่อผู้บริโภคได้ใช้ผลิตภัณฑ์หรือสินค้านั้นแล้ว และนำผลิตภัณฑ์นั้นมาคืน ณ สถานที่ที่กำหนด ก็จะได้รับเงินมัดจำ (Refund) ซึ่งในบางครั้งระบบดังกล่าวมาในรูปแบบของการวางเงินประกัน เพื่อให้มีการดำเนินการตามข้อตกลงหรือข้อบังคับ หากไม่มีการดำเนินการตามนั้น เงินที่วางไว้ก็จะถูกริบ แต่หากได้ดำเนินการตามนั้น เงินที่วางไว้ก็จะได้รับคืนไป ซึ่งอาจจัดเก็บไว้ในรูปของกองทุนก็ได้¹⁸

¹⁸ จาก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 31), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ซึ่งการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะนี้มีประโยชน์ในแง่ที่สามารถนำเงินจากกองทุนมัดจำนั้นมาบำบัดมลพิษ หรือใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไปได้

3. มาตรการทางสังคม

มาตรการทางสังคมขึ้นอยู่กับแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นของปัจเจกชนทุกคนในประเทศ หน้าที่ของเราทุกคนที่มีต่อสิ่งแวดล้อมคือต้องดูแล พิทักษ์ รักษา ปกป้องมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย หลักการพื้นฐานของมาตรการทางสังคม คือ การปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการดูแล และปกป้องสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า และนี่ถึงคนรุ่นอนาคต สิ่งสำคัญคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากประชาชนจัดกิจกรรมใด ๆ ขึ้นมาด้วยความสมัครใจเพื่อเป็นไปในทิศทางที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น รัฐก็ควรให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่รวมทั้งคอยดูแลการดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างราบรื่น ให้สิทธิประชาชนในการรับรู้ข่าวสารของภาครัฐ รับฟังการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ผลักดันให้มาตรการทางสังคมมีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ

4. มาตรการทางกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไม่อาจบรรลุผลได้เลยหากไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น การที่มาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปนั้นจะถูกนำมาใช้ให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติได้นั้น รัฐจะต้องนำเอาหลักการ และมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาบรรจุไว้ในตัวบทกฎหมาย ด้วยเนื่องจากสถานะของความเป็นกฎหมายนั้นมีผลในทางบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือกระทำการใดที่ละเมิดต่อกฎหมายก็ย่อมมีโทษนั่นเอง

เมื่อกล่าวถึง “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” แล้ว ย่อมหมายความว่าถึง กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ¹⁹

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนี้ คือ กฎหมายที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐซึ่งเกิดจากฉันทามติ (Consensus) ระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย²⁰ และด้วยเหตุผล และแนวคิดของการมองทรัพยากรธรรมชาติแบบมวลรวม

¹⁹ จาก บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 2), โดย กัทธศักดิ์ วรรณแสง, 2552.

²⁰ จาก กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (น. 82), โดย พรชัย คำนวิวัฒน์, 2544.

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งหมด เป็นสมบัติส่วนรวมของมวลมนุษยชาติ หน้าที่ของประเทศใดเพียงประเทศหนึ่งเท่านั้น จึงทำให้การดูแลจัดการ และอนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอาจสัมฤทธิ์ผลลุล่วงได้จากการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งหันมาใส่ใจดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะเพียงในประเทศของตนเท่านั้น หากแต่ทุกประเทศจะต้องให้ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ไม่ถูกจำกัดอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งได้ แต่อาจเกิดเป็นปัญหาข้ามพรมแดน และเกิดเป็นผลกระทบไปยังประเทศใกล้เคียง จนอาจนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก เช่น ปัญหาโลกร้อน (Global Warming) หรือสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Climate Change) ปัญหาน้ำเน่าเสียในน่านน้ำสากล ปัญหาการรั่วไหลของเรือบรรทุกน้ำมันกลางทะเล เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือเป็นวิกฤตการณ์ของโลกในปัจจุบัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions) พิธีสาร (protocols) รวมถึงแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็น soft law หรือตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เช่น แถลงการณ์ร่วม (declarations)²¹ เป็นต้น

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ²²

1. หลักการหรือแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีความหมายโดยรวมถึง การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล และมีการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดีที่สุด เพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ

2. หลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบต่างกัน (Common Concern of Humankind and Common but Differentiated Responsibilities)

ความคิดเบื้องหลังของแนวคิดดังกล่าว คือ สิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาที่มนุษย์ทุกคนเป็นห่วง และมีความกังวลร่วมกัน ความห่วงกังวลนั้นจึงเป็นที่มาของหลักการที่ว่ารัฐต่าง ๆ ไม่ควรก่อความเสียหายให้แก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ดังนั้น รัฐทั้งหลายจึงต่างมีหน้าที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบในปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย สิ่งที่เป็นความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไปในนี้ก็คือ รัฐทั้งหลายมีหน้าที่ร่วมกันที่จะต้องรับผิดชอบระวังรักษาสิ่งแวดล้อมตามความสามารถของตน (Capabilities)

²¹ จาก ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน (น.34), โดย พรชัย คำนวิวัฒน์, 2543, วารสารนิติศาสตร์ 30 (1).

²² จาก กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (น. 91), โดย พรชัย คำนวิวัฒน์, 2544.

3. การเป็นหุ้นส่วนร่วม (Partnership)

แนวความคิดการเป็นหุ้นส่วนร่วมหรือการมีส่วนร่วมนี้เป็นวิวัฒนาการของหลักการเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังเช่นที่กฎบัตรสหประชาชาติในข้อ 1 นั้นบัญญัติว่า²³ รัฐทั้งหลายย่อมมีพันธกรณีตามกฎบัตรสหประชาชาติที่จะต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศทั้งที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือมนุษยธรรม แนวคิดเช่นนี้ได้สร้างให้รัฐทั้งหลายต้องมีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน และจะต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศกัน โดยในปัจจุบันนั้นถือว่าหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาตินั้นเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ

ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้นหมายถึง กฎหมายภายในของรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันมลพิษ ส่งเสริมเสริมสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นอันจะมีผลให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งกฎหมายภายในดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายมหาชน²⁴

ในหลายประเทศได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของตนให้ทันสมัย และใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม และแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมที่เสื่อมสภาพให้ดีขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การออกกฎหมาย The National Environmental Policy Act, 1979 ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Basic Law of Environmental Pollution Control, 1967 ของประเทศญี่ปุ่น รวมถึงประเทศไทยเองก็มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ ซึ่งได้มีการรองรับนำเอาหลักการใหม่ ๆ ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย การประเมินวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันล่วงหน้า การมีส่วนร่วมของประชาชน การรับรองสิทธิของประชาชน และชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น²⁵

สำหรับเหลี่ยมมุมในทางกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อมได้เข้าไปมีส่วนสัมพันธ์ในหลายมิติร่วมกับบรรดากฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคม

²³ กฎบัตรสหประชาชาติ, 2488, ข้อ 1

²⁴ จาก บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 3), โดย กัทธศักดิ์ วรรณแสง, 2552.

²⁵ จาก กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (น. 47), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

และมีกระบวนการบังคับอย่างเป็นกิจจะลักษณะ อันเกิดขึ้นมาจากมติการยอมรับของมนุษย์
ในสังคมที่เรียกขานมติดังกล่าวว่า “กฎหมาย”²⁶

ด้วยเหตุที่สิ่งแวดล้อมนั้นเข้าไปมีความสัมพันธ์กับมนุษย์ในทุก ๆ กิจกรรมที่มนุษย์
ดำเนินอยู่ในชีวิตประจำวัน เพราะมนุษย์เองนั้นอาศัยอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อม ใช่ว่าอาศัย
สิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิต ซึ่งในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะ
ของการแลกเปลี่ยนประโยชน์หรือเป็นไปในทางที่ฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์ และอีกฝ่ายหนึ่งเสีย
ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สำหรับกรณีที่ไม่เกิดการประสาน
ประโยชน์ร่วมกันหรืออาจเกิดการปะทะขัดแย้งกันก็เกิดเป็นกรณีพิพาทกันขึ้น ซึ่งเราอาจเรียกกรณี
ที่เกิดขึ้นนั้นว่า “ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์ และผู้ที่เสียประโยชน์
ดังกล่าวอาจเป็นฝ่ายเอกชนหรือฝ่ายมหาชน (สาธารณชน) ก็ได้ ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
นำไปสู่ความพยายามในการระงับข้อพิพาททางเอกชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และข้อพิพาททาง
มหาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งสองประเภทนั้น หากไม่สามารถยุติลงได้ด้วยการระงับ
ข้อพิพาทวิธีการอื่น ๆ แล้วก็อาจถูกนำไปฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่ง
ลักษณะคดีสามารถแบ่งออกได้ในทางเดียวกันกับลักษณะของข้อพิพาท คือ คดีทางเอกชนเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อม และคดีทางมหาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

2.1.3 คดีเอกชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีทางเอกชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

2.1.3.1 คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ว่าด้วยละเมิด อันได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ
หรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี
อนามย์ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่า
สินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” หลักการดังกล่าวเป็นหลักความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด เนื่องจากการ
กระทำของตนเอง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 422 บัญญัติว่า “ถ้าความเสียหาย
เกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่ง กฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการ
ฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด”

²⁶ จาก ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สังคม กฎหมาย ข้อพิพาทกับองค์กรตุลาการ :
ความสัมพันธ์ที่อาจถูกละเลย? (น.6), โดย เจตน์ สถาวรศีลพร, 2554, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 11 (4).

จากการพิจารณาพบว่า หลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และ มาตรา 422 มีข้อจำกัดในเรื่องผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีที่จำกัดเฉพาะผู้เสียหายในกรณี พิเศษ กล่าวคือประชาชนทั่วไปหากไม่ได้รับความเสียหายเป็นรูปธรรมก็ไม่มีอำนาจฟ้อง²⁷ อีกทั้ง หน้าที่ในการนำสืบตามมาตรา 420 นั้นในกรณีที่โจทก์ฟ้องเรื่องละเมิดในคดีแพ่งเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมแล้วจำเลยปฏิเสธ ภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อจะตกเป็นของโจทก์ทันที ส่งผลให้เกิดความยากลำบากแก่โจทก์ที่เป็นผู้เสียหาย ในคดีในการที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อม นั้นส่วนใหญ่จำเลยจะเป็นฝ่ายที่มีพยานหลักฐานต่าง ๆ รวมถึงทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าโจทก์ที่เป็น ผู้เสียหายในคดี

นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญของคดีสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น นั้น บางกรณีเป็นลักษณะที่เกิดจากการสะสมทีละเล็กทีละน้อย และในบางคดีความเสียหายของ สิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากผู้ประกอบการหลายรายกระทำ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทีละน้อย เมื่อผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมรวมตัวกันมากขึ้น จึงทำให้เกิดเป็นความเสียหายที่รุนแรง และยากต่อการแก้ไขเยียวยาฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย เช่นนี้ย่อมทำให้การดำเนินคดีของโจทก์ ซึ่งเป็นผู้เสียหายเกิดความยุ่งยากในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของจำเลยกับผล ความเสียหายที่เกิดขึ้น (Causation)

อีกทั้งยังมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 บัญญัติว่า “บุคคลใด ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะ ใดๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้อง รับผิดชอบ เพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่ เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหาย นั้นเอง ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึง ผู้มีไว้ในครอบครองของคนที่ทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมาย ที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความรับผิด เด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งเป็นกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินอันตราย หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้กำหนดให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายต้องรับผิด จนกว่าจะได้มีการ พิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเป็นความรับผิดของ ผู้เสียหายเอง

²⁷ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (น. 12). เล่มเดิม.

2.1.3.2 คดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีลักษณะที่เป็นข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดอาญา (Environmental Crime)

การกระทำที่ถือเป็นความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้มีลักษณะที่เป็นความผิดทางอาญาอันเนื่องมาจากมีกฎหมายบัญญัติว่าผิด (Mala prohibita) เช่น คดีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีฐานกระทำผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานอนุญาตหรือคำเตือนที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบ เป็นต้น

2.1.4 คดีทางมหาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีทางมหาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย

2.1.4.1 คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย หรือบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น การร้องขอให้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.1.4.2 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะ การทำความเข้าใจคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นจึงต้องอาศัยการทำความเข้าใจผ่านนิยามคำว่า “คดีปกครอง” และ “สิ่งแวดล้อม”

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายคำว่า “คดีปกครอง” ว่าหมายถึงกรณีต่าง ๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้สองนัย ดังนี้

คดีปกครองในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

คดีปกครองในความหมายอย่างแคบ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน หรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง²⁸

ด้านอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น มาตรา 223 วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักให้ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติ และที่มนุษย์ได้ทำขึ้น²⁹

เมื่อนำนิยามดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณา อาจสามารถกล่าวได้ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ออกใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากยังไม่มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นต้น

²⁸ จาก แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง (น. 3), 2555.

²⁹ จาก แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง (น. 4), 2555.

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษดังนี้

1. ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน ป่าไม้ เป็นต้น

2. มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด

3. ใช้เวลาแสดงผลเสียหายเป็นเวลานาน

4. คดีสิ่งแวดล้อมบางคดีมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย³⁰

5. จำเป็นต้องมีวิธีแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติมักส่งผลกระทบค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นนานล่าช้าไป อาจยากแก่การแก้ไขเยียวยา จึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในการหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ๆ ให้เร็วที่สุด

นอกจากลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าว หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือคุ้มครองเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ หรือเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย

มนุษย์มีลักษณะเป็นสัตว์สังคม การดำรงอยู่ของมนุษย์จึงเป็นลักษณะของการอยู่ร่วมกัน ซึ่งในหน่วยย่อยที่เล็กที่สุดคือครอบครัว ขยายขึ้นเป็นชุมชน สังคม ประเทศชาติ ไปจนถึงระดับโลก มนุษย์จึงมีความสัมพันธ์กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมรอบตัวอยู่เสมอ ซึ่งอาจเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบวก หรือลบก็ได้ ซึ่งหากเกิดความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันขึ้นในกรณีใดกรณีหนึ่ง ตัวประธานหรือเนื้อหาของความขัดแย้งนั้น ถูกเรียกว่า “ข้อพิพาท” ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น

³⁰ จาก แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านวิชาการ เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง (น. 1), 2555.

แล้วนั้นก็ต้องมีวิธีการที่จะทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่นั้นยุติระงับลงไปได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับคดีทางสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนั้นได้เข้าไปมีส่วนสัมพันธ์หรือเกี่ยวเนื่องได้กับกฎหมายทุกสาขา กล่าวคือ การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในคราวหนึ่งอันเป็นเหตุให้มีความขัดแย้งกันขึ้นในเรื่องประโยชน์ได้เสียนั้นสามารถข้องเกี่ยว และมีความสัมพันธ์กับกฎหมายสาขาอื่น ๆ ได้ด้วย ขึ้นอยู่กับว่าผู้เสียหายในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือการเยียวยาในทางใด ซึ่งวิธีการในการระงับข้อพิพาทมีอยู่ด้วยกันหลายวิธีการ และวิธีการในการระงับข้อพิพาทที่ได้รับการยอมรับเป็นสากลและถือได้ว่าเป็นความยุติธรรมมากที่สุดวิธีวิธีหนึ่งก็คือ การฟ้องร้องข้อพิพาทเป็นคดีต่อศาล ซึ่งศาลจะเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาท โดยมีเครื่องมือในการพิจารณาวินิจฉัยคือ ตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้ในสังคมนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาคดีของศาลมีขั้นตอนจำนวนมาก ประกอบกับในปัจจุบันพบว่า มีการฟ้องร้องข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาปริมาณคดีที่คั่งค้างในศาลเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ด้วยเหตุที่ศาลมีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาหลายขั้นตอนส่งผลให้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใช้เวลานาน นอกจากนี้ คู่ความยังต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการฟ้องร้องคดี ดังนั้น จึงมีการสร้างทางเลือกใหม่ที่เรียกว่า “วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR)” ขึ้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจเรียกว่า “การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่นนอกจากวิธีการทางศาล” และวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท หลักการของวิธีการดังกล่าวที่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ มีดังต่อไปนี้

1. การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การเจรจาต่อรองถือเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมชาติ ประหยัด รวดเร็ว อีกทั้งยังสามารถรักษาความลับของกลุ่มความได้เป็นอย่างดี และยังช่วยรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่ความอีกด้วย เนื่องจากเป็นลักษณะที่คู่ความสมัครใจที่จะเข้าเจรจากันเอง พยายามปรับความเข้าใจกัน หาข้อยุติที่คู่ความทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน โดยคู่ความเป็นผู้เลือกผลของการเจรจากันเอง สมัครใจ ร่วมเจรจากันเอง โดยไม่มีบุคคลอื่นนอกจากคู่ความที่เกี่ยวข้องนำไปสู่สภาพบังคับที่ดีที่สุดที่คู่ความแต่ละฝ่ายตกลงร่วมกัน ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมชาติวิธีหนึ่ง และให้ความรู้สึกแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายว่าตนเป็นผู้ชนะ ซึ่งแตกต่างไปจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล ที่ให้ความรู้สึกแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายว่า ฝ่ายหนึ่งชนะ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายแพ้

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาของการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการเจรจาต่อรองนี้ ศาสตราจารย์โรเจอร์ พิซเซอร์ ได้ให้ความเห็นว่า บุคคลไม่ควรเจรจาต่อรองโดยเปิดเผยถึงจุดยืน

หรือทำที่ไว้ล่วงหน้า ควรจะแยกปัญหาที่เกิดขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างคู่เจรจา และพยายามหาจุดยืนหรือทางเลือกซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันให้มากที่สุด³¹

2. การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) วิธีการอนุญาโตตุลาการนี้เป็นการระงับข้อพิพาท ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันระงับข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการที่ทั้งสองฝ่ายตั้งขึ้น ซึ่งอนุญาโตตุลาการต้องประกอบด้วย บุคคลภายนอกหนึ่งคนหรือหลายคนที่คู่กรณีเลือกและแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ³² ซึ่งคู่กรณีมักเลือกผู้ที่ตนเห็นว่ามีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องข้อพิพาท และเที่ยงธรรมมาทำหน้าที่ อนุญาโตตุลาการ และเมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดประการใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้อง ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดต้องยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการบังคับ ตามคำชี้ขาด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เนื่องจากมีการกำหนด หลักเกณฑ์ที่แน่ชัดเพื่อให้ศาลตัดสินว่าจะบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดนั้น ๆ

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 รูปแบบคือ อนุญาโตตุลาการในศาลและอนุญาโตตุลาการนอกศาล ดังนี้

รูปแบบแรก การอนุญาโตตุลาการในศาล (Arbitration in court) เป็นลักษณะที่มีการนำ ข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลชั้นต้นในชั้นชี้สองสถาน ซึ่งในบางประเด็นของคดีอาจเป็นประเด็น ยุ่งยากที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษของในบางวิชาชีพเข้าสืบในศาล ผู้พิพากษาที่รับผิดชอบคดี ดังกล่าวอาจพิจารณาให้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดปัญหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น หรือ อาจเป็นกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องตกลงกันเสนอข้อพิพาทเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือทั้งหมด ของคดีพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดโดยยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งในกรณีนี้ ศาลจะพิจารณา ไปตามบทบัญญัติเรื่องอนุญาโตตุลาการในศาล หากศาลเห็นว่าไม่ขัดต่อกฎหมาย ศาลก็จะอนุญาต ให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้น โดยกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนั้นจะเป็นไปตามที่ คู่กรณีตกลงเห็นชอบร่วมกัน ดังนั้นการพิจารณาคดีจึงสามารถทำได้โดยเร็ว

รูปแบบที่สอง การอนุญาโตตุลาการนอกศาล (Arbitration out court) เป็นการระงับข้อ พิพาทที่คู่กรณีเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดโดยไม่ได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่ง อาจเป็นการตกลงกันไว้ล่วงหน้าก่อนมีข้อพิพาทหรืออาจตกลงกันภายหลังจากที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ก็ได้ การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาลมักเรียกกันว่า การระงับข้อพิพาทโดย

³¹ จาก Fisher R. (2540). "Getting to Yes" อ้างถึงใน 2540, คุณพาหุ เล่มที่ 3, ปีที่ 44 กรกฎาคม- กันยายน น.108.

³² จาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (น.24), โดย ฌฎฐา มุนจินดา, 2547, บทบัญญัติ, 60 ตอนที่ 4.

อนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มักใช้กันในนานาประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 วิธีการอนุญาโตตุลาการรูปแบบดังกล่าว สามารถแบ่งได้ดังนี้

การอนุญาโตตุลาการเฉพาะกิจ (Ad Hoc Arbitration) เป็นกรณีที่คู่พิพาทดำเนินการระงับข้อพิพาทตามวิธีอนุญาโตตุลาการด้วยตนเอง คู่พิพาทเป็นผู้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการรวมถึงกำหนดกระบวนการพิจารณาเอง โดยมีอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทของตน

การอนุญาโตตุลาการโดยสถาบัน (Institutional Arbitration) เป็นกรณีที่คู่พิพาทตกลงระงับข้อพิพาทกัน โดยใช้บริการของสถาบันอนุญาโตตุลาการ ซึ่งสถาบันดังกล่าวอาจเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการด้านอนุญาโตตุลาการโดยเฉพาะ เช่นที่ในประเทศไทยมีการจัดตั้งสภาอนุญาโตตุลาการของหอการค้าแห่งประเทศไทย สถาบันอนุญาโตตุลาการของสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นต้น หรือในต่างประเทศคู่กรณีอาจจะบุให้ใช้กฎข้อบังคับของหอการค้าระหว่างประเทศ ของสถาบันอนุญาโตตุลาการของสภาหอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce หรือ ICC)³³

3. การไกล่เกลี่ย (Conciliation) สภาพสังคมในปัจจุบันเกิดเหตุความขัดแย้งมากมาย ส่วนใหญ่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกชนในสังคมมากมายจนข้อพิพาทเหล่านั้นต้องเข้าสู่รูปแบบการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรม ท่ามกลางการขยายตัวเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศ รวมไปถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ศาลมีคดีเป็นจำนวนมากที่ต้องพิจารณา จึงนำไปสู่การเกิดแนวคิดในการสร้าง และพัฒนาระบบบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพขึ้น จึงเป็นที่มาของแนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จุดประสงค์อันยิ่งใหญ่ประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การก่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม การไกล่เกลี่ยถือเป็นผลผลิตประการสำคัญที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการเจรจาต่อรองระหว่างคู่พิพาท โดยถือเป็นวิธีการที่นำมาใช้ประโยชน์เพื่อช่วยให้คู่ความตกลงกันได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความแต่อย่างใด ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพียงสามารถทำการแปลข้อความ แนะนำ เสนอแนะ ล้อใจ เกลี่ยกล่อม หรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเพียงเท่านั้น³⁴

³³ เอกสารประกอบการสอนวิชา อนุญาโตตุลาการ ระดับปริญญาโท โดย ศาสตราจารย์พิเศษ วิชัย อริษะนันท์ทกะ

³⁴ จาก การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท *Mediation or Conciliation* (น.141), โดย ภาณุ รั้งสีสหัส, เมษายน-มิถุนายน, สำนักงานส่งเสริมตุลาการ กระทรวงยุติธรรม.

แนวคิด และทฤษฎีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น โดยหลักการแล้วการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกระทำโดยมีบุคคลฝ่ายที่สามเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่มิได้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดอย่างผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีกระบวนการที่เรียบง่าย มีความยุ่งยากน้อยกว่าการฟ้องคดีต่อศาล และมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการเจรจาต่อรอง โดยการเจรจาต่อรองนั้นเป็นเรื่องความตกลงระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายเพียงเท่านั้น โดยไม่มีผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาร่วมเป็นคนกลาง อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงวิธีการเจรจาต่อรองนั้นนับว่าเป็นประโยชน์ที่ดียิ่ง และเป็นพื้นฐานประการสำคัญของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากการไกล่เกลี่ยนั้นมุ่งหมายให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมเจรจาต่อรองกันให้สำเร็จ ทางวิชาการมีการให้คำนิยามคำว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการประนีประนอมข้อพิพาทไว้ดังนี้

ตามพจนานุกรม Black's Law Dictionary ให้คำนิยามของคำว่า "Conciliation" ไว้ว่า หมายถึง

- (1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้
- (2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีและหาหนทางให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข (มักใช้กับการระงับข้อพิพาทแรงงาน)

และให้คำนิยามของคำว่า "Mediation" ไว้ว่า หมายถึง วิธีการระงับข้อพิพาทซึ่งไม่มีผลผูกพันที่ข้องเกี่ยวกับคนกลาง ซึ่งเป็นบุคคลที่สามผู้ซึ่งมีความพยายามจะช่วยคู่กรณีพิพาทบรรลุถึงข้อตกลงอันเป็นทางออกของปัญหาร่วมกัน

Christopher W.M. ได้ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ย หมายถึง การแทรกแซงของบุคคลที่สามที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลางในการเจรจาหรือแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่จะเป็นผู้ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยความสมัครใจ และสามารถตกลงกันในปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้³⁵

Lon Fuller (Mediation- Its Forms and Functions) กล่าวไว้ว่า คุณสมบัติที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยคือ ความสามารถที่จะชักจูงให้คู่กรณีหันหน้าเข้าหากัน ทั้งนี้ ไม่ใช่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้กระทำ แต่เป็นการช่วยเหลือให้คู่กรณีมีกรอบแนวคิดใหม่ร่วมกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่าย กรอบแนวคิดซึ่งจะชักนำให้เกิดทัศนคติและความรู้สึกต่อกันในทิศทางใหม่³⁶ และสำหรับประเทศไทยมีผู้ให้ความหมายคำว่า "การไกล่เกลี่ย (Mediation)" ไว้ ดังนี้

³⁵ จาก กระบวนการว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทศึกษา : เปรียบเทียบความกฎหมายไทยและสาธารณประชาธิปไตยประชาชนลาว (น. 15), โดย บุญตา ส. ผาบัมชัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³⁶ แหล่งเดิม.

ประการแรก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือ แนะนำในการเจรจาต่อรองของกลุ่มความ เพื่อระงับข้อพิพาท หรือหมายถึง กระบวนการซึ่งมีการตั้งคณะบุคคล หรือบุคคล โดยเปิดเผยและเป็นกลางระหว่างกลุ่มความ เพื่อใช้ความพยายามแก้ไขความขัดแย้งให้บรรลุถึงข้อตกลงอันเหมาะสม³⁷

ประการที่สอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง การระงับข้อพิพาทที่จะต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงแนะนำชี้ให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจหันหน้าเข้าหากันด้วยความยินดี สมัคใจ บุคคลที่เข้ามาไกล่เกลี่ยเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะไม่เข้าไปตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท แต่อาจเสนอแนวทางที่เหมาะสม ข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่พิพาทที่ต้องปฏิบัติตาม³⁸

นักวิชาการของไทย ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ไว้เช่นกัน ดังนี้

ภาณุ รังสิสหัส ให้คำนิยามไว้ว่า การไกล่เกลี่ยคือผลิตผลประการหนึ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจาต่อรอง โดยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือกระตุ้นเตือนให้คู่ความเจรจาดกลงกันได้ดียิ่งขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความ แต่ทั้งนี้วิธีการดังกล่าวมิใช่เป็นการเจรจาต่อรอง³⁹

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ ได้ให้คำนิยามว่า การไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาทคือการตกลงยินยอมให้บุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางที่มีความอิสระ แต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททำการช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันและกันจนกระทั่งสามารถตกลงกันได้ โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีต่อกันต่อไป⁴⁰

โชติช่วง ทัพวงศ์ ได้ให้คำนิยามว่า การไกล่เกลี่ยคือกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือและแนะนำในการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีเพื่อระงับข้อพิพาท⁴¹

³⁷ จาก กลยุทธ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (น. 43), โดย กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม, 2547, กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

³⁸ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลยุติธรรมกับการระงับข้อพิพาท (น. 43), โดย นवलจันทร์ ทัศนชัยกุล, 2547, กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

³⁹ แหล่งเดิม.

⁴⁰ จาก การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข (น.6), โดย สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2547, กรุงเทพฯ : เพชรรุ่งการพิมพ์.

⁴¹ แหล่งเดิม

เกษม คมสัจธรรม กล่าวว่า การประนอมข้อพิพาท หมายถึง การที่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ระวังข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันและกัน หรือการที่บุคคลหรือองค์กรตัวแทนเข้าไปเกี่ยวข้อง เข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปอยู่กลางระหว่าง บุคคลสองคนหรือสองฝ่ายเพื่อขจัดข้อขัดแย้งหรือสร้างความปรองดอง ทั้งนี้ โดยไม่มีการใช้อำนาจบังคับไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม⁴²

2.2.1 แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediation)

ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติธรรมดาของมนุษย์ และการอยู่ร่วมกันในสังคม เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นย่อมต้องมีวิธีการจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาท วิธีการจัดการกับความขัดแย้ง ถูกพัฒนาเรื่อยมานับตั้งแต่วิธีการที่ให้ผู้นำในสังคมเป็นผู้จัดการ และตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จากรูปแบบของศาลที่มีผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด กระทั่งก่อเกิดเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรม ที่มีขึ้นตอนด้วยการสืบพยาน สอบสวน การฟ้องคดี กระบวนการค้นหาความจริงในศาล กระบวนการพิจารณา การพิพากษาคดี การลงโทษผู้กระทำความผิด การเยียวยาผู้เสียหาย

รูปแบบของการตัดสินคดีโดยกระบวนการทางศาลดังกล่าวสามารถจัดการกับข้อพิพาทได้ และนำไปสู่การยุติของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การนำความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมไปสู่ศาลไม่ใช่วิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่ดีที่สุดเสมอไป ลักษณะของคำตัดสินของศาลนั้นส่งผลให้เกิดความเป็นด้านตรงข้ามกันระหว่างคู่พิพาททั้งสองฝ่าย กล่าวคือ คำตัดสินของศาลจะมีรูปแบบนำไปสู่ทิศทางที่ทำให้คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะขณะที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ (Win/ Lose) จึงนำมาสู่ความคิดที่ว่าคำตัดสินหรือคำพิพากษาของศาลไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดของการจัดการกับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเสมอไป อีกทั้งกระบวนการทางศาลยังมีปัญหาเรื่องระยะเวลาการพิจารณาคดีที่ล่าช้า ไม่สะดวก และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดมีแนวคิดในการหาทางออกร่วมกันในการระงับความขัดแย้งเพื่อจัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความเข้าใจของคู่พิพาททุกฝ่าย ก่อเกิดความสงบสุขในสังคม ซึ่งเป็นที่มาของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้คู่พิพาทยินยอมเจรจาผ่อนผันเข้าหากันด้วยความเข้าใจ อันจะนำไปสู่การทำข้อตกลงกันได้โดยอยู่บนพื้นฐานของความพอใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้แทนการนำข้อพิพาทไปฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการต่อสู้คดี อีกทั้งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว คู่ความได้รับประโยชน์

⁴² จาก กฎหมายเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม (น.47), โดย เกษม คมสัจธรรม, 2552, กรุงเทพฯ: โดยอรุณการพิมพ์.

ตามการเจรจาต่อรองที่เป็นข้อยุติอันเกิดจากความสมัครใจของแต่ละฝ่าย และยังสามารถคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้ได้

ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย⁴³

ในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยมีทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่

1. ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory)

ทฤษฎีการแข่งขันมองว่า ผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย และสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้า เพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจา แต่ละฝ่าย ทั้งนักกฎหมาย และลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขันนี้มองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดต้องแบ่งปัน โดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่อง ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจាកำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด

2. ทฤษฎีการแก้ปัญหา

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่นทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมของเดียวกัน จึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน เพื่อให้สามารถทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษา และแก้ไขร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ปัญหาที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

- 1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้ง และแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน
- 2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสีย และความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะของคู่ความ
- 3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีเพื่อให้คู่ความได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
- 4) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก
- 5) เข้าใจ และแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาดังกล่าว

⁴³ จาก เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์ และทฤษฎีการเจรจา (น. 73-78), โดย สราวุธ เบญจกุล, 2539, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศาลแพ่ง.

ทฤษฎีการแข่งขัน และทฤษฎีการแก้ปัญหาดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการแข่งขันสามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้จากการกำหนดรูปแบบ และขั้นตอนการเจรจา ซึ่งการเจรจาต่อรองที่แข็งแกร่งจะมีความได้เปรียบเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่า แต่ผลเสียคือทำให้ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องเผชิญหน้ากัน และยังคงนำไปสู่ผลลัพธ์ต่อความรู้สึกของคู่พิพาทในลักษณะ ที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ ขณะที่ทฤษฎีการแก้ปัญหานั้นเป็นไปโดยการร่วมมือแก้ไขปัญหาร่วมกันของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะ ผลประโยชน์ และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งโดยมิได้มุ่งเพียงผลแห่งชัยชนะเพียงอย่างเดียว การวิเคราะห์ทฤษฎีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จะส่งผลให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถปรับใช้ข้อดีที่เป็น ประโยชน์ของแต่ละทฤษฎีมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของปัญหาหรือ ข้อพิพาทนั้น ๆ ด้วย

รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ เช่น ที่ประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการ พิจารณาคดีของศาลในประเทศอังกฤษจะมีระบบที่เรียกว่า “The English Rule” โดยมีสาระสำคัญ คือ การที่ศาลมีอำนาจจะกำหนดให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่ คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีที่ได้จ่ายไป⁴⁴ ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวอาจมีจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับจำนวน เงินที่คู่ความเรียกร้องในคดี โดยการกำหนดค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวนี้ศาลต้องนำปัจจัยต่าง ๆ ใน กระบวนการพิจารณาคดีมาใช้ประกอบการพิจารณา ประเด็นสำคัญคือ ปัจจัยต่าง ๆ เช่นว่านั้น รวมถึงการพิจารณาโดยดูจากความพยายามของคู่ความในการพยายามระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วย ึ่งก่อน และในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาเช่นกัน เช่นนี้จึงส่งผลให้คู่ความตื่นตัวในความ พยายามที่จะระงับข้อพิพาท โดยใช้วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมากขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงการสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากขึ้นเท่านั้น

หลักของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลักการประการสำคัญดังต่อไปนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องมีคู่พิพาทอย่างน้อยสองฝ่ายขึ้นไปและมีผู้ “ไกล่เกลี่ย” ซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการเจรจาของคู่พิพาทซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยคือผู้ที่คู่พิพาท ตกลงยินยอมตั้งขึ้นให้ดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ความยินยอมดังกล่าวควรทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมลงลายมือชื่อคู่พิพาทไว้เป็นสำคัญ

⁴⁴ จาก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลประเทศอังกฤษ ระงับข้อพิพาทปริทัศน์ (น. 53-54) โดย สรวิศ ลิปริงยี, 2549 ศาลยุติธรรมปริทัศน์ กันยายน-ธันวาคม.

2. ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ประการสำคัญคือ คอยช่วยเหลือ แนะนำ และชี้แนะหาหนทางที่นำไปสู่การระงับข้อพิพาทร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหารือกัน และพยายามเสนอแนะทางเลือกเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่คู่พิพาท แต่ผู้ไกล่เกลี่ยจะตัดสินใจว่าจะเลือกใช้แนวทางดังกล่าวหรือไม่ นั่นคือตัวคู่พิพาทเอง

3. ผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทสำคัญมากในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้เกิดขึ้นในศาลหรือสถาบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีความอิสระ และเป็นกลาง โดยเป็นผู้ที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายให้การยอมรับ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในศาลหรือสถาบันการไกล่เกลี่ยดังกล่าว

4. การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์ และศิลป์ อันต้องอาศัยประสบการณ์การเรียนรู้ และการฝึกฝน เพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปในทางสร้างสรรค์ตามวัตถุประสงค์แรกเริ่มของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยที่คู่พิพาททุกฝ่ายนั้น ไม่ต้องการดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ดังนั้น การไกล่เกลี่ยจึงต้องดำเนินไปด้วยบรรยากาศที่เป็นมิตร และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างคู่พิพาททุกฝ่าย เพื่อให้การไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นเป็นตัวนำพาไปสู่ข้อตกลงที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับข้อความคิดของการไกล่เกลี่ยที่ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่เป็นกระบวนการวิธีที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ และได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

5. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จบลงด้วยสองลักษณะด้วยกัน คือ กรณีการไกล่เกลี่ยสำเร็จกับกรณีการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ซึ่งในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จลงด้วยดีนั้น ก่อให้เกิดความตกลงร่วมกัน จะเกิดผล 2 ประการคือ คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วขอให้ศาลพิพากษาตามยอม หรือคู่พิพาทอาจขอลอนฟ้อง ส่วนกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ หรือคู่พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ คู่พิพาทอาจต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทวิธีอื่น ซึ่งหากเป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นในศาล ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะส่งคดีคืนให้ผู้พิพากษาผู้เป็นเจ้าของสำนวนดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้นในท้ายที่สุดแล้ว คู่พิพาทจะไม่สามารถตกลงกันได้ก็ตาม แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็มีข้อดีคือคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมรับรู้ถึงข้อเท็จจริงของข้อพิพาทร่วมกัน ซึ่งการรู้ปัญหา และประเด็นปัญหานี้จะทำให้การยุติปัญหาสามารถทำได้โดยสะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่คู่พิพาทรับข้อเท็จจริงในบางส่วนนั้น ย่อมทำให้สามารถลดประเด็นปัญหาได้ ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาของข้อพิพาทลดลงด้วยเช่นกัน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้างต้น ประกอบกับการศึกษาเกี่ยวกับการจำแนกประเภทคดี จึงอาจสามารถแบ่งประเภทการไกล่เกลี่ยในคดีต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.2.2 การไถ่เกลี่ยในคดีเอกชน

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเอกชน อาศัยหลักการประนีประนอมยอมความดังนี้

1. การประนีประนอมยอมความทางแพ่ง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 850 ถึงมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “การประนีประนอมยอมความ” คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน⁴⁵ โดยมีหลักคือ สัญญาประนีประนอมจะใช้บังคับกับคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งได้จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญจึงจะฟ้องร้องต่อศาลได้⁴⁶ และผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ คือ การทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายยอมสละระงับลงได้ และได้สิทธิใหม่ตามที่ปรากฏในสัญญาประนีประนอมยอมความ⁴⁷

2. การประนีประนอมยอมความทางอาญา ปรากฏตามกฎหมายอาญาที่กำหนดให้สามารถยอมความกันได้เฉพาะคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ ทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ หรือชั้นศาล โดยผู้เสียหายมีสิทธิระงับคดีโดยการยอมความได้ทุกเวลา ก่อนคดีถึงที่สุด⁴⁸

การไถ่เกลี่ยในทางแพ่งหรือในคดีเอกชนนี้ ได้มีแนวคิดสนับสนุนให้มีการนำกระบวนการไถ่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นที่มีใช้การพิจารณาดีของศาลตามปกติมาใช้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ศาลแพ่งของประเทศไทยก็สามารถจัดระบบไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากการเสนอคดีต่อได้สำเร็จ และเป็นต้นแบบของศาลอื่นในเวลาต่อมา⁴⁹ ซึ่งระบบการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นได้ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนไปพร้อม ๆ กับการดำเนินคดีในศาลได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว และเสมอภาค

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทอาจดำเนินกระบวนการโดยองค์กรศาลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทจึงอาจแบ่งได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850

⁴⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 851

⁴⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852

⁴⁸ จาก ปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 30), โดย ร้อยตำรวจเอก พงศ์บัณฑิต ปิ่นสุวรรณ, 2557, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁴⁹ แหล่งเดิม.

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลหรือวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) เป็นการระงับข้อพิพาทที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งโดยหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลนี้แบ่งได้เป็น วิธีการเจรจา การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งในส่วนของ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล นั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในสังคม คู่พิพาทก็จะนำข้อพิพาทพร้อมข้อเรียกร้องของฝ่ายตนมาแจ้งความประสงค์ต่อผู้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท เพื่อให้ข้อพิพาทดังกล่าวระงับยุติลง

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ในช่วงเวลาตั้งแต่ที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณาไปจนถึงช่วงที่ศาลมีคำพิพากษาโดยมีศาลเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ โดยศาลอาจเป็นผู้สอบถามความประสงค์ของคู่ความในการให้มีการไกล่เกลี่ยหรือคู่ความอาจแจ้งความประสงค์ต่อศาลให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีก็ได้ เมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ในกรณีที่คู่ความตกลงกันได้ คู่ความทั้งสองฝ่ายก็อาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันและขอให้ศาลพิพากษตามยอม หรือคู่ความฝ่ายที่เป็นโจทก์อาจทำการถอนฟ้องก็ได้

2.2.2.1 วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยในคดีเอกชน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทของผู้ที่ถูกกระทบซึ่งผลประโยชน์ให้ยุติลงและหาทางออกด้วยการประสานประโยชน์ร่วมกันโดยมีความยุติธรรมในการแก้ปัญหาเป็นเป้าหมายสุดท้าย นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีวัตถุประสงค์อีกหลายประการที่เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1. เพื่อลดค่าใช้จ่าย และลดปริมาณคดีในศาล

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลนั้นจะต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ของคดี แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลนี้ คู่พิพาทไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือก หากคู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ด้วยการไกล่เกลี่ย ก็จะส่งผลให้ปริมาณคดีในศาลลดจำนวนลงด้วย

2. เพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว

การฟ้องร้องคดีต่อศาลใช้ระยะเวลาตามขั้นตอนต่าง ๆ ค่อนข้างนาน นับตั้งแต่กระบวนการที่ศาลส่งหมายให้แก่จำเลยเพื่อการยื่นคำให้การ การนัดชี้สองสถาน การนัดสืบพยาน โจทก์ยิ่งไปกว่านั้น ในคดีที่มีความซับซ้อน กระบวนการในการดำเนินคดีอาจกินเวลานานกว่าหนึ่งปี ทั้งนี้ ระยะเวลาดังกล่าวยังไม่นับรวมขั้นตอนที่อาจมีการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป ปริมาณคดีจึงค้างอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสามารถยุติระงับลงได้ในช่วงเวลาภายใน 3 เดือน

3. ผลของการระงับข้อพิพาท

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นถือเป็นความตกลงยินยอมร่วมกันของกลุ่มพิพาทที่จะเข้าเจรจาไกล่เกลี่ย ตกลงตามข้อเสนอที่เห็นชอบร่วมกัน ซึ่งในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ กลุ่มพิพาทจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความร่วมกัน กลุ่มพิพาทแต่ละฝ่ายจะมีความรู้สึกว่าคุณเป็นผู้ชนะ และสามารถรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนได้ในระดับหนึ่ง แต่หากเป็นการฟ้องร้องคดีต่อศาล ผลจากการพิจารณาพิพากษาของศาลอาจทำให้คู่ความฝ่ายหนึ่งได้รับผลเป็นที่น่าพอใจ และรู้สึกว่าตนเป็นผู้ชนะ ในขณะที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งผู้เสียประโยชน์จะรู้สึกว่าตนเป็นผู้แพ้ และเกิดความไม่พึงพอใจขึ้นในการระงับข้อพิพาทครั้งนั้น

4. เพื่อให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งได้รับการเยียวยารวดเร็วยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวข้างต้นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลนั้นใช้ระยะเวลาานาน ดังนั้นกว่าคดีพิพาทจะแล้วเสร็จ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทดังกล่าวอาจลุกลาม และเกิดความเสียหายมากขึ้นจนยากเกินเยียวยา แต่หากกลุ่มพิพาทตกลงกันได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยที่มีขั้นตอนไม่ยุ่งยากซับซ้อนแล้วนั้น ข้อพิพาทก็จะยุติลงได้ด้วยควมรวดเร็ว ความเสียหายอันเกิดจากข้อพิพาทก็จะได้รับการเยียวยารวดเร็วยิ่งขึ้นเช่นกัน กลุ่มพิพาททุกฝ่ายก็จะได้รับผลประโยชน์จากการเจรจาไกล่เกลี่ยร่วมกัน

5. เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย

การฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้นได้สร้างขั้นตอน และกระบวนการต่าง ๆ มากมายให้แก่กลุ่มพิพาททั้งสองฝ่าย ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมรูปแบบหนึ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ และมุ่งเน้นผลการแพ้ชนะคดี ซึ่งย่อมมีผลต่ออารมณ์ความรู้สึกของกลุ่มพิพาททั้งสองฝ่ายในลักษณะเชิงต่อสู้กัน และมุ่งบังคับให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษา ในขณะที่ความยุติธรรมที่แท้จริงนั้นต้องเป็นสิ่งที่ผู้คนเข้าถึงได้โดยง่าย และปราศจากจากอุปสรรคอันเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ที่มากจนเกินความจำเป็น ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเองก็เป็นหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาทเช่นว่านั้น

2.2.2.2 องค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยในคดีเอกชน

การไกล่เกลี่ยในคดีต่าง ๆ มีองค์ประกอบ โดยหลักคือ ผู้ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท และกลุ่มพิพาท สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในเรื่ององค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยจะมุ่งเน้นไปที่คุณสมบัติบทบาท และหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้
คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยควรมีดังต่อไปนี้

1. มีความอิสระ และเป็นกลาง
2. มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง

3. มีทักษะในการสื่อสาร เจรจา และทำความเข้าใจกับคู่พิพาททุกฝ่าย เปิดรับฟังความเห็น

4. มีลักษณะแห่งความเป็นผู้ประนีประนอม ไม่ตัดสินชี้ขาดว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก และมีความสามารถในการชักจูงให้คู่พิพาทตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ในที่สุด

5. ต้องมีความอดทน และมีความสามารถในการควบคุมอารมณ์ของตนเองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

6. มีเทคนิค และวิธีการในการไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาท

บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้ไกล่เกลี่ยคือบุคคลผู้ซึ่งคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงสมัครใจเลือกให้มาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ผู้ไกล่เกลี่ยจึงเป็นคนกลางที่จะต้องมีความอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องช่วยให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายสามารถระงับข้อพิพาทร่วมกัน ได้ด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์คือ เปิดโอกาสให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้เจรจาในเนื้อหาของประเด็นพิพาทร่วมกัน โดยสันติวิธี ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องรับฟังข้อพิพาทดังกล่าวแล้วเสนอแนวทางแก้ไขหรือเสนอทางออกของปัญหาให้แก่คู่พิพาท อย่างไรก็ตาม การเจรจาระหว่างคู่พิพาทด้วยตนเองนั้นอาจนำไปสู่การโต้เถียงด้วยอารมณ์ ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องเข้ามาบริหารจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้การเจรจาดำเนินไปได้ด้วยดี มีเนื้อหาสาระ อันจะทำให้การระงับข้อพิพาทนั้นเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีทักษะและเทคนิคในการนำพาให้การไกล่เกลี่ยนั้นๆดำเนินไปด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพ

ดังจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นผู้ไกล่เกลี่ยต้องอาศัยทั้งประสบการณ์และการฝึก ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถเรียนรู้กันได้ เมื่อกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นไปด้วยบรรยากาศของความสัมพันธ์ที่ดีและเป็นมิตร ก็จะทำให้เกิดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพของทุกฝ่ายและช่วยให้คู่พิพาทสามารถตกลงระงับข้อพิพาทที่มีต่อกันได้⁵⁰

หน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย

ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้ความรู้แก่คู่กรณี และอธิบายกระบวนการไกล่เกลี่ยรวมถึงการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาททราบในเบื้องต้นก่อน ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องอธิบายถึงหัวใจสำคัญของการไกล่เกลี่ยที่เป็นเรื่องของความสมัครใจ และมีลักษณะของการประนีประนอม ลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันและกัน เพื่อนำไปสู่หนทางแก้ไขปัญหาที่ตกลงร่วมกัน

⁵⁰ จาก เทคนิคจิตวิทยาและการสื่อสาร : สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (น. 109), โดย จูฑารัตน์ นรินทรางกูร ณ อรุณยา, 2551, กรุงเทพฯ : สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

อีกทั้งต้องบอกกล่าวแก่คู่พิพาทในเรื่องการรักษาความลับ เนื่องจากการไกล่เกลี่ยนั้นถือเป็นความลับ กล่าวคือ ห้ามไม่ให้คู่พิพาทนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยไปใช้ประโยชน์ในทางคดี

ประการต่อมา ผู้ไกล่เกลี่ยควรแจ้งลักษณะการประชุมแก่คู่พิพาทว่ามีอยู่ 3 รูปแบบ

รูปแบบแรก เป็นการประชุมร่วมกันทุกฝ่าย

รูปแบบที่สอง เป็นการประชุมฝ่ายเดียว ซึ่งจะมีประโยชน์ในแง่ที่คู่พิพาทสามารถพูดคุยทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องให้ผู้ไกล่เกลี่ยรับฟังโดยปราศจากความกังวลต่อฝ่ายตรงข้าม

รูปแบบที่สาม เป็นการประชุมเฉพาะผู้มีอำนาจตัดสินใจ ประชุมเฉพาะคู่พิพาทที่มีประเด็นพิพาท โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นผู้ดูแลจัดการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จัดจังหวะช่วงเวลากการพักการประชุมตามเวลาอันสมควร เพื่อให้คู่พิพาทได้ครุ่นคิดเนื้อหาสาระที่เจรจากันไป และเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดได้ด้วยอีกทางหนึ่ง

ลำดับต่อมา ผู้ไกล่เกลี่ยต้องชี้แจงต่อคู่พิพาทในเรื่องผลของการไกล่เกลี่ย ที่จะจบลงด้วยกันสองลักษณะ คือ ไกล่เกลี่ยสำเร็จ และไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ สำหรับกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ โดยตกลงกันได้ ก็จะมีผลสองประการคือ ทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วขอให้ศาลพิพากษาตามยอมหรือคู่พิพาทฝ่ายที่เป็น โจทก์ขอถอนฟ้องไปเฉย ๆ ส่วนกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ คือตกลงกันไม่ได้ หรือเป็นกรณีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ส่งคดีคืนให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนพิจารณาคดีต่อไป

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องตระหนักอยู่เสมอ คือ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องรักษาไว้ซึ่งความอิสระ และความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของตน อันเป็นหัวใจสำคัญหลักของการไกล่เกลี่ย เนื่องจากคู่พิพาททุกฝ่ายได้มอบความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นแก่ผู้ไกล่เกลี่ยให้เข้ามารับรู้เรื่องราวอันเป็นข้อพิพาท เพื่อการหาทางออกร่วมกัน และจะมีผลเป็นการระงับข้อพิพาทได้ในที่สุด

วิธีการไกล่เกลี่ยคดีเอกชนที่ปรากฏในศาลยุติธรรมไทย

วิธีการไกล่เกลี่ยนี้ศาลยุติธรรมได้นำมาใช้ควบคู่ไปกับการพิจารณาคดีของศาลมาเป็นเวลานานแล้ว และเกิดพัฒนาการที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมเรื่อยมา โดยหลักแล้วมี 3 รูปแบบด้วยกันคือ⁵¹

⁵¹ จาก ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม (น. 126), โดย มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต, 2555, หนังสือการจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดี

รูปแบบดังกล่าวเป็นระบบที่เกิดขึ้นควบคู่กับการพิจารณาคดีของศาล โดยผู้พิพากษามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20⁵² ที่ได้ให้อำนาจศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี

รูปแบบนี้พัฒนามาจากรูปแบบแรกที่สร้างความมั่นใจให้แก่คู่พิพาทว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งเดิมเป็นผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีนั้นจะไม่เกิดอคติในการชี้ขาดพิพาทคดี กล่าวคือ คู่พิพาทมีความมั่นใจว่า ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่รับรู้กันในขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ จะไม่ถูกนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีในกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่เป็นผลสำเร็จ

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา

การไกล่เกลี่ยลักษณะนี้ ให้ข้าราชการศาลยุติธรรมหรือบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท ซึ่งการเปลี่ยนแปลงลักษณะดังกล่าวเกิดจากการมีจำนวนผู้พิพากษาที่ไม่เพียงพอกับปริมาณจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้น และการพิจารณาคดีที่เปลี่ยนแปลงไป การไกล่เกลี่ยวิธีนี้จึงถือเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระงาน ซึ่งเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่ต้องมีการพิจารณาของผู้พิพากษานั้นเอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 19 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะได้มี ทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ตาม หนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่า การที่ คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลง หรือการประนีประนอมยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไป นี้ ก็ให้ศาลสั่งให้ คู่ความมาศาลด้วยตนเอง”

มาตรา 20 บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น”

มาตรา 20 ทวิ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็น การลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้ มีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้”

จากบทบัญญัติข้างต้น พิจารณาได้ว่า ในกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนั้น คู่ความแต่ละฝ่ายย่อมมีทนายความของตนเองทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนคู่ความฝ่ายของตน

⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 20.

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ศาลเห็นว่า ตัวคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย จะต้องมาศาลด้วยเหตุ ที่คดีดังกล่าวอาจสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ ซึ่งทำให้การดำเนินคดีมีความ สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นในการยุติข้อพิพาท ศาลจึงมีอำนาจให้ตัวความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย มาศาลด้วยตนเอง ตามมาตรา 19 ที่ได้ให้อำนาจไว้

ส่วนในมาตรา 20 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลง กันระหว่างที่มีการดำเนินคดีในศาล โดยช่วงเวลาของการไกล่เกลี่ยตามบทบัญญัติมาตรา 20 นั้น กำหนดให้สามารถไกล่เกลี่ยได้ไม่ว่าคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใดก็ตาม และในสาระสำคัญตาม บทบัญญัติมาตรา 20 ทวิ นั้นเป็นไปตามหลักของการไกล่เกลี่ยแบบการประชุมฝ่ายเดียว ที่ศาล จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้มีความหมายอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการไกล่เกลี่ยแบบการประชุมฝ่ายเดียวนี้นี้มีประโยชน์ มาก เนื่องจากคู่ความสามารถพูดคุยในเนื้อหาข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ยได้อย่างเปิดเผยโดยไม่ต้อง กังวลคู่ความอีกฝ่าย ทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยทราบความต้องการที่แท้จริงของตัวคู่ความได้ มาตราดังกล่าว ถือเป็นการกำหนดวิธีการแยกการไกล่เกลี่ยนั่นเอง หรืออีกกรณีหนึ่ง ตัวคู่ความสามารถพูดคุย กันเองได้โดยไม่ต้องมีทนายความอยู่ด้วย ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว อาจมีศาลเป็นผู้ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือ ศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความประนีประนอมกันก็ได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง และเป็นอีกมิติ หนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่มีประโยชน์ต่อทุกฝ่าย อีกทั้งมีคุณค่าต่อสังคมในแง่ของการลดความ ขัดแย้ง

ทั้งนี้ ศาลแพ่งได้สร้างระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้นมาจากประสบการณ์ของการ เป็นผู้พิพากษา ผสานกับธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของคนไทย เพื่อให้คู่ความได้มีโอกาส เปิดใจพูดคุยเจรจากันอย่างแท้จริง ซึ่งหากข้อขัดแย้งยุติลงได้ สังคมก็จะมีความสุข⁵³ ดังคำกล่าว ที่ว่า ข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ด้วยการประนีประนอม จะเป็นข้อยุติที่ดีที่สุดสำหรับผู้ที่ข้อพิพาท กัน⁵⁴

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลที่อยู่คู่กันมากับการดำเนินคดี โดยการตัดสินชี้ขาดมาเป็นระยะเวลานาน จนมีวิวัฒนาการจากระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในห้อง

⁵³ จาก ระบบการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความของศาลแพ่ง (น.50) โดย สุวิทย์ ธีรพงษ์, 2538, ตุลาคม-ธันวาคม 2538 เล่ม 4 ปีที่ 42.

⁵⁴ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1 (น. 145), โดย อุดม เฟื่องฟูง, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

พิจารณาสู่ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในลักษณะการประชุมหารือ โดยแยกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกจากผู้ตัดสินคดี และพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยบุคคลภายนอก ในปัจจุบัน นับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะต้องมีการสนับสนุนการทำงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทุกด้าน ทั้งการถ่ายทอดความรู้ของการดำเนินคดีในศาล ทักษะต่าง ๆ เทคนิคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรวมถึงการวางหลักเกณฑ์ในด้านจริยธรรม และจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะแบ่งเบาภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดค่าใช้จ่ายของคู่ความ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม⁵⁵

การไกล่เกลี่ยคดีเอกชนต่าง ๆ ในประเทศไทย

วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถูกนำไปใช้ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในคดีต่าง ๆ มากมาย เช่น คดีแพ่ง คดีครอบครัวของศาลเยาวชนและครอบครัว คดีแรงงาน คดีอาญา

1. คดีแพ่งทั่วไป

การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งทั่วไปเป็นไปตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 และ มาตรา 20 ทวิ ดังที่ได้กล่าวแล้ว โดยการไกล่เกลี่ยจะถูกแบ่งเป็นสองรูปแบบคือ การไกล่เกลี่ยโดยองค์กรผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในห้องพิจารณาคดี และการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาล โดยผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544

2. คดีครอบครัวของศาลเยาวชนและครอบครัว

การไกล่เกลี่ยคดีเยาวชน และครอบครัวคือ การที่คู่พิพาทเป็นเยาวชน และกระทำผิด และคดีครอบครัวระหว่างสามีภรรยาเจรจากัน โดยมีผู้ประนีประนอมหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นคนกลางช่วยในการเจรจาเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันหาทางระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในคดีเยาวชนและครอบครัว โดยการลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันอันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คู่พิพาท บุตร และผู้ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งสามารถทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันได้⁵⁶

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการประนีประนอมยอมความ ประมวลกฎหมายอาญาในความผิดต่าง ๆ ที่ยอมความกันได้ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและ

⁵⁵ เล่มเดิม

⁵⁶ จาก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเยาวชนและครอบครัว, โดย ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, 2554, วารสารยุติธรรมปริทัศน์, 6 (1) สืบค้น 28 พฤษภาคม 2559 จาก http://elib.coj.go.th/Article/courtP6_1_7.pdf.

ครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 146⁵⁷ ที่บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาคดีครอบครัวนั้นไม่ว่าการพิจารณาจะได้ดำเนินไปเพียงใด ให้ศาลพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมกันในข้อพิพาทโดยคำนึงถึงความสงบสุข และการอยู่ร่วมกันในครอบครัว รวมถึงมาตรา 148⁵⁸ ที่กำหนดให้ก่อนเริ่มการพิจารณาให้ศาลตั้งผู้ประนีประนอมคดีครอบครัวเพื่อให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน โดยศาลอาจมอบหมายให้บิดามารดา ผู้ปกครอง ญาติของคู่ความ ทนายความ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา หรือบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้คำปรึกษา หรือช่วยเหลือก่อนรายงานผลต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมต่อไปในกรณีที่ไม่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย

ส่วนในคดีเยาวชนที่ผู้เยาว์มีประโยชน์หรือส่วนได้เสีย เช่นนี้จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เยาว์ ดังนั้นในการไกล่เกลี่ยคดีเยาวชน ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องคำนึงถึงการสงวน และคุ้มครองสถานภาพการสมรส การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว การคุ้มครองสิทธิของบุตร รวมถึงสวัสดิภาพของบุตร และจะต้องแสวงหามาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้สามีมภรรยา และบุตรปรองดองกันตามมาตรา 146

การไกล่เกลี่ยในคดีครอบครัวแยกเป็น 2 กรณีคือ

1. การไกล่เกลี่ยให้กลับคืนดี (re-conciliation) หมายถึง การส่งเสริม และแนะนำ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้คู่ความที่บาดหมางกันได้กลับคืนดีอีกครั้ง

2. การไกล่เกลี่ยให้ตกลงกัน (conciliation) ในคดีฟ้องหย่า หมายถึง การช่วยให้คู่ความได้ตกลงกันในเงื่อนไขที่สำคัญที่สืบเนื่องจากการที่ไม่อาจอยู่ร่วมกันต่อไปได้ โดยไม่ว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นผลจากการหย่าหรือแยกกันอยู่ก็ตาม โดยเป็นการบรรลุถึงข้อตกลงหรือความยินยอม หรือการลดความขัดแย้งในเรื่องการใช้อำนาจปกครองบุตร การเยี่ยมเยียนบุตร การให้การศึกษา และการช่วยเหลือในด้านการเงินแก่บุตร การแบ่งทรัพย์สินระหว่างสามีมภรรยา ค่าธรรมเนียม และเรื่องต่าง ๆ ทุกกรณีอันเกิดจากการแตกแยก ซึ่งต้องมีการจัดการในอนาคต⁵⁹ ซึ่งวิธีการไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันนี้ ได้รับความนิยมนำเพิ่มขึ้น เนื่องจากมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ของเด็กและเยาวชน กอปรกับวิธีการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทกลับคืนดีในกรณีแรกนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

⁵⁷ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว, 2553, มาตรา 146

⁵⁸ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว, 2553, มาตรา 148

⁵⁹ From *Law and the Family* (p. 281), by John Dewar, 1992, London: Buttersworths.

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีครอบครัวมีความยุ่งยากพอสมควรเนื่องจากมีเรื่อง ความสัมพันธ์ อารมณ์ ความรู้สึก ความบาดเจ็บทางจิตใจมาเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาที่เกิดขึ้น จนถึงจุดแตกหักทางความสัมพันธ์และนำไปสู่การหย่าร้าง จึงมีการนำวิธีการต่าง ๆ มาใช้ในการ ไกล่เกลี่ยดังนี้⁶⁰

- 1) การไกล่เกลี่ยแบบฟื้นฟูความสัมพันธ์ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องใช้หลักจิตวิทยาในการฟื้นฟู ความสัมพันธ์ให้กลับมาอยู่ในสถานะที่สามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างมีเหตุผล
- 2) การประชุมฝ่ายเดียว วิธีการดังกล่าวเป็นลักษณะของการเจรจาที่ไม่ต้องเผชิญหน้า กัน เพื่อให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมรับ และปรับอารมณ์ตนเอง
- 3) การใช้ความพยายามให้มาก ตัวผู้ไกล่เกลี่ยเองนั้นจะต้องใช้ความพยายามให้มาก กล่าวคือ หากการเจรจาในครั้งแรกยังไม่สำเร็จ ผู้ไกล่เกลี่ยควรเปิดโอกาสให้คู่พิพาทได้มาเจรจากัน อีกครั้งหนึ่ง เป็นต้น
- 4) การใช้ตัวช่วย ตัวช่วยในที่นี้หมายถึงบุตรหรือผู้ใหญ่ที่ทั้งสองฝ่ายให้ความ เคารพนับถือประกอบเข้าในการไกล่เกลี่ย เพื่อหาแนวทางที่นำไปสู่ทางออกของปัญหา
- 5) การใช้ผู้ไกล่เกลี่ยร่วม ผู้ไกล่เกลี่ยร่วมในที่นี้ประกอบด้วยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ทาง กฎหมายจำนวนสองคน และนักจิตวิทยา เพื่อที่จะทำให้ข้อพิพาทในคดีครอบครัวสามารถไกล่เกลี่ย อย่างประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

3. คดีแรงงาน

ในคดีแรงงาน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแรงงานกำหนดให้ศาลมีหน้าที่ไกล่เกลี่ย เพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน แต่หากเกิดกรณีที่ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยแล้ว แต่คู่ความ ตกลงกันไม่ได้ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินการพิจารณาต่อไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38⁶¹ ซึ่งลักษณะของคดีที่ศาลแรงงาน มีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้นเป็นไปตามมาตรา⁶² อันเป็นลักษณะของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจ้าง แรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิลูกจ้างแรงงานจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ของนายจ้าง

การพิจารณาคดีแรงงานมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

⁶⁰ ปรีชญา อยู่ประเสริฐ. เล่มเดิม

⁶¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน 2522, มาตรา 38

⁶² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน 2522, มาตรา 8

พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

การเริ่มคดีของศาลแรงงานนั้น ศาลจะเริ่มต้นด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งถือตามบทบัญญัติมาตรา 38 ที่กล่าวว่า คดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกันเพื่อทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป

ทั้งนี้ ในการประนีประนอมยอมความกันนั้น อาจทำได้โดยตกลงเลิกคดีกัน หรือตกลงรับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแล้วคดีเลิกกัน และโจทก์อาจยื่นคำร้องขอถอนฟ้องก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คู่ความมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน คู่ความยังคงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวต่อไป นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 43 ที่บัญญัติไว้ว่า ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินคดีไปแล้วเพียงใดให้ศาลแรงงานมีอำนาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันตามบทบัญญัติของมาตรา 38 ได้⁶³

การพิจารณาคดีแรงงาน องค์คณะพิจารณาคดี ประกอบด้วย องค์คณะผู้พิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งเป็นรูปแบบของไตรภาคีคือ ผู้พิพากษาแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งองค์คณะดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยตามบทบัญญัติมาตรา 38

ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยคือ เมื่อศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว ก่อนถึงวันนัดพิจารณาคดีสำนวนหลัก และสำนวนไกล่เกลี่ยจะถูกนำมารวมกัน โดยมีผู้พิพากษาอาวุโสเป็นผู้ดูแลสำนวน ผู้ประนีประนอม และนิติกรทำการศึกษานำสำนวนไกล่เกลี่ยก่อนทำการไกล่เกลี่ย กรณีที่การไกล่เกลี่ยสำเร็จ นิติกรจะเขียนรายงานการไกล่เกลี่ยเสนอผู้พิพากษา เมื่อผู้พิพากษาเห็นชอบแล้ว จะมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความคำพิพากษาตามยอมต่อไป หรืออาจอนุญาตให้มีการถอนฟ้อง แต่หากเป็นกรณีไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ จะมีการบันทึกเป็นรายงานถึงประเด็นข้อโต้แย้ง และนำเสนอต่อผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนต่อไป ในกรณีที่คดีมีแนวโน้มจะตกลงกันได้ และผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควรทำการไกล่เกลี่ยต่อไปก็ให้ทำรายงานไกล่เกลี่ยขอเลื่อนการไกล่เกลี่ยเพื่อเสนอให้ผู้พิพากษาที่ดูแลการไกล่เกลี่ยพิจารณา ซึ่งในข้อเท็จจริงนั้น แม้อคดีจะไม่สามารถตกลงกันได้ในช่วงไกล่เกลี่ย แต่ในชั้นพิจารณาองค์คณะผู้พิพากษาก็ยังพยายามไกล่เกลี่ยให้โจทก์จำเลยได้ตกลงกันได้ เนื่องจากเป็นการรักษาสัมพันธ์ภาพระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างกันต่อไป อีกทั้งยังเป็นกระบวนการที่จะทำให้ลูกจ้างได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว

⁶³ จาก การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน (น. 3-5), โดย อนันต์ ลิ่มฉาย, 2556, กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.

4. คดีอาญา

ความคิดในคดีอาญานั้นมี 2 ลักษณะ คือความคิดที่ยอมความกันได้ และความคิดที่ยอมความกันไม่ได้ โดยในส่วนที่เป็นความคิดอันยอมความกันได้นั้น ศาลสามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งเป็นกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเอง และกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน โดยมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี และในกรณีที่คู่ความตกลงกันได้ผู้เสียหายก็อาจถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสิ้นสุดลงเมื่อคดีสามารถตกลงกันได้หรือศาลมีคำสั่งให้ยุติการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท หรืออธิบดี หรือรองอธิบดีมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคืนเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป หรือผู้ทรงคุณวุฒิในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเห็นว่าคดีไม่สามารถยุติได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท หรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือคู่ความสามารถระงับข้อพิพาทกันได้โดยวิธีอื่น⁶⁴

ผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญามีลักษณะเช่นเดียวกันกับการไกล่เกลี่ยคดีอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คือ ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยสำเร็จ คู่ความตกลงกันได้ ข้อพิพาทระงับยุติลง ผลคือคู่พิพาทอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน โดยมีได้มีการถอนฟ้องสำหรับกรณีที่สัญญาดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งศาลก็จะพิพากษาตามยอม หรือในอีกกรณีหนึ่ง หากคู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ ผู้เป็นโจทก์ก็อาจถอนฟ้องไป ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีอาญาก็จะระงับลงไปอย่างไรก็ตาม หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ คู่ความตกลงกันไม่ได้ คดีจะกลับเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามกระบวนการปกติ

ในปัจจุบันศาลอาญากรุงเทพใต้ได้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทขึ้น โดยคดีที่จะเข้าสู่ศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้นั้นมี 6 ประเภท ได้แก่⁶⁵

- 1) คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องตนเอง
- 2) คดีความผิดต่อส่วนตัว
- 3) คดีที่ผู้เสียหายร้องขอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1
- 4) คดีที่เกี่ยวข้องทางญาติ
- 5) คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท
- 6) คดีที่ศาลเห็นสมควร

นอกจากนี้ ยังมีประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับในการวางหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลอีกด้วย⁶⁶ เนื่องจากกฎหมายวางบทบัญญัติให้ศาล

⁶⁴ ระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท, 2549 ข้อ 28.

⁶⁵ ระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท, 2549 ข้อ 14.

มีอำนาจทำการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตลอดเวลา แต่ในทางปฏิบัติคู่ความจะต้องมีความสมัครใจ โดยขอให้ศาลหรือผู้พิพากษาช่วยทำการ โกล่เกลี่ย

ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการได้เข้ามาวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงตนของผู้พิพากษาในการใช้อำนาจเพื่อการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในข้อ 8 ซึ่งกำหนดให้การเปรียบเทียบหรือ โกล่เกลี่ยคดีต้องกระทำในศาล ผู้พิพากษาคควรชี้แจงให้คู่ความทุกฝ่ายตระหนักถึงผลเสียในการดำเนินคดีต่อไป โดยต้องไม่ให้คำมั่นหรือบีบบังคับให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอดู ๆ หรือให้จำเลยรับสารภาพโดยไม่สมัครใจ และต้องไม่ทำให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งระแวงว่าผู้พิพากษาฝักใฝ่ช่วยเหลือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ในข้อนี้มีคำอธิบายดังนี้⁶⁷

1) การเปรียบเทียบหรือการ โกล่เกลี่ยคดีนั้นเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 และมาตรา 20 และตามกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตามหากกระทำการเปรียบเทียบหรือ โกล่เกลี่ยคดีนอกศาล แม้ผู้พิพากษาจะไม่มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ก็ทำให้มองไปได้ว่า เป็นเรื่องส่วนตัวหรือถึงส่วนตัวของผู้พิพากษาเอง ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้การเปรียบเทียบหรือการ โกล่เกลี่ยคดีต้องกระทำในศาล และพึงกระทำ ณ บัดลังก์ที่พิจารณาเท่านั้น

2) การเปรียบเทียบหรือการ โกล่เกลี่ยคดีนั้นควรกระทำให้เหมาะสมกับลักษณะและพฤติการณ์ในแต่ละคดี โดยชี้แจงให้คู่ความทราบถึงผลได้ผลเสียของการดำเนินคดีต่อไป เป็นต้นว่า หากดำเนินคดีต่อไปจนถึงที่สุด อาจจะเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีมากกว่าที่คาดคิดไว้ หากยอมชอมกันในขณะที่ ต่างฝ่ายต่างโอนอ่อนเข้าหากัน อาจจะได้ประโยชน์มากกว่า

3) ข้อที่พึงระมัดระวังคือ ผู้พิพากษาจักต้องไม่ชี้ช่อง หรือบอกใบ้ว่าฝ่ายใดได้เปรียบในเชิงคดี หรือฝ่ายใดมีแต่ทางแพ้ประตุเดียว แต่ผู้พิพากษาจักต้องดำรงตนเป็นกลางอย่างแท้จริง ทั้งจักต้องไม่ให้คำมั่นหรือบีบบังคับให้คู่ความฝ่ายใดรับข้อเสนอดู ๆ หรือให้จำเลยรับสารภาพโดยไม่สมัครใจด้วย⁶⁸

⁶⁶ จาก *ข้อจำกัดของกฎหมายในการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งของศาลยุติธรรม* (น. 65), โดย ชลิตา ศรีสง่า, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁶⁷ ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อ 8

⁶⁸ จาก *จริยธรรมเกี่ยวกับการ โกล่เกลี่ยในคดี* (น. 41-42), โดย โสภณ รัตนกร, 2539, หนังสือเทคนิคการ โกล่เกลี่ยในศาล, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อรรถยา.

นอกจากนี้ ศาลอาญายังได้มีการนำเอาวิธีการที่เรียกว่า “กระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”⁶⁹ (Restorative Justice) มาใช้เป็นกระบวนการยุติธรรมอาญาทางเลือก เพื่อนำมาปรับใช้สำหรับการดำเนินคดีอาญาบางประเภทอีกด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินคดีแนวการฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยมีเป้าหมายที่มุ่งให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากคดีได้กลับคืนสู่สภาพดีดังเดิม รวมไปถึงการปรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดคดีอาญาผู้เสียหาย และสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสันติ

กระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีนี้ ถูกนำมาใช้ควบคู่ไปกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยมีจุดแบ่งอยู่ที่ประเภทของคดี กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คู่ความหาข้อยุติในกรณีที่คู่ความมีการเรียกร้องค่าเสียหายเข้ามาซึ่งรวมถึงคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินด้วย นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยคดีอาญายังถูกนำมาใช้กับคดีอาญาความผิดอันยอมความได้ คดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ และคดีคำร้องค่าสินไหมทดแทน

ส่วนกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธี อาจนำมาใช้กับคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหายหรือไม่

ในทางปฏิบัตินั้น ศาลอาจกำหนดให้คดีอาญาประเภทอื่น ๆ ที่ศาลเห็นสมควร ให้เข้าสู่กระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีได้ เมื่อคู่ความร้องขอและหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการดังกล่าว ในที่นี้หมายถึงศูนย์สมานฉันท์และสันติวิธีเห็นสมควร ทั้งนี้ การเปิดช่องให้มีการใช้กระบวนการดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อให้การบริหารงานของศาลดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการให้โอกาส และเพิ่มทางเลือกให้คู่ความ

2.2.3 การไกล่เกลี่ยในคดีทางมหาชน

ระบบกฎหมายในปัจจุบันอาจแบ่งออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน กฎหมายทั้งสองระบบมีความแตกต่างกัน คือ กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐที่อยู่ในสถานะเอกชน ขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐที่อยู่ในสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่า หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน จากการแบ่งระบบกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ข้อพิพาทหรือคดีสามารถแบ่งได้ตามประเภทของระบบกฎหมายได้เป็นสองลักษณะเช่นกัน ได้แก่ คดีทางกฎหมายเอกชน และคดีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งคดีทางมหาชนอาจแบ่งออกเป็น คดีรัฐธรรมนูญ และคดีปกครอง

⁶⁹ จาก คู่มือศูนย์สมานฉันท์และสันติวิธี (น. 27-31), 2556, กรุงเทพฯ: สำนักกระจัดข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม

การไต่เถียงข้อพิพาทนั้นจะประสบความสำเร็จลงที่การประนีประนอมยอมความ⁷⁰ ซึ่งการประนีประนอมยอมความทางปกครอง (la transaction en matière administrative) นั้น เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยไม่ใช้วิธีการทางศาลโดยเป็นการตกลงระหว่าง ประชาชนกับฝ่ายปกครองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไต่เถียง การประนีประนอมยอมความ ทางปกครองเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่อันเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แก่กันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไป และหลีกเลี่ยงการเป็นคดีในศาล⁷¹

การทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นกฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องอยู่บน พื้นฐานของกฎหมาย หรือแนวคำพิพากษา การประนีประนอมยอมความทางปกครองนี้พบได้ ในเรื่องพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

การประนีประนอมยอมความทางปกครองอาจทำเป็นข้อตกลงในรูปแบบลายลักษณ์ อักษร โดยนำเอาข้อความอันเป็นข้อตกลงในการแก้ปัญหาข้อพิพาทมาเขียนไว้ เช่น การกำหนด องค์ประกอบในการคำนวณหรือการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหาย ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในระหว่าง การพิจารณาของศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครองถือเป็นการถอนฟ้องโดยสมัครใจ ของผู้ฟ้องคดี สัญญาประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนีตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เพราะลักษณะบังคับของคำพิพากษาเป็นตัวกำหนด แต่หากยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครอง คือ การที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหาซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันไปแล้ว ดังนั้น หากมีการฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทที่ได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครอง กันแล้ว ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา⁷²

2.2.3.1 วัตถุประสงค์การไต่เถียงคดีทางมหาชน

การไต่เถียงคดีทางมหาชนนี้ก็มีวัตถุประสงค์หลักเช่นเดียวกับการไต่เถียงใน คดีทางเอกชน ที่มุ่งให้วิธีการดังกล่าวเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทของผู้ที่ถูกกระทบซึ่ง ผลประโยชน์ให้ยุติลง และสามารถหาทางออกด้วยการประสานประโยชน์ร่วมกัน โดยมีความ ยุติธรรมในการแก้ปัญหาเป็นเป้าหมายสุดท้าย อีกทั้งวิธีการไต่เถียงนี้ยังจะช่วยให้คู่พิพาททั้งสอง

⁷⁰ จาก วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: ปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (น. 30). เล่มเดิม.

⁷¹ จาก การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง (น. 482- 483), โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2546 วารสารนิติศาสตร์, 33 (3), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁷² จาก วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: ปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (น. 31). เล่มเดิม.

ฝ่ายลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดี และหากคู่พิพาทสามารถตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยก็จะช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นจุดเด่นอีกประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยที่ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เสียหายก็คือ ความรวดเร็วในการดำเนินการ ไกล่เกลี่ยที่จะนำไปสู่การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่

2.2.3.2 องค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยคดีทางมหาชน

การไกล่เกลี่ยคดีทางมหาชนมีองค์ประกอบหลักที่คล้ายกับการไกล่เกลี่ยคดีทางเอกชน กล่าวคือ ประกอบด้วย ผู้ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท และคู่พิพาท โดยมีข้อแตกต่างประการสำคัญคือ ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีทางมหาชนหรือคดีปกครองที่เป็นลักษณะการใช้อำนาจมหาชนอันเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในการที่จะบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนนั้น ๆ ทั้งนี้ ในส่วนคุณสมบัติ บทบาท และหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยนั้นก็ยังมีลักษณะประการเดียวกันกับผู้ไกล่เกลี่ยทั่วไปในคดีเอกชน

2.3 แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความ (Conciliation)

การประนีประนอมยอมความในประเทศไทยมักใช้แทนความหมายของคำศัพท์ในภาษาอังกฤษ Conciliation ซึ่งการประนีประนอมยอมความสามารถเกิดขึ้นได้ 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก การประนีประนอมที่เกิดจากตัวคู่ความเอง กล่าวคือ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ทั้งในช่วงที่ข้อพิพาทเริ่มต้นเกิดขึ้น หรือ หลังจากที่คู่กรณีนำข้อพิพาทมาขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาล หากในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดสถานการณ์ที่เหมาะสม และเอื้ออำนวยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเจรจาหรือกัน ในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันทำสัญญาขึ้นมาฉบับหนึ่งที่เป็นสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างกัน

แนวทางที่สอง การประนีประนอมยอมความเกิดขึ้น โดยการไกล่เกลี่ยของบุคคลที่สาม กล่าวคือ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่ความ คู่ความทั้งสองฝ่ายมีแนวโน้มที่จะอยู่ในจุดยืนที่ตรงข้ามกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การรักษาประโยชน์ของแต่ละฝ่าย โดยมิได้คำนึงการหาทางออกของปัญหา ร่วมกัน กรณีดังกล่าว หากมีบุคคลที่สามหรือคนกลางที่ได้รับการยอมรับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย โน้มน้าว แนะนำ รวมถึงการเสนอแนะแนวทางอันเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย การประนีประนอมยอมความที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าว อาจนำไปสู่การตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความร่วมกันระหว่างคู่ความได้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดลักษณะของคำว่า “ประนีประนอมยอมความ” ไว้ในมาตรา 850 ไว้ว่า อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือสัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญา

ทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่ หรือ จะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบของสัญญาประนีประนอมยอมความออกได้ดังนี้

1. มีคู่สัญญาสองฝ่ายขึ้นไป โดยทั่วไปแล้วการจะตกลงประนีประนอมยอมความกันนั้น มักจะกระทำเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว เพื่อมิให้คู่พิพาทเสียเวลาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทั้งหลายในศาล ที่อาจใช้ระยะเวลานาน จึงเลือกใช้วิธีการตกลงร่วมกันทำสัญญาขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติกรรมและสัญญา

2. สัญญาประนีประนอมยอมความมีลักษณะเป็นสัญญาระงับข้อพิพาท

3. สัญญาประนีประนอมยอมความมีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน กล่าวคือ คู่สัญญาซึ่งมีข้อพิพาทกันอยู่ต่างสละสิทธิเรียกร้องของตนเองที่มีอยู่แล้วลง แล้วผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ⁷³

เมื่อคู่ความตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นเพื่อเป็นสัญญาระงับข้อพิพาทระหว่างกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผลของสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ว่า “ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน”

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้น โดยคู่ความทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล และศาลได้พิพากษาตามยอม ย่อมทำให้เกิดผลในลักษณะที่คู่ความต้องปฏิบัติตามที่ตกลงไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความตามคำบังคับของศาล ผลประการต่อมาคือ คู่ความยอมผูกพันกันตามฐานะที่ปรากฏในสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลตามคำพิพากษาตามยอมนั้น คู่ความอีกฝ่ายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้⁷⁴

จากการพิจารณาแนวคิดการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และแนวคิดการระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความข้างต้น จะพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Conciliation” และคำว่า “Mediation” ซึ่งเมื่อพิจารณาในเบื้องต้นอาจพบว่า ถ้อยคำทั้งสองมีความหมายว่าเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษา

⁷³ จาก คำอธิบายสัญญาประนีประนอมยอมความ (น. 44), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546.

⁷⁴ จาก การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความในคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 17), โดย ประยุทธ์ การสมกล้า, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ในรายละเอียดกลับพบว่า การให้ความหมายของคำทั้งสองในภาษาต่างประเทศ ระหว่างคำว่า Conciliation และคำว่า Mediation มีรายละเอียดของคำนิยามที่แตกต่างกันบางประการอย่างมีนัยยะสำคัญ

กล่าวคือ Mediation นั้น คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ที่มีบุคคลที่สามเข้ามาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการอำนวยความสะดวก การช่วยเป็นสื่อกลางในการไกล่เกลี่ย⁷⁵ หรือจัดการให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกัน ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบของ Mediation นี้ มักพบได้ในปรากฏการณ์ที่ใช้วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในกฎหมายระหว่างประเทศ หรือในคดีแรงงาน โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทปราศจากซึ่งอำนาจในการบังคับให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามใด ๆ เพื่อให้คดีสิ้นสุดลง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในลักษณะ Mediation นี้ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะมีเพียงอำนาจในการโน้มน้าวให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมลงให้แก่กันในเรื่องของผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย อันอาจนำไปสู่การสิ้นสุดแห่งคดี

ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในความหมายของ Conciliation⁷⁶ นั้น คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ที่มีบุคคลที่สามเข้ามาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร่วมกัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยในความหมายของ Conciliation นี้ สามารถจัดทำข้อเสนอแนะอันเป็นความเห็นของตนที่มีต่อข้อพิพาทของคู่กรณี รวมถึงมีความสามารถในการเข้าไปสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุแห่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ โดยผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในรูปแบบ Conciliation สามารถจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีผลในทางผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ต้องปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวในกรณี que คู่กรณีมีความเห็นตกลงร่วมกัน

จึงอาจกล่าวได้ว่า ความแตกต่างประการสำคัญระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบ Mediation และ Conciliation คือ อำนาจของบุคคลที่สามที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบ Conciliation จะมียอำนาจในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะมากกว่าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบ Mediation และอำนาจดังกล่าวอาจหมายรวมถึงการตรวจสอบข้อเท็จจริงแห่งคดีพิพาท เพื่อนำไปสู่การจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะบนพื้นฐานของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี

⁷⁵ จาก ศัพท์บัญญัติ ราชบัณฑิตยสถาน ศัพท์ Mediation ประกอบ Good offices, www.royin.go.th

⁷⁶ From International Social Science Bulletin (P.507), by UNESCO, 1959, Paris: The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทยข้างต้น พบว่า มีการใช้ถ้อยคำของคำว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผสมผสานกันไปกับคำว่า การประนอมข้อพิพาท อีกทั้งถ้อยคำที่ปรากฏในการศึกษาค้นคว้ามักปรากฏการให้คำนิยามคำว่า Mediation ว่าหมายถึง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในขณะที่ให้คำนิยามคำว่า “Conciliation” ว่าหมายถึง การประนอมข้อพิพาท และในบางครั้งมีการใช้ถ้อยคำทั้งสองทับซ้อนหรือผสมผสานกันไป เช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่า ความไม่ชัดเจนของการตีความ และการกล่าวถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทยส่งผลให้ไม่พบเห็นความแตกต่างความหมายที่แท้จริงของถ้อยคำทั้งสองมากเท่าใดนัก ในขณะที่ศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของ Conciliation ในสาขาวิชานิติศาสตร์ไว้ว่า หมายถึง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และได้ให้ความหมายของ Mediation ในสาขาวิชานิติศาสตร์ไว้ว่า หมายถึง การไกล่เกลี่ยเช่นกัน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่จะนำมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม มีความเหมาะสมที่จะนำเอาความหมายตามคำนิยามของการไกล่เกลี่ยในรูปแบบ Conciliation มาปรับใช้ ดังนั้น การศึกษาวิชานิติศาสตร์ฉบับนี้จึงอยู่บนพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยในรูปแบบ Conciliation ตามความหมายที่ศัพท์บัญญัติต่างประเทศได้ให้คำนิยามไว้ จึงขอทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมา ณ ที่นี้ เพื่อความชัดเจนในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

2.4 แนวคิดเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

การปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น จะต้องมิขัดแย้งกับบทบัญญัติที่ให้การรับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ได้รับการรับรองโดยถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิที่เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของอังกฤษที่มีชื่อว่า Bill of Rights ค.ศ. 1689 ในช่วงเวลาต่อมา ได้มีการนำเรื่องสิทธิและเสรีภาพไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ที่อยู่ในดินแดนอเมริกาสมัยเมื่อยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งหลังจากที่อเมริกาได้ประกาศอิสรภาพแล้ว ได้มีการบัญญัติหลักดังกล่าวขึ้นในรัฐธรรมนูญตามบทแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากนั้นหลักการดังกล่าวจึงได้แพร่หลายไปในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก⁷⁷

จากที่ได้กล่าวถึงการแบ่งระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันจะพบว่า ระบบกฎหมายไทยอาจแบ่งออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ภายใต้กระบวนการดำเนินคดีในระบบ

⁷⁷ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 640), โดย วิษณุ เครืองาม, (2530), กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.

กล่าวหาที่ภาระหน้าที่ในการค้นหาพยานหลักฐานตกเป็นของผู้กล่าวหา และระบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทหน้าที่ในการค้นหาความจริง รวมถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมตามที่ปรากฏตามมาตรา 40 ดังนี้

- 1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- 2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
- 3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม
- 4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง
- 5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ
- 7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว
- 8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้วยเหตุที่คดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะ อีกทั้งความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมักมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ในบางกรณีคดีสิ่งแวดล้อมจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับความซับซ้อนของเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ จึงส่งผลให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนไปด้วย ประกอบกับการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอาศัยความรู้ทั้งในด้านนิติศาสตร์ และด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่อาจมีลักษณะพิเศษในการแก้ไขปัญหาหรือคดีที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นวิธีการทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาท หากพิจารณาถึงความรวดเร็วในการดำเนินกระบวนการอันอาจนำไปสู่การเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับอย่างทันท่วงที และสามารถฟื้นฟูความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดังเดิมอย่างรวดเร็ว ก็นับว่าการไกล่เกลี่ยนั้นมีความน่าสนใจที่จะนำมาใช้ระงับข้อพิพาทอันเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมอยู่ไม่มากนักน้อย ซึ่งการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ในสหรัฐอเมริกา นั้น ใช้ระบบวิธีการไต่สวน โดยมีลักษณะเฉพาะของระบบการพิจารณาที่ในขั้นตอนแรก ผู้พิพากษากฎหมายปกครองของหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา จะให้คู่กรณีเลือกว่าจะใช้การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) หรือไม่ ซึ่งหากคู่กรณีเลือกใช้วิธีการดังกล่าวในการระงับข้อพิพาท ผู้พิพากษากฎหมายปกครองจะเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลาง แต่หากคู่กรณีไม่เลือกใช้วิธีการดังกล่าว ผู้พิพากษากฎหมายปกครองจะดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีไปตามปกติ ซึ่งเมื่อมีผลคำตัดสินออกมาแล้ว คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำตัดสินนั้นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน EPA ได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในระบบศาลเดิมในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 โดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกานี้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในทางแพ่งและทางอาญา ต่อมา ในวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ภาค 1 ถึงภาค 9

ทั้งนี้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบ Romano-Germanic ปราบกฏสาขากฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา และปราบกฏสาขากฎหมายมหาชนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อครั้งสถาปนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ในประเทศไทย ขอบอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้บัญญัติไว้

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ในประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม 50 กว่าฉบับ⁷⁸ ซึ่งหากเกิดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดเป็นข้อพิพาท 3 ประเภทด้วยกันคือ คดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยคดีแพ่งจะมีลักษณะของเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนคดีอาญาจะมีลักษณะของการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายที่มีบทลงโทษ ซึ่งทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะเป็นคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นลักษณะอำนาจทางปกครองกระทำการใช้อำนาจเช่นว่านั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกระทำเช่นว่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคล

ทั้งนี้ การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์ 2 ประการได้แก่

ประการแรก ต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี เนื่องจากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในบางครั้งมีความรุนแรง หากไม่รีบเร่งในการแก้ไขเยียวยา อาจทำให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างมีอาจเรียกคืนให้กลับมาดังเดิมได้อีกเลย และผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลกระทบต่อร่างกายและสุขภาพของผู้คน

⁷⁸ จาก การดำเนินกระบวนการพิจารณาในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (น. 30), โดย ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม สำนักงานศาลปกครอง, 2554.

ประการที่สอง เพื่อให้คดีได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น หลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองอันเป็นจุดเด่นของการเชี่ยวชาญความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นใช้ “ระบบไต่สวน” ที่เป็นจุดเด่นของวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง และแตกต่างไปจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ที่ใช้ “ระบบกล่าวหา” ที่มีหลักเกณฑ์ว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอันเป็นมูลพิพาทขึ้นมา ฝ่ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่ในการนำเสนอข้อกล่าวอ้างนั้น

ขณะที่ในระบบไต่สวนนั้น ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้นโดยกำหนดประเด็น รวมถึงการส่งคำคู่ความ เอกสาร และการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่คดี โดยที่คู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล ตลอดจนการซักถามพยาน การออกคำสั่ง การเดินเผชิญสืบ เมื่อใดก็ได้ตามแต่ที่ศาลจะเห็นสมควร ระบบดังกล่าวนี้ มุ่งหมายให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างครบถ้วน และมากที่สุด เพื่อการพิจารณาพิพากษาที่ยุติธรรม

ในขณะที่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริง และการพิพากษาจะเป็นขององค์คณะผู้พิพากษาโดยที่ผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางไม่เข้าไปแทรกแซงหลักฐานโดยไม่มีอำนาจจำเป็น นอกจากนี้ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองยังมีการถ่วงดุลในระบบถ่วงดุลสามฝ่าย หรือที่เรียกว่า “หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการ”⁷⁹ ที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีประเภทอื่น ๆ หลักดังกล่าวถูกนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยกฎหมายกำหนดให้มีตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะ เรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำความเห็นเสนอต่อองค์คณะซึ่งเป็นความเห็นโดยอิสระและไม่ผูกพันต่อคำพิพากษา จึงถือว่าเป็นระบบการพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลในการตัดสินใจคดี ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพื่อให้เกิดความรอบคอบ และเป็นธรรม⁸⁰

ตลอดระยะเวลาที่ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองมาเป็นเวลา 9 ปี นั้น ศาลปกครองได้ทำหน้าที่แก้ไขเยียวยาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ ทั้งที่มีเหตุมาจากมลพิษ เหตุเดือดร้อนรำคาญ การผังเมือง การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข สุขอนามัย

⁷⁹ แหล่งเดิม.

⁸⁰ จาก สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 10-12), โดย อังคณา เสาธงทอง, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การอุตสาหกรรม เป็นต้น⁸¹ ซึ่งการยุติปัญหาพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการยุติปัญหาที่ต้นเหตุเป็นสำคัญ และเป็นผลให้คู่กรณีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้รับประโยชน์จากการพิจารณาพิพากษาที่รวดเร็วกว่าเดิมภายใต้มาตรฐานของหลักความถูกต้อง เป็นธรรม ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ

หลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นปัจจุบันในบางคดีนั้น ใช้ระยะเวลาในการดำเนิน กระบวนการพิจารณาคดีเป็นเวลานานกว่าจะนำมาสู่คำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งในช่วงระยะเวลา ที่ได้ล่วงเลยไปนั้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายที่อาจมีผลต่อประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบยังคงดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ อย่างมีอาจหยุดยั้งได้ ในบางกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้น มีความรุนแรง เมื่อผลแห่งคำพิพากษามาถึงคำตัดสินดังกล่าวก็อาจเยียวยาความเสียหายที่สุดยู่ไปได้ เลย ซึ่งเราอาจกล่าวได้ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การนำเอาวิธีการไต่ถามคดีมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมนั้น วิธีการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ด้วยเช่นกัน เนื่องจากข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีความเกี่ยวเนื่องมาจากการ กระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อคู่พิพาทนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาล ปกครองนั้น ศาลปกครองก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากคู่พิพาท ต้องการใช้วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทหรือวิธีการไต่ถามคดีในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ การดำเนินการตามหลักการไต่ถามคดีข้อพิพาทจะต้องคำนึงถึงและอยู่ภายใต้ ขอบเขตของหลักกฎหมายปกครองประการสำคัญดังต่อไปนี้

2.5.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำใด ๆ ของ ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องเคารพต่อกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การที่องค์กรฝ่ายปกครอง จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของ องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมาย รองรับ หากไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถ และ ไม่มีอำนาจใด ๆ จะกระทำการไปกระทบสิทธิของเอกชนได้ และจะต้องกระทำภายในขอบ ของกฎหมาย จะทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดมิได้ หลักการดังกล่าวมีที่มาจากระบบ

⁸¹ จาก ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สังคม กฎหมาย ข้อพิพาทกับองค์กรตุลาการ : ความสัมพันธ์ที่อาจถูกละเลย? (น. 15), โดย เจตน์ สถาวรศีลพร, 2554, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 11 (4).

กฎหมายสมัยใหม่ในการปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไปผิดรอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ตามหลักนิติรัฐ (Legal states) ในความหมายดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และกฎหมายดังกล่าวมีทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร⁸² ดังนี้

1) ที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร⁸³

การปกครองตามหลัก “นิติรัฐ” เป็นการปกครองที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย และไม่กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ส่วนใหญ่รัฐมักนิยมบัญญัติกฎหมายของตนให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้ละทิ้งกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเสียทีเดียว ในบรรดालายลักษณ์อักษรทั้งหมด รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมายทั้งปวง บทบัญญัติเหล่านั้นจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ความชอบธรรม และความถูกต้องของรัฐธรรมนูญมาจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างและยอมรับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นฐานของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย”

หลักความชอบด้วยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและคำปรารภของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะชัดเจนเพียงพอที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

(2) สนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับทำให้สัตยาบัน และได้รับการยอมรับผลบังคับ

(3) พระราชบัญญัติ อันเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นโดยถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความถูกต้องชอบธรรม จึงเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมาย

(4) กฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับทั่วไป ในกรณีที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ออกได้โดยรัฐอย่างถูกต้องแล้ว และมาตรการที่ใช้บังคับเฉพาะรายมีความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ดังกล่าว ถือว่ากฎเกณฑ์นั้น ๆ เป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมาย

2) ที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร

⁸² จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 475), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

⁸³ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 479), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

(1) กฎหมายจารีตประเพณี มาจากการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมายาวนาน และการยอมรับของคนในสังคม จนทุกคนในสังคมต้องถือตาม กฎหมายจารีตประเพณีจึงมีความถูกต้องและชอบธรรม ซึ่งเป็นที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ถ้าการกระทำใด ๆ เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายจารีตประเพณีจึงเท่ากับว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายจารีตประเพณี

(2) หลักทั่วไปของกฎหมายมหาชน การที่ศาลจะสกัดหลักทั่วไปของกฎหมาย⁸⁴มหาชนขึ้นมาได้นั้นต้องคำนึงว่ามีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีความสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมที่ได้รับการยอมรับจากสังคม สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้หลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป ด้วยเหตุดังกล่าวหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนจึงมีความชอบธรรมและถูกต้อง และทำให้หลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนมีสภาพบังคับที่ทำให้ทุก ๆ คนต้องเคารพและปฏิบัติตาม ถ้าไม่เคารพหรือปฏิบัติตามก็กล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชน

หลักดังกล่าวนี้เป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจแต่ให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งผลสืบเนื่องประการต่อมาคือก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยเนื้อหาของหลักความชอบด้วยการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อยสองประการ ได้แก่

1) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจนี้ เรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายจะกระทำการบางอย่างได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือมีฐานทางกฎหมายรองรับ โดยเนื้อหาของกฎหมายที่มารองรับดังกล่าวจะต้องไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนมากเกินไป⁸⁵

2) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

⁸⁴ จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 479), โดย เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, 2558, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

⁸⁵ จาก กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป (น. 102-103), โดย ปิยนุตร แสงกนกกุล, 2556, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่สร้างข้อผูกพันในประเทศที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกมัดตนเองเข้ากับกฎหมาย เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจกระทำไปแล้ว หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจใช้อำนาจกระทำบางอย่างบางประการไปแล้วต้องกระทำไปโดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายด้วย⁸⁶ การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าว เหตุผลพื้นฐานประการสำคัญของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีเหตุมาจากหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย

2.5.2 หลักประโยชน์สาธารณะ

ในพจนานุกรมคำศัพท์กฎหมายมหาชน ของ Philippe Foillard ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ "ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง" โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครอง และเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น "บริการสาธารณะ" (service public) เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวหรือการเวนคืน เป็นต้น⁸⁷ ซึ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครอง ดังนั้นประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง⁸⁸

⁸⁶ แห่เดิม

⁸⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. ความหมายของประโยชน์สาธารณะ สืบค้น 10 เมษายน 2556 จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?ID=461>

⁸⁸ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 9), (น.35), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

แนวความคิดพื้นฐานในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์-อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ใจความว่า⁸⁹ ในกฎหมายมหาชนนั้น มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเพื่อเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมนี้ เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งแตกต่างจากในกฎหมายเอกชน ที่ต่างฝ่ายต่างมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตัวของคนเป็นหลัก หลักกฎหมายเอกชนจึงมีความคิดพื้นฐานอยู่ที่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของปัจเจกชนทุกคน ในกรณีที่ประโยชน์ของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน หรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐ และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกิจกรรมของรัฐที่ดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม⁹⁰

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึง การดำเนินกิจกรรมทางปกครองจึงมีหลักการทางกฎหมายปกครองที่เรียกหรือให้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวงเพื่อสันติสุข และความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย⁹¹

ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนนี้ เป็นข้อความคิดที่เป็นรากฐานของอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเป็นรากฐานแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนี้

(1) ประโยชน์มหาชนในฐานะรากฐานแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง

⁸⁹ จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (น. 298-301), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁹⁰ จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 17), (น. 71-72), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2554, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

⁹¹ จาก *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3), (น. 40-41), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2549, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ในสังคมที่มีระเบียบ การใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนจะต้องอยู่ภายในกรอบ และเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป ออกคำสั่งเป็นการเฉพาะ ราย และปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และหรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนให้เคารพปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่รัฐได้ กำหนดไว้เพื่อการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม ทั้งนี้ ภายในกรอบของกฎหมาย⁹²

(2) ประโยชน์มหาชนในฐานะที่เป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นฝ่ายปกครอง วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน คือ การป้องกันมิให้มีการกระทำที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และการระงับการกระทำดังกล่าวเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย⁹³ ดังนั้น การใช้อำนาจอันเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อำนาจเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการมีเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองกับการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง

⁹² คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (น. 72), เล่มเดิม.

⁹³ แหล่งเดิม.

บทที่ 3

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะมุ่งเน้นศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศไทย และต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศไทย

ในปัจจุบัน คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของไทยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนโดยศาลปกครองไทยซึ่งเป็นระบบที่ศาลเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการแสวงหาความจริง ระบบการพิจารณาดังกล่าวยังให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองยังคงมีความล่าช้า ส่งผลให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีสิ่งแวดล้อมประเภทดังกล่าวขยายวงกว้างและส่งผลกระทบต่อสังคม ชุมชน รวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมากเกินความจำเป็น เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นขยายตัวย่อมทำให้การเยียวยา และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายเกิดความล่าช้าไปด้วย จึงนำมาสู่แนวคิดของการนำเอาวิธีไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่การระงับคดี และความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และด้วยเหตุที่วิธีการไกล่เกลี่ยคดีมีกระบวนการและความยุ่งยากน้อยกว่าการพิจารณาคดีของศาล การไกล่เกลี่ยคดีจึงสามารถเข้ามาช่วยระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้รวดเร็วกว่าการฟ้องร้องคดีต่อศาล ทั้งยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงทีมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคดีปกครองทั่วไปของศาลปกครองไทยนั้นมิได้มีบทบาทยุติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีไว้ สำหรับคดีปกครองทาง

สิ่งแวดล้อมนั้นในปัจจุบันพบว่ามีคดีพิพาทจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยมีแนวโน้มการเกิดคดีในลักษณะดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ศาลปกครองได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดเป็นที่เรียบร้อย เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งนี้ ได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้อันมีสาระสำคัญที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าจะส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชน และการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม จึงสมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ¹

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีบทบัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย ดังนั้น การศึกษาหลักการไกล่เกลี่ยในประเทศไทยจึงต้องอาศัยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งปรากฏอยู่เป็นคดีในศาลยุติธรรมของไทย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ ได้วางแนวทางการไกล่เกลี่ยคดีในศาลของผู้พิพากษาไว้ ผู้พิพากษามีอำนาจไกล่เกลี่ยคู่พิพาทระหว่างการพิจารณาคดีได้ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใดก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรมของประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.1.1. บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะได้มี ทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ดี อนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่า การที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลง หรือการประนีประนอมยอมความดั่งที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ต่อไปนี้ ก็ให้ศาล

¹ จาก คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
สืบค้น 24 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/A/054/18.PDF>

ตั้งให้ คู่ความมาศาลด้วยตนเอง” ซึ่งเป็นการให้อำนาจศาลในการสั่งให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายมาศาลด้วยตนเอง เพื่อให้คู่พิพาทอาจสามารถทำความตกลงประนีประนอม ยอมความกันได้ โดยให้ศาลทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอม ยอมความกันได้ในทุกช่วงเวลาของการพิจารณาคดีไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ก็ตาม โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการ เป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้มีความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้” ซึ่งถือเป็นหลักการที่กฎหมายให้อำนาจศาลทำการไกล่เกลี่ยเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่พิพาท ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่าย โดยคู่พิพาทนั้นจะมีความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้

3.1.2 บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามีทั้งความผิดอันยอมความกันได้และความผิดอันยอมความไม่ได้ กล่าวคือ สำหรับความผิดอันยอมความกันได้นั้น เมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องก็ระงับลงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

กรณีที่ศาลจะทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้นั้นปรากฏเฉพาะคดีที่เป็นความผิดอันยอมความกันได้ ทั้งกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเอง และกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน แล้วพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี หากสามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี²

ทั้งนี้ ผลของการไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีตกลงกันเห็นชอบกับข้อเสนอร่วมกันจะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความร่วมกันในที่สุด โดยวิธีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งมีผลผูกพันให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม โดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลนั้นสามารถทำได้ในคดีแพ่งเท่านั้น เนื่องจากหากเป็นคดีอาญา เมื่อผู้เสียหายหรือโจทก์ถอนฟ้องแล้ว ย่อมทำให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับลง อย่างไรก็ตาม หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจสำเร็จลงได้ด้วยการตกลงของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย คดีดังกล่าวจะกลับเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามปกติต่อไป

² จาก วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต : การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง (น. 25), เล่มเดิม.

3.1.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมไว้ เมื่อเกิดข้อพิพาทปกครองทางสิ่งแวดล้อมขึ้น ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นฟ้องเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

3.1.4 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามหลักการที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น อยู่ภายใต้การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมตามที่ปรากฏในมาตรา 40 ดังนี้

- 1) เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- 2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
- 3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม
- 4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

3.2 การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Conciliation)

พัฒนาการของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าเนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ ประกอบกับความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษา เพื่อยังให้เกิดความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม จึงอาจกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีระบบความยุติธรรมบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้า และเป็นระบบที่ดีสุดแห่งหนึ่งในโลก³

3.2.1 แนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง คำสั่ง การวินิจฉัยหรือการลงโทษทางปกครองที่ซึ่งมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก⁴

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง และคำวินิจฉัยทางปกครอง รวมถึงประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมด้วยการฟ้องร้องข้อพิพาทเป็นคดีต่อศาลปกครองอาจเป็นไปได้ในลักษณะของการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมี 3 ระดับด้วยกัน คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครอง

³ จาก การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม กับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 96), โดย กฤษณะ ช่างกล่อม, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴ From Environmental Law in Europe (p. 222), By N.S.J Koeman, 1999

ชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีบทบาทสำคัญในการวางกรอบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองด้วย โดยที่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น อาจมีที่มาจากคำพิพากษาของศาลปกครองนั่นเอง

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีพิจารณาแยกเช่นคดีปกครองทั่วไป กล่าวคือ เป็นวิธีการพิจารณาคดีที่มีลักษณะโต้แย้ง และรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย (Contradictoire) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมาให้การในการใช้สิทธิคู่ความฝ่ายตรงข้ามยื่นคัดค้านเสมอ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาแบบไต่สวน (Inquisitoire) ซึ่งผู้พิพากษามีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแลกเปลี่ยนบันทึกคำให้การของคู่ความทั้งสองฝ่าย (แต่ไม่ตัดสิทธิในการให้คู่ความแถลงด้วยวาจา) และแถลงถึงข้อสรุปและข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายและเหตุผลบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หลังจากนั้นจึงมีการจัดทำรายงานบันทึกของตุลาการผู้แถลงคดีอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

ในกระบวนการตรวจสอบความชอบของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้ขั้นตอนในการตรวจสอบเหมือนกรณีนิติกรรมทั่วไปได้แก่⁵

1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง (Légalité externe)

ในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ที่ศาลปกครองมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในเรื่องกระบวนการ หรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทาง นอกจากนี้ยังรวมถึงขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การศึกษาผลกระทบ (Etude d'impact) และการทำประชาพิจารณ์ (Enquête publique) อันเป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับฝ่ายปกครองในการรวบรวมความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ข้อมูลต่าง ๆ และผลกระทบที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมเพื่อนำมาพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง

2) การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง (Légalité interne)

⁵ จาก ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส M. Philippe MARTIN แปลโดย นายประสาธ พงษ์สุวรรณ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง และนายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง พิมพ์ครั้งแรกใน วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (ก.ย.-ธ.ค. 2544)

⁶ จาก “ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส” (2553) โดย วรรณภา ตีระสังขะ สืบค้น 25 พฤษภาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>

เป็นกรณีศาลเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือ ตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย (violation de la loi) และการบิดเบือนการใช้อำนาจ (détournement de pouvoir) นอกจากนี้ การใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมายก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถตัดสินยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้อีกด้วย การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้เป็นไปเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้กำหนดเอาไว้ เช่น การตรวจสอบการอนุญาตในการดำเนินการก่อสร้างหรือการเวนคืนที่ดินของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และมีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนหรือไม่ เป็นต้น

3) การทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยลักษณะทั่วไปนั้นอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจไม่ทันกับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความเสียหายด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมรวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพร่างกายของประชาชน ดังนั้นจึงมีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลออกมาตรการก่อนการพิพากษาและมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ เพราะโดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้อยู่ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีบางกรณีการดำเนินการตามคำสั่งต่อไปของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้ เช่น กรณีของสิ่งแวดล้อม กฎหมายจึงกำหนดให้มาตรการก่อนพิพากษาและมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ เพื่อขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองขึ้น การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าฯ มีขึ้นเพื่อให้ศาลออกคำสั่งไปยังฝ่ายปกครองให้ระงับการปฏิบัติงานไว้ก่อนจนกว่าศาลจะพิจารณาในเนื้อหาของคดี อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองเองต้องใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเข้มงวดและจำกัด กล่าวคือ ศาลจะออกคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยา และการฟ้องคดีก็มีมูลเหตุเพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องมีโอกาสจะชนะคดี สำหรับในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม พบว่ามีหลาย ๆ กรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษให้สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ออกรัฐธรรมนูญที่สำคัญเพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการก่อนการออกคำพิพากษาที่เรียกว่า “เรเฟเร่” (Référé) เป็นมาตรการที่ให้อำนาจศาลปกครองในการออกมาตรการก่อนมีคำพิพากษามีผู้ร้องขอเพื่อให้ศาลสั่งให้มีการระงับหรือห้ามมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

นอกจากนี้ นับแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา รัฐบัญญัติได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสาธารณสมบัติ

ซึ่งหมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็น อ่าว คลองหรือแม่น้ำ ซึ่งในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นศาลปกครองอาจกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าปรับหรือกำหนดให้ผู้กระทำความเสียหายดังกล่าวมีหน้าที่ฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหายนั้นได้อีกด้วย

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (La Constitution du 4 octobre 1958 (la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008)) ได้กำหนดให้กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (La Charte de L' environnement) เป็นเอกสารแนบท้ายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสโดยมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ และกฎบัตรดังกล่าวได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมว่า “สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษย์” นอกจากนี้กฎบัตรสิ่งแวดล้อมยังได้วางหลักกฎหมายประกันความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างครบถ้วน และมีเนื้อหาที่รองรับถึงหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่ยอมรับกันของนานาประเทศดังนี้⁷

1. หลักการป้องกันล่วงหน้า (le principe de prévention) หลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในมาตรา L. 110-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยหลักการดังกล่าวเป็นการกำหนดหรือห้ามมาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม

2. หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม (le principe de précaution) หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาประชาคมยุโรป และกฎหมายระหว่างประเทศในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 15 และได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีหลักการสำคัญว่า กรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองนำเอามาตรการต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึง และป้องกันมิให้มีความเสียหายเกิดขึ้น หรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือให้ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมีผลกระทบน้อยที่สุด โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องห้ามมาตรการที่จำเป็นอย่างเร่งด่วน เพื่อระงับความเสียหายให้ทันท่วงที มิเช่นนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจมีความรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ได้

⁷ จาก “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (la charte de l'environnement),”. (2548) โดย วรณภา ตีระสังขะ. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

3. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้ (Le principe pollueur-payeur) หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในมาตรา L. 110-1 และได้นำมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในร่างกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมดังกล่าว หลักการนี้หมายถึงความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อม ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในกฎหมายภายในประเทศหลายเรื่องด้วยกัน เช่น ภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางขยะ ทางอากาศ ทางเสียง เป็นต้น ซึ่งผู้ที่เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั้นต้องรับภาระในการเสียภาษีดังกล่าว

4. หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (le principe de participation et le principe d'information) หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญมาก หลักการหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับขั้นตอนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการกระทำทางปกครองของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังเป็นหลักการที่พูดถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐในโครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย โดยผ่านรูปแบบกระบวนการเช่น การทำประชาพิจารณ์ การทำประชามติท้องถิ่น เป็นต้น

5. หลักในเรื่องความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (le principe de responsabilité écologique) หลักดังกล่าวเป็นกลไกที่มีขึ้นเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นการชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบรวมถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับมามีสภาพเดิม

6. หลักในเรื่องการให้การศึกษาเรื่องสิ่งแวดล้อม (le principe de l'éducation) หลักการในเรื่องนี้เป็นหลักการสำคัญที่มีความเชื่อมโยงกับแนวความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นจะสามารถทำให้เกิดแนวความคิดในการอนุรักษ์และส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ซึ่งความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง และสามารถนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจโครงการต่าง ๆ ของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อไป

7. หลักว่าด้วยการบูรณาการแนวคิดทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในนโยบายสาธารณะ (le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques) หลักการในเรื่องนี้เป็นการกำหนดแนวนโยบายสาธารณะของประเทศที่ค้ำประกัน และตระหนักถึงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

ซึ่งจะนำไปสู่การก่อเกิดนโยบายของภาครัฐที่มีทิศทางที่สอดคล้องกับการพัฒนา และอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางระบบความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ตามกฎบัตรสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นพื้นฐานให้กับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสให้มีรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่ได้รับรองหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติของฝรั่งเศสจำนวนมากได้กำหนดโทษทางปกครองที่หลากหลายกรณีสำหรับกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกพิจารณาโทษทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล โดยโทษทางปกครองเหล่านั้นอาจจำแนกได้เป็นกรณีต่าง ๆ เช่น การห้ามเป็นการชั่วคราวหรือถาวรมิให้ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในบริเวณที่เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม การออกคำสั่งให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับการเสียหายจากการกระทำอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มักเปิดโอกาสให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีคำสั่งอันเป็นโทษทางปกครอง คดีต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง⁸ กระบวนการสำคัญของศาลปกครองฝรั่งเศสคือการที่คู่กรณีฝ่ายเอกชนอาจยื่นฟ้องเป็นคดีโดยข้อเรียกร้องที่เป็นลายลักษณ์อักษรในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองโดยมิชอบได้

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นสามารถนำเอาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและนิติกรรมทางปกครองมาปรับใช้กันได้โดยตรง คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศสส่วนมากเน้นไปที่หลักการป้องกัน (Principe de prévention) โดยมาตรการทางปกครองนั้นรองรับกับการออกมาตรการก่อนคำพิพากษาเพื่อป้องกันล่วงหน้าก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น และหลักการเฝ้าระวังรวมถึงการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองอยู่มาก

ศาลปกครองถือได้ว่าเป็นที่พึ่งของประชาชนในการฟ้องร้องเมื่อประชาชนได้รับผลกระทบอันเป็นความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง และยังถือเป็นสถาบันที่สำคัญในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง กล่าวคือประชาชนย่อมสามารถฟ้องร้องข้อพิพาททางปกครองต่อศาลปกครองได้ และคำพิพากษาของศาลปกครองนี้ก็คือเป็นผลผลิตอันเป็นหลักกฎหมายปกครองนั่นเอง

⁸ N.S.J Koeman, (p. 225), Op.cit.

อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาททางปกครองก็เป็นเช่นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั่วไปในสังคม ที่ย่อมสามารถระงับยุติลงได้หลากหลายวิธีการ วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทนับเป็นอีก หนึ่งวิธีการที่น่าสนใจในการนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทอันเป็นคดีปกครอง ซึ่งเราอาจเรียกรูปแบบ ของข้อพิพาทดังกล่าวว่า ข้อพิพาททางปกครองที่อาจเยียวยาได้โดยวิธีอื่น

ในเรื่องดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 มาตรา 13 ได้กำหนดว่า “รัฐอาจออกรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดเงื่อนไขว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหรือความรับผิดชอบอื่นนอกจากสัญญาของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน สามารถที่จะเสนอให้มีกระบวนการดำเนินการก่อนไปสู่อนุญาโตตุลาการหรือ ศาลได้โดยอาจเป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) หรือโดยการ ไกล่เกลี่ย (conciliation)⁹

กระบวนการดังกล่าวตามมาตรา 13 นั้น ประกอบไปด้วยการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครอง (recours administratif) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (transaction) และ การไกล่เกลี่ย (conciliation) อันมีรายละเอียดดังนี้

1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) ถือเป็นกระบวนการภายใน ของฝ่ายปกครองที่ก่อนจะมีการฟ้องคดีปกครองจะต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาข้อพิพาท ก่อน ซึ่งในปัจจุบัน อาจแบ่งการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองได้เป็น 3 ประเภท คือ การอุทธรณ์ ต่อผู้ออกคำสั่ง (recours gracieux) การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป (recours hiérarchique) และการอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล (recours de tutelle)¹⁰

2) การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง (recours gracieux) นี้ถือเป็นการควบคุมตัวเองของฝ่าย ปกครอง โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถร้องขอต่อฝ่ายปกครอง ผู้ออกคำสั่งเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งของตนเสียใหม่ โดยผู้ออกคำสั่งอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข (modifier) หรือเพิกถอนคำสั่งของตน (retirer) ในกรณีการเพิกถอนคำสั่งนี้จะมีผลย้อนหลังเสมือน หนึ่งว่าคำสั่งนี้ไม่ได้มีมาเลย หรือยกเลิกคำสั่ง (abroger) การยกเลิกนี้เป็นการยกเลิกผลที่จะมีต่อไป ในอนาคต แต่มีผลสมบูรณ์มาจนถึงขณะยกเลิก

3) การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป (recours hiérarchique) การอุทธรณ์ตาม สายบังคับบัญชาเป็นการควบคุมภายใน (endo-contrôle) บุคคลสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ที่สูงกว่าฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้พิจารณาคำสั่งนั้นใหม่ โดยอาจขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง

⁹ จาก การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทษาโดยศาลปกครอง (น. 479), โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2546, *วารสารนิติศาสตร์*, 33 (3). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰ แหล่งเดิม

ขอให้เพิกถอน หรือขอให้ยกเลิกคำสั่งเดิม ซึ่งการอุทธรณ์ในกรณีนี้ต้องเป็นการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ชัดเจนเท่านั้น และเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า ซึ่งไม่รวมถึงกรณีคำสั่งของรัฐมนตรี¹¹ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ (autorité administrative indépendante) ส่วนในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งที่ชัดเจนของฝ่ายปกครองในระดับล่าง การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง (recours gracieux) และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา (recours hiérarchique) เป็นสิ่งที่ทดแทนกันได้ ซึ่งอาจเป็นการยกเหตุในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมทางปกครอง (opportunité administrative)

4) การอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล (recours de tutelle) ถือเป็นการควบคุมภายนอก (exco-contrôle) ในกรณีที่ไม่มีระบบอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลในการเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมฝ่ายปกครอง และการเคารพกฎหมายรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹²

ประการที่สอง การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (La transaction en matière administrative)

การประนีประนอมยอมความทางปกครองนี้ เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยไม่ใช้วิธีการทางศาล¹³ โดยเป็นการตกลงระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งถือเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่อันเป็นที่ยอมรับของกลุ่มพิพาททั้งสองฝ่ายเพื่อให้เกิดการยุติข้อพิพาท และหลีกเลี่ยงการเป็นคดีในศาล และเป็นวิธีการที่มีแนวโน้มในการพัฒนาต่อไปได้อีก เนื่องจากสภาแห่งรัฐสนับสนุนให้มีการแก้ไขข้อขัดแย้งโดยไม่ใช้วิธีการทางศาลให้มากขึ้น

¹¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 12 nov 1965, Compagnie marchande de Tunisie, Rec. CE 602. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2546). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทโดยศาลปกครอง. น. 482.

¹² แหล่งเดิม

¹³ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 1 fe'v. 1984, société de promotion et de réalisations hospitalières, Rec. CE 32. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2546). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทโดยศาลปกครอง. น. 482.

ทั้งนี้ การประนีประนอมยอมความดังกล่าวอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ นอกจากนี้ การประนีประนอมยอมความทางปกครองยังถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ สัญญาประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนี้ตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เป็นลักษณะที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหาซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันไปแล้ว

ประการที่สาม การไกล่เกลี่ยทางปกครอง (La conciliation en matière administrative)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยอันเป็นวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ยุติข้อพิพาททางปกครองตลอดช่วงระยะเวลาที่ยี่สิบปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนี้หาใช่มาตรการหรือวิธีการใหม่แต่อย่างใด แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้นำวิธีการที่มีอยู่มาพัฒนาปรับใช้ในศาลปกครอง แม้เดิมนั้นจะไม่มีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์บัญญัติให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ศาลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง แต่ในทางปฏิบัติในบางคดีตุลาการศาลปกครองได้เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่แล้ว โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองแต่ละท่านว่าจะเห็นควรดำเนินการหรือไม่

การไกล่เกลี่ยทางปกครองเป็นวิธีการในการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่มีความแตกต่างจากการประนีประนอมยอมในส่วนที่ว่า การไกล่เกลี่ยนี้จะมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างประชาชน และฝ่ายปกครองเพื่อหาวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีในการแก้ไขข้อพิพาทที่ไม่ขัดกับหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นยุติลง

ทั้งนี้ ตุลาการศาลปกครองสามารถที่จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของตนได้

3.2.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับวันที่ 6 มกราคม 1986 โดยในมาตรา 22 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพิ่มอีกหน้าที่หนึ่ง โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองเป็นการยืนยันถึงหลักการดังกล่าวไว้ว่า “ศาลปกครองชั้นต้น สามารถที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้”¹⁴ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธี

¹⁴ จาก โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. (น. 66), โดย ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

พิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ มาตรา 21 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมทำนองเดียวกับศาลปกครอง ซึ่งมาตรา L. 3 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ ปี ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีที่อยู่ในศาล”

โดยเมื่อศาลไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทสามารถทำข้อตกลงกันได้ คดีพิพาทก็จะอายุยุติลงต่อหน้าศาลได้ใน 4 แนวทาง คือ คู่กรณีอาจยื่นข้อตกลงต่อศาลและขอให้ศาลจำหน่ายคดี ผู้ฟ้องคดีขอลงคำฟ้อง คู่กรณีมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันได้ หรือศาลมีคำพิพากษาตามเนื้อหาที่คู่กรณีได้เจรจาตกลงกันได้

3.2.3 หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

การกำหนดหน้าที่การไกล่เกลี่ยของศาลปกครองในลักษณะนี้เป็นการบัญญัติหน้าที่อย่างกว้าง กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดถึงรายละเอียด วิธีการ หรือข้อจำกัดในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง จึงก่อให้เกิดความแตกต่างในทางปฏิบัติของศาลที่อาจมีขอบเขต และวิธีการในการไกล่เกลี่ยที่แตกต่างกันไป ส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาอยู่บ้างเช่น ในเรื่องขอบเขตของข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่วิธีการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ผลของการไกล่เกลี่ย เป็นต้น

ต่อมาในปี 1993 สภาแห่งรัฐจึงได้ทำคำแนะนำขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁵

1) วิธีการไกล่เกลี่ย

(1) ผู้ริเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยอาจเริ่มดำเนินการโดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ หรือศาลโดยความยินยอมของคู่กรณี

ในส่วนของศาล การตัดสินใจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือสั่งไม่รับคำขอให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยเป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองนั้น ๆ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอธิบดีศาลปกครองอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้องค์คณะที่พิจารณาคดี ตุลาการหัวหน้าองค์คณะ หรือตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้ ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยคดีโดยศาลปกครองทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองปี ค.ศ. 2000 (Code de justice administrative)¹⁶ ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้” โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจาก

¹⁵ โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง ปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (น. 67) เล่มเดิม.

¹⁶ จาก การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 70), โดยรัตนลักษณ์ นานนิตธาตา, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มาตรา L.3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 (Code des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel) ซึ่งถูกเพิ่มเติมโดย มาตรา 22 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 มกราคม 1986 ตามญัตติของสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวนี้ มิได้หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้นจะถูกบังคับให้ต้องทำการไต่สวนคดีพิพาทแม้จะมีคำขอของคู่พิพาทก็ตาม คำสั่งของศาลที่สั่งรับหรือปฏิเสธที่จะดำเนินการไต่สวนนั้นเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งได้

2) ช่วงเวลาในการดำเนินการไต่สวน

การไต่สวนโดยตุลาการศาลปกครองเริ่มดำเนินการได้ในช่วงขณะก่อนฟ้อง และภายหลังจากที่ยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อศาลแล้ว

1) ลักษณะคดีที่สามารถทำการไต่สวนได้

สภาแห่งรัฐได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้ในรายงานปี 1993 ว่า นอกจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหาย (recours de plein contentieux) ที่จะมีการไต่สวนได้แล้วนั้น การไต่สวนยังควรนำไปใช้ในคดีพิพาทที่ฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) ด้วย โดยเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะมีการกำหนดให้มีการตกลงประนีประนอมยอมความในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง

ในเรื่องข้อห้ามแห่งคดีที่ศาลปกครองไม่สามารถไต่สวนได้นั้น สภาแห่งรัฐวางหลักว่า ห้ามศาลปกครองชั้นต้นไต่สวนคดีที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจในการไต่สวนคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองได้นั้นเอง

2) ขั้นตอนการไต่สวน

โดยปกติแล้วนั้น ตุลาการศาลปกครองผู้สั่งให้ทำการไต่สวน หรืออธิบดีศาลปกครอง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะนั่งเป็นประธานในการไต่สวนเองก็ได้ โดยคู่พิพาททั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และฝ่ายเอกชนจะมาพูดคุยกันเพื่อความเข้าใจ และทำความเข้าใจกันโดยไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วม ทั้งนี้ ในการไต่สวนแต่ละข้อพิพาทนั้น อาจแต่งตั้งให้มีผู้ไต่สวนหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และสถานการณ์ของแต่ละคดีที่จะทำการไต่สวน ซึ่งผู้ไต่สวนนี้อาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือในการไต่สวนได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลหรืออาจเชิญบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเข้ามาในกระบวนการไต่สวนก็ย่อมได้

3) ผลของการไต่สวน

เมื่อคู่พิพาทสามารถไกล่เกลี่ยกันได้ด้วยความสำเร็จ โดยทั่วไปแล้วนั้น ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมีค่าเท่ากับเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังที่ได้กล่าวแล้วถึงแนวทางที่ข้อพิพาทอาจยุติลงได้ใน 4 แนวทางดังนี้¹⁷

- (1) คู่กรณีอาจยื่นข้อตกลงต่อศาล และขอให้ศาลจำหน่ายคดี
- (2) ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้อง
- (3) คู่กรณีมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้
- (4) ศาลมีคำพิพากษาตามเนื้อหาที่คู่กรณีได้เจรจาตกลงกันไว้¹⁸

แต่ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จหรือคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้นั้น ผู้ที่มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยต้องจัดทำบันทึกการไกล่เกลี่ยขึ้น โดยบันทึกดังกล่าวต้องไม่ระบุข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายไว้ และผู้ทำการไกล่เกลี่ยต้องส่งสำเนานบันทึกดังกล่าวให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย และส่งบันทึกการไกล่เกลี่ยพร้อมเอกสารต่าง ๆ ของคู่กรณีและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญไปให้อธิบดีศาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยคดีปกครองยังคงอาศัยหลักการสำคัญของวิธีการไกล่เกลี่ยในข้อที่ว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นความลับ ดังนั้น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับคู่พิพาทในส่วนที่เป็นข้อเรียกร้องต่าง ๆ จะถูกนำมารวมอยู่ในสำนวนคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่พิพาททุกฝ่าย

ประเด็นปัญหาอุปสรรคในการไกล่เกลี่ย

- 1) ปัญหาในส่วนของคุณลาการศาลปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ เจตนารมณ์ในการบัญญัติหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมีขึ้นเพื่อให้เป็นหน้าที่ของคุณลาการศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม คุณลาการศาลปกครองเองยังยึดหลักอยู่กับระบบการตัดสินใจแบบเดิม โดยคุณลาการศาลปกครองบางส่วนอาจมีความไม่เห็นด้วยกับแนวทางทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยดังกล่าว ด้วยเห็นว่า หน้าที่ของการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปแบบเดิม และหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองนี้แตกต่างกัน และอาจทำให้เกิดความสับสนระหว่างหน้าที่ทั้งสองลักษณะ ทั้งยังอาจนำมาซึ่งการขาดความน่าเชื่อถือในความศักดิ์สิทธิ์ในการพิพากษาคดี

¹⁷ การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง (น. 485), เล่มเดิม.

¹⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 26 julll. 1949m, Marquls c/ Ville de Pantin, Rec. CE 470. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2546). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง. น. 485.

อย่างไรก็ตาม ยังมีตุลาการศาลปกครองในฝ่ายที่เห็นควรให้ตุลาการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ด้วยเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของตุลาการไม่ควรถูกจำกัดเพียงการพิพากษาตัดสินคดีเพียงเท่านั้น เนื่องจากการตัดสินพิพากษาคดีนำมาซึ่งผลลัพธ์ของการแพ้-ชนะระหว่างคู่ความเท่านั้น

นอกจากนี้ ตุลาการศาลปกครองบางส่วนยังมีความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีปกครองนั้น ไม่ได้แตกต่างไปจากการพิพากษาตัดสินคดีเท่าใดนัก กล่าวคือ มีความเห็นว่าการไกล่เกลี่ยนั้น ใช้เวลามากพอควร และเป็นภาระที่เพิ่มเข้ามาในหน้าที่ของตน เนื่องจากตุลาการยังคงมีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ใช้ในวิธีการไกล่เกลี่ยอยู่เช่นเดิม

2) ปัญหาในส่วนของผลการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยนั้นถือเป็นความตกลงใจของกลุ่มพิพาทที่สมัครใจยินยอมเข้าร่วมในกระบวนการวิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้มีลักษณะของการบังคับต่างจากการพิจารณาพิพากษาคดี ในส่วนที่ผลของการไกล่เกลี่ยไม่มีความแน่นอนเด็ดขาด อาจถูกโต้แย้งคัดค้านได้ กล่าวคือ แม้การไกล่เกลี่ยจะสำเร็จลงด้วยดี คู่พิพาทตกลงทำความยินยอมกันแล้ว ข้อสัญญาดังกล่าวอาจถูกฟ้องให้เพิกถอนได้ ซึ่งมักเป็นกรณีที่คู่พิพาทไกล่เกลี่ยตกลงกันได้แล้ว แต่สัญญาประนีประนอมดังกล่าวยังไม่ได้รับการยืนยันหรืออนุมัติจากศาล โดยเงื่อนไขในการได้รับการอนุมัติจากศาลนั้นคือการที่ข้อตกลงดังกล่าวจะต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในศาล และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยนั่นเอง

3.3 การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศในระบบศาลคู่ที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวได้ว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันมีความก้าวหน้า และในระบบศาลก็มีความเข้าใจถึงหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้รับการพัฒนา และอำนวยความสะดวกภายใต้ระบบศาลปกครองและศาลยุติธรรมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งการมีระบบศาลคู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนี้ได้สร้างให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือที่เรียกกันว่า “Specialist” ขึ้น

ศาลปกครองของเยอรมันประกอบด้วยตุลาการหลายองค์คณะที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายสิ่งแวดล้อมรวมถึงความรู้ทางเทคนิคที่จะทำให้เกิดการสร้างกลไกอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการใกล้เคียงตีปกรองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญของเยอรมัน (Grundgesetz-GG) ได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐไว้ในมาตรา 20 (a) เรื่องการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นพื้นฐานของชีวิตไว้ว่า “รัฐจะต้องคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นพื้นฐานแห่งชีวิต โดยการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมและหลักกฎหมาย โดยฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญนี้ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อคนรุ่นต่อ ๆ ไป (Future Generations)”¹⁹ จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและเป็นพื้นฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ บทบัญญัติตามมาตรา 20 (a) นี้ยังถือเป็นการวางหลักข้อสันนิษฐานของการกระทำทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเสมออีกด้วย²⁰

จากบทบัญญัติมาตรา 20 (a) นี้ ส่งผลให้เกิดหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม 3 ประการ ได้แก่

- 1) หลักการเฝ้าระวัง (Vorsorgeprinzip/ Precautionary Principle)
- 2) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Verursacherprinzip/ Polluter Pays Principle) และ
- 3) หลักความร่วมมือ (Kooperationsprinzip/ Cooperation)

หลักการทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญทั้ง 3 ประการข้างต้น มุ่งเน้นไปที่การป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการปกป้องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมขึ้นในสังคม จึงกล่าวได้ว่าเป็นหลักการที่เข้าใจถึงลักษณะธรรมชาติของปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดีที่มีได้มุ่งเพียงการเยียวยาหรือลงโทษผู้กระทำความผิดภายหลังจากการเกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศรวมถึงระบบกฎหมายยุโรป นอกจากนี้ นับตั้งแต่มีการประชุมสหประชาชาติ

¹⁹ Article 20a [Protection of the natural foundations of life and animals] Mindful also of its responsibility toward future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order. From Basic Law for the Federal Republic of Germany, Print version as at November 2012 สืบค้น 25 มิถุนายน 2557 จาก

https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

²⁰ E. Riehl (1999): Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln, in: VVdStRL 58, 1996 อ้างถึงใน กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม กับ ปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 89).

ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ที่ได้มีการกล่าวถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาปรับใช้เป็นแนวนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วยเช่นกัน²¹

ทั้งนี้ การสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีมีองค์ประกอบหลักได้แก่ การจัดระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพครอบคลุม และการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) ระดับสหพันธรัฐ หน่วยงานหลักคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐ และหน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2) ระดับเขตการปกครอง ได้แก่ ฝ่ายบริหารเขตปกครอง

3) ระดับท้องถิ่น

วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลเยอรมัน

ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบทั้งในระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา

ในทางกฎหมายอาญานั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียึดหลักการที่ว่านิติบุคคลไม่สามารถกระทำความผิดอาญาได้ (Societas Delinquere non Protest) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในเรื่องข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในบทที่ 2 นั้น เราจะเห็นได้ว่า ผู้กระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มักเป็นโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งจัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาประกอบหลักดังกล่าวจะพบว่า เกิดปัญหาในการนำดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ดังนั้น กฎหมายปกครองเยอรมันจึงสร้างโทษทางปกครองกึ่งอาญาตามกฎหมายความผิดทางปกครองของเยอรมันขึ้น (Ordnungswidrigkeitengesetz) ซึ่งทำให้ตามกฎหมายปกครองเยอรมันสามารถลงโทษปรับในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดได้

ในทางกฎหมายแพ่ง บุคคลสามารถเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมได้ตามกฎหมายแพ่งมาตรา 906 หรือตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้ความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

ส่วนในกฎหมายปกครองนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ออกกฎหมายว่าด้วยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเพื่อชดเชยค่าเสียหายและเยียวยาสิ่งแวดล้อม อันเป็นกฎหมายที่มีลักษณะ

²¹ Environmental Law in Europe (p. 275) The Hague : Kluwer Law International, By Niels S.J. Koeman, 1999.

ปกป้องประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวมีผลในการขยายอำนาจฟ้องอันเนื่องมาจากความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงได้มีการกำหนดให้เอกชนสามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครอง และร้องขอให้มีการตั้งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมพร้อม ๆ ไปด้วยกับการเรียกค่าเสียหายได้ ทั้งนี้ กฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมันได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการเยียวยาฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยสามารถทำเป็นสัญญาทางปกครองกับผู้กระทำความผิดที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งยังให้อำนาจฝ่ายปกครองในการสอบสวนเพื่อประเมินอันตรายที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 คดีแพ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถูกระงับยุติลงด้วยกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือการอนุญาโตตุลาการ ส่วนการไกล่เกลี่ยนั้นในช่วงเริ่มต้นพบได้ไม่มากนัก โดยมักถูกนำไปใช้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับครอบครัวและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม และอาจกล่าวได้ว่า เป็นระยะเวลาที่นานพอควรกว่าที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการพิจารณาคดีของเขตอำนาจศาลอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ซึ่งในเรื่องดังกล่าว มีการให้คำอธิบายถึงเหตุผลในทางทฤษฎีที่ควรจะนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถึง 6 ทฤษฎีด้วยกัน²² ทั้งนี้ เนื่องมาจากการมีแนวความคิดที่เชื่อมั่นว่า การดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีในทางแพ่งนั้นก็ยังมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วที่จะระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้²³

พัฒนาการของรูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือกที่สำคัญในเยอรมันเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1999 เมื่อครั้งที่รัฐสภาได้เพิ่มบทบัญญัติกฎหมายที่อนุญาตให้มลรัฐทั้ง 16 แห่งสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล การยืนยันในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยนั้นมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและเพื่อลดปริมาณคดีในศาลด้วยเช่นกัน

จุดเริ่มต้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเยอรมันเริ่มจากการประชุมของวิทยาลัยตุลาการเยอรมันที่จัดขึ้นใน ค.ศ. 2000 ณ เมือง Trier โดยมีหัวข้อการประชุม

²² Alexander (1999) offers six theories to explain why mediation has been more recognized in Germany. See Funken (2002:fn 80) อ้างถึงใน European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany จาก

https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck_2_2004.pdf?sequence=1

²³ European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany หน้า 42 https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck_2_2004.pdf?sequence=1

ว่า “การไกล่เกลี่ยและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ซึ่งในช่วงท้ายของการประชุมมีผู้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงก่อให้เกิดมีการทดลองจัดการไกล่เกลี่ยขึ้นโดยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเมือง Friburg และศาลปกครองชั้นต้นเมือง Berlin รวมถึงในปี ค.ศ. 2004 ก็ได้มีการจัดการประชุมตุลาการศาลปกครอง ณ เมือง Bremen และมีการประชุมของทนายความในหัวข้อ “การไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง” และ “การไกล่เกลี่ยจะแทนที่วิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่?” ณ เมือง Leipzig

ในทางวิชาการก็มีการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยควบคู่ไปกับการทดลองปฏิบัติโดยให้มีการไกล่เกลี่ยในศาลเป็นโครงการนำร่อง เช่น โครงการนำร่องของกระทรวงยุติธรรมในระดับมลรัฐ Niedersachsen ในปี ค.ศ. 2002 ในโครงการที่มีชื่อว่า “การไกล่เกลี่ยในศาลในมลรัฐ Niedersachsen” จัดทำโดยมหาวิทยาลัย Göttingen และในทางปฏิบัติก็มีการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นในศาลแขวงศาลปกครองชั้นต้น ศาลสังคมชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ประจำเมือง Göttingen และเมือง Hannover รวมถึงการจัดให้มีการอบรมผู้ไกล่เกลี่ยที่ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย ซึ่งในปัจจุบันถือได้ว่าการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้เป็นที่ยอมรับในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และมีการดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวอย่างแพร่หลาย²⁴

3.3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองเยอรมัน²⁵ ในส่วนที่เป็นบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้โดยอาศัยฐานทางกฎหมายที่มีอยู่ดังนี้

1) มาตรา 4 วรรคสอง ข้อหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษา (Deutsches Richtergesetz-DRiG)²⁶

มาตรา 4 วรรคสองของกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาถูกนำมาใช้เป็นฐานทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการในศาลปกครอง ด้วยว่าเป็นข้อความคิดเบื้องต้นอันเป็นลักษณะสำคัญของการไกล่เกลี่ย คือ อำนาจในการตัดสินใจนั้นขึ้นอยู่กับคู่พิพาท ผู้ไกล่เกลี่ย (ในที่นี้คือตุลาการ) ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเหมือนกับการตัดสินใจคดีตามปกติ

²⁴ โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (น. 81-82), เล่มเดิม.

²⁵ โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (น. 83-86), เล่มเดิม.

²⁶ แหล่งเดิม

เนื้อหาของ มาตรา 4 ได้กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ผู้พิพากษาไม่สามารถทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการ และทำหน้าที่ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจบริหารในเวลาเดียวกันได้” ส่วนในวรรคสองก็ได้กำหนดข้อยกเว้นของวรรคหนึ่งไว้ว่า “นอกจากการทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการผู้พิพากษาสามารถรับทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ได้” และมาตรา 4 วรรคสองข้อหนึ่ง ก็ได้บัญญัติว่า ให้ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางบริหารงานศาล (ฝ่ายธุรการศาล) ได้

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การไต่เถียงนี้มีใช้การตัดสินคดีความอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการ การไต่เถียงตามความเห็นนี้จึงเป็นการใช้อำนาจบริหารที่ผู้พิพากษาสสามารถกระทำได้ด้วยเหตุว่าการไต่เถียงนี้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานศาลนั่นเอง

2) มาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่หนึ่ง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung-ZPO)

แนวความคิดนี้อาศัยบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอาศัยช่องทางผ่านมาตรา 173 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีสาระสำคัญว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในกรณีใดเอาไว้ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดเรื่องการไต่เถียงไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่หนึ่ง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนำมาใช้ในคดีปกครองโดยอนุโลม ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าการไต่เถียงโดยผู้พิพากษานั้นถือเป็นการทำหน้าที่ในทางตุลาการนั่นเอง ซึ่งแนวความคิดของฐานกฎหมายในข้อนี้ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติตามมากที่สุด

3) มาตรา 87 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO)

แนวทางนี้เห็นว่าการไต่เถียงโดยผู้พิพากษาศาลปกครองสามารถกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาหัวหน้าองค์คณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ในการดำเนินการหรือสั่งการในสิ่งที่จำเป็นก่อนการนั่งพิจารณาคดี เพื่อให้ข้อพิพาททางกฎหมายดังกล่าวยุติลงในการนั่งพิจารณาเพียงครั้งเดียว โดยสามารถเรียกให้คู่กรณีเข้ามาเพื่ออธิบายสถานะที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อพิพาท หรือเพื่อให้เจรจายุติข้อพิพาทดังกล่าว หรือเพื่อให้ดำเนินการประนีประนอมยอมความ”

3.3.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวถึงการไกล่เกลี่ยไว้โดยตรง ดังนั้น รัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนการไกล่เกลี่ย และการระงับข้อพิพาทนอกศาลวิธีการอื่น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยภายในศาลเพื่อให้เป็นฐานทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยต่อไป โดยมีสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะกล่าวถึงรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1) การดำเนินการร่างกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การกำหนดนิยามความหมายของการไกล่เกลี่ย ซึ่งในมาตรา 1 นั้น ได้กำหนดให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยไว้ว่า เป็นวิธีพิจารณาที่เป็นโครงสร้างและโดยความไว้วางใจ โดยที่คู่ความสมัครใจ โดยความรับผิดชอบของตนเอง แสวงหาการระงับข้อพิพาทโดยความตกลง ทั้งนี้ โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ยคนหนึ่งหรือหลายคน และยังได้ระบุถึงความหมายของ “ผู้ไกล่เกลี่ย” ว่าเป็นบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นกลาง และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และเป็นผู้นำคู่ความ โดยการไกล่เกลี่ย

การกำหนดประเภทของการไกล่เกลี่ยออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) การไกล่เกลี่ยนอกศาลที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลเลย (außergerichtliche Mediation)

(2) การไกล่เกลี่ยในระหว่างขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีของศาล โดยเป็นการไกล่เกลี่ยนอกศาล (gerichtsnahe Mediation)

(3) การไกล่เกลี่ยระหว่างขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีของศาลโดยตุลาการที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจในคดีพิพาทนั้น (gerichtsinterne Mediation)

ในมาตรา 2 ของร่างกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยได้กำหนดให้คู่ความเป็นผู้ที่เลือกผู้ไกล่เกลี่ย และผู้ไกล่เกลี่ยต้องสอบถามให้เป็นที่แน่ใจว่าคู่ความได้ทราบ และเข้าใจถึงหลักพื้นฐาน และขั้นตอนของการดำเนินการไกล่เกลี่ย และเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องผูกพันหรือมีหน้าที่ต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการสื่อสารระหว่างคู่ความ เป็นต้น

2) ช่วงเวลาในการดำเนินการไต่ถาม

แม้จะยังไม่มีการบัญญัติข้อกำหนดในเรื่องช่วงเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการนำคดีพิพาทเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในศาล แต่เราอาจสรุปได้จากหลักการไต่ถามข้อพิพาทได้ว่า ข้อพิพาทที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทนั้นต้องเป็นข้อพิพาทที่ตุลาการผู้มีหน้าที่จะพิจารณาพิพากษาคดีเห็นควรให้นำเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม และคู่กรณีมีความสมัครใจตกลงกันนำคดีพิพาทนั้นเข้าสู่รูปแบบการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไต่ถาม ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวอาจเป็น ก่อนวันนั่งพิจารณา (ตามที่กำหนดในมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ประโยคหนึ่ง ข้อหนึ่ง ของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง) หรือในช่วงระหว่างการนั่งพิจารณาตามที่กำหนดในมาตรา 104 วรรคหนึ่ง²⁷ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันเป็นขั้นตอนในกระบวนการนั่งพิจารณาคดีโดยที่ตุลาการหัวหน้าองค์คณะมีหน้าที่อธิบายใน ส่วนข้อเท็จจริง และข้อกำหนดให้ผู้เข้าร่วมในคดีเข้าใจข้อพิพาทได้เข้าใจ ซึ่งสามารถนำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ และรวมถึงช่วงเวลาหลังการนั่งพิจารณา ซึ่งก็คือวันนัดเจรจาต่อรอง ตามที่กำหนดในมาตรา 104 วรรคสาม ประโยคที่สองของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง²⁸

3) ลักษณะคดีที่สามารถทำการไต่ถามได้

ลักษณะคดีที่สามารถทำการไต่ถามได้ในศาลปกครองเยอรมันนี้ ได้แก่

(1) คดีที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ที่อาจมีการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีดังกล่าวสามารถนำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ชอบได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำดังกล่าว หรืออาจมีการตกลงกับผู้ฟ้องคดีให้ยุติข้อพิพาทโดยการถอนฟ้องก็ได้

(2) คดีที่เข้าลักษณะการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่แน่ชัด ที่ซึ่งการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยฝ่ายปกครองเองนั้นก็ย่อมต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเช่นกัน หากมีคดีที่เกี่ยวกับการตีความกฎหมายเกิดขึ้น อาจใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าวได้

(3) คดีที่เกี่ยวกับดุลพินิจการวางผังเมือง เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างถนน เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจพิเศษของฝ่ายปกครองที่หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ก็สามารถใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าวได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ

²⁷ แหล่งเดิม

ลักษณะคดีเช่นนี้ มักมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนมีการออกคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างตามโครงการ กล่าวคือ เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั่นเอง

(4) คดีสัญญาทางปกครอง กฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการทำสัญญาทางปกครองได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยที่เนื้อหาของสาระของสัญญาดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และคดีดังกล่าวสามารถระงับยุติลงได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยเช่นกัน

4) ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย

จุดเริ่มต้นของกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้นเริ่มต้นจากการที่ศาลเห็นสมควรนำคดีพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทสมัครใจตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากนั้นตุลาการผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีจะร้องขอไปยังตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยให้ดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย โดยที่กระบวนการพิจารณาคดีจะถูกระงับไว้จนกว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ในกรณีเป็นคดีที่ศาลเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยนั้น เมื่อคู่พิพาทเห็นพ้องให้นำคดีพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยตามคำแนะนำ คู่พิพาทสามารถร่วมกันพิจารณาเลือกตุลาการผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ด้วย

5) ผลของการไกล่เกลี่ย

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากความสมัครใจเห็นพ้องต้องกันของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ดังนั้น ผลของการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นในตอนท้ายนั้นจึงอาจเป็นไปได้ในสองทิศทาง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จ

กรณีการไกล่เกลี่ยสำเร็จอันส่งผลให้คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ ผู้ฟ้องคดีพิพาทอาจถอนฟ้องดังปรากฏตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาท โดยยื่นคำร้องขอถอนฟ้องก่อนคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวจะถึงที่สุด ในกรณีที่มีการยื่นคำแถลงในการนั่งพิจารณาแล้วจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีด้วย โดยการถอนฟ้องมีผลให้คดีพิพาทระงับยุติลงโดยไม่ต้องมีคำพิพากษา และโดยหลักการแล้ว เมื่อมีการถอนฟ้องให้ถือว่าผลเป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งได้

อย่างไรก็ตาม หากผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยทำความตกลงกันโดยทำเป็นสัญญาประนีประนอมนอกศาลตกลงให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง เช่นนี้ เพียงสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวถือว่าไม่มีผลผูกพันให้ข้อพิพาทยุติลง ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการถอนฟ้องตามเงื่อนไขแห่งการถอนฟ้องดังที่มาตรา 92 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ และตามมาตรา 161 วรรคหนึ่งแห่งประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองที่ได้กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในกรณีที่ข้อพิพาทยุติลงด้วยวิธีอื่นให้ศาลมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย โดยทำเป็นคำสั่ง

ส่วนในกรณีที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าศาลนั้นเป็นไปตามมาตรา 106 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง ซึ่งเมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงแล้วและคู่พิพาทได้ทำข้อตกลงกันและต้องการให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันก็จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาลต่อไป และให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการหัวหน้าองค์คณะทำหน้าที่ประนีประนอมยอมความกัน และนำผลของการไกล่เกลี่ยมาเสนอ โดยให้ผู้เข้าร่วมในคดียอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรต่อศาลต่อไปจึงจะมีผลให้สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวมีผลสมบูรณ์²⁹

(2) กรณีไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

การไกล่เกลี่ยเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่จะเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ หรือกล่าวอีกอย่างว่าการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ เช่นนี้แล้ว จะนำไปสู่การยุติกระบวนการไกล่เกลี่ย ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการหัวหน้าองค์คณะจะเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาทางศาลต่อไป

จากที่ได้ศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในเยอรมันพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายเยอรมันส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยหลักแล้วจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเตรียมหาที่ตั้งหรือเปลี่ยนที่ตั้งของโครงการเกี่ยวกับการคมนาคม (Verkehr) เช่น การสร้างถนนทางหลวงหรือการสร้างสนามบิน ประเด็นเกี่ยวกับขยะ (Abfall) เช่น การสร้างโรงเก็บขยะ ประเด็นเกี่ยวกับเขตพื้นที่มีสารปนเปื้อน (Altlasten) ประเด็นเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย (Abwasserentsorgung) และประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติและภูมิทัศน์ (Natur- und Landschaftsschutz) เป็นต้น

ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมเริ่มเป็นที่รู้จักในประเทศมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมักจะนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีการออก

²⁹ สรุปลจาก โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (น. 100-105), เล่มเดิม.

คำสั่งอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการรับฟังความจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อนมีการพิจารณาออกคำสั่ง³⁰



³⁰ โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้ กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. (น. 109), เล่มเดิม

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ในศาลปกครองไทย

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน มีประชาชนนำคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยคดีกลุ่มนี้เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองชั่วคราวและเยียวยาความเดือดร้อนอย่างทันที่วงที่ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง จึงทำให้มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนและนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองคราวละเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองจึงได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น และเปิดทำการเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทันทต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี รวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554 ศาลปกครองมีคดีรับเข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้นจำนวน 5,131 คดี พิจารณาคดีได้แล้วเสร็จจำนวน 2,907 คดี คิดเป็นร้อยละ 56.6 และมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจำนวน 2,224 คดี คิดเป็นร้อยละ 43.34 ของคดีที่ศาลปกครองรับเข้าสู่การพิจารณาในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ศาลปกครองมีคดีที่รับพิชชอบในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,964 คดี โดยศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จจำนวน 740 คดี คิดเป็นร้อยละ 24.47 และมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจำนวน 2,224 คดี คิดเป็นร้อยละ 75.03 ของคดีในความรับพิชชอบแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองทั้งหมด ในจำนวนดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 530 คดี และเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 1,694 คดี¹

¹ จาก รายงานปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ปี 2557 หน้า 46

หนึ่งในจำนวนคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่จะหยิบยกมาเป็นตัวอย่างในส่วนของกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้แก่ คดีห้วยคลิตี้² ซึ่งเป็นคดีที่มีการฟ้องร้องระหว่างผู้เสียหายจำนวนยี่สิบสองคน กับ กรมควบคุมมลพิษอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยผู้เสียหายเริ่มต้นฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อ พ.ศ. 2547 จนกระทั่งเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2556 ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีห้วยคลิตี้ดังกล่าวโดยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน เป็นเงินรายละ 177,199.55 บาท คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนตามส่วนของการชนะคดี

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย มีประเด็นวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน เมื่อเกิดกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากข้อพิพาทปกครองทางสิ่งแวดล้อม และคู่กรณีไม่สามารถยุติข้อพิพาทดังกล่าวลงได้ด้วยวิธีการอื่นใดหากข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในความหมาย และขอบเขตของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมอันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้อพิพาทนั้น ๆ สามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้โดยการนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นฟ้องเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาคดีตามระบบไต่สวน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการฟ้องร้องข้อพิพาทขึ้นเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองมีกระบวนการขั้นตอนหลายประการ นับตั้งแต่การพิจารณาขอบเขตการเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี นอกจากนี้ ศาลปกครองยังจะต้องพิจารณาต่อไปถึงเงื่อนไขของระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีความแตกต่างกันตามประเภทของคดีปกครอง โดยเมื่อผ่านการพิจารณา

² คดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๕๗/๒๕๕๑

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๔๗/๒๕๕๕

ตามกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวมาแล้ว คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองตามแนวทางการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป อธิบายได้ดังนี้

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะพบว่า คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็นประเภทได้ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ตัวอย่างของคดีลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบโลหกรรมแร่แมงกานีส³ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้ดำเนินการขออนุญาตประกอบโลหกรรมแร่แมงกานีสแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติไม่เห็นชอบกับมาตรการที่ผู้ฟ้องคดีแก้ไขในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขข้อความในมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากเจ้าหน้าที่มีมติเห็นชอบโครงการนิคมอุตสาหกรรมแต่ไม่เห็นชอบกับโครงการนิคมอุตสาหกรรมเอเซียของผู้ฟ้องคดี คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ก่อสร้างอาคารเทสโก้โลตัส⁵ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ร้อง

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.237/2549

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2553

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 43/2551 และที่ 114/2551

สอดคล้องสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งเทศก์โด้สทำให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทำการถมทะเลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย⁶ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ติดกับโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการถมทะเลโดยมิชอบด้วยกฎหมายทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกกัดเซาะเสียหาย

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างของคดีลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องขอให้หรือถอนการก่อสร้างอาคารของผู้ประกอบการที่ก่อสร้างรुक้าแม่น้ำและคร่อมทางเดินสาธารณะ⁷ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าตนเองได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ให้ระงับการก่อสร้างที่กระทำลงในแม่น้ำจันทบุรีโดยผิดแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตโดยการก่อสร้างรुक้าแม่น้ำและคร่อมทางเดินสาธารณะจึงขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แต่ไม่มีการระงับการก่อสร้างดังกล่าวจนเวลาล่วงผ่านไปสี่ปี คดีฟ้องขอให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้⁸ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ไม่เข้าดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและไม่ควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัทเอกชนผู้เป็นคู่กรณีดำเนินการขุดลอกตะกอนดินที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างของคดีลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองสาธารณะโดยมิได้มีการบำบัดน้ำเสีย⁹ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองโดยไม่มีการบำบัด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนไปยัง

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 474/2549

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2552

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 637/2551

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.204/2552

หน่วยงานของรัฐหลายแห่งแต่ไม่มีหน่วยงานใดออกมารับผิดชอบ คดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลวัสดุภัณฑ์มั่นคงสิ่งเงินเป็นเหตุให้มีการแพร่กระจายของสารพิษดังกล่าว¹⁰ คดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่¹¹ คดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดโดยการก่อสร้างเขื่อนกั้นทรายและคลื่นเป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง¹²

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองถูกกำหนดนิยามไว้ใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จากบทนิยามดังกล่าวพิจารณาได้ว่าสัญญาทางปกครองจะต้องประกอบด้วยประการที่หนึ่ง คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล

ตัวอย่างของคดีลักษณะนี้ เช่น คดีสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนที่เอกชนเป็นคู่สัญญา กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹³ คดีชาวบ้านฟ้องกรณีได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะจากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณพื้นที่ตำบลราชาเทวะ¹⁴ คดีสัญญาที่เมืองพัทยาจ้างเอกชนก่อสร้างระบบ

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2555

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.317/2553

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 630/2551

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2546

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.792/2547

ระบายนํ้า ระบบรวบรวมและบำบัดนํ้าเสีย อันเป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ¹⁵

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

(5) และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6)

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (2)

ตัวอย่างของคดีลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนหรือยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553¹⁶ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้เกาะเสม็ดเป็นอุทยานแห่งชาติโดยได้กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติลงไปในทะเลรอบเกาะเสม็ดอีกประมาณ 3 ไมล์ทะเลให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้มีการสำรวจบ้านเรือนหรือชุมชนบ้านเกาะเสม็ดแต่อย่างใด¹⁷

โดยหลังจากที่ข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และเข้าอยู่ในความหมายของการเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมอันอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ประเด็นที่จะวิเคราะห์ต่อไปนี้ คือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเงื่อนไขของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา-คดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งอาจจำแนกผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้เป็น 4 ประเภทดังนี้

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 152/2548

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.27/2553

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2554

- 1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁸
- 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹⁹
- 3) สิทธิชุมชน²⁰

4) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประการต่อมา เมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วพบว่า คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมอันเป็น วัตถุประสงค์หรือเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองตามที่กำหนดใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ศาลปกครองจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อไปว่า ผู้ที่ฟ้องคดีนั้นเป็นผู้ที่มีสิทธิในการฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องนี้ไว้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมไปถึงการฟ้องคดี ปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยสิทธิชุมชน

อย่างไรก็ตาม แม้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของ ศาลปกครอง โดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้วนั้น พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง ยังกำหนดเงื่อนไข ต่อไปอีกว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการ

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66-67

สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อเรื่องที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เสร็จสิ้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจึงอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันตามประเภทของคดีปกครอง ดังนี้

1. กรณีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. กรณีการฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือ ในกรณีที่ให้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันที่ได้ยื่นหนังสือร้องขอดังกล่าว

3. กรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

4. กรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5. กรณีการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองก็อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ถ้าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น ตั้งอยู่บนฐานแห่งสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง ตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหลังจากที่ศาลพิจารณาว่าคดีที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ประกอบกับการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของการฟ้องคดีแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ที่อาศัยหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีไปในแนวทางเดียวกันกับการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปของศาลปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้อง การจ่ายสำนวน การตรวจพิจารณาขององค์คณะ การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดประเด็นแห่งคดี การทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับ และการบังคับคดี

อย่างไรก็ตาม ด้วยความซับซ้อนของข้อเท็จจริงแห่งคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นลักษณะเฉพาะอันเกี่ยวเนื่องกับหลักกฎหมายปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อม และเทคนิคในการประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมนุษย์ ชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้กระบวนการในการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปบางประการ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่การกำหนดแนวทางในการสั่งคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น แนวทางการสั่งคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์และกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้²¹

²¹ แนวทางการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง 2553

1. ขั้นตอนการรับคำฟ้องและการจ่ายสำนวนคดี

ในขั้นตอนการรับคำฟ้องนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องที่มีลักษณะว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเจ้าหน้าที่ได้รับคำฟ้องแล้วพิจารณาได้ว่า คำฟ้องนั้นน่าจะเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมและมีปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ที่รับคำฟ้องดังกล่าวจะดำเนินการส่งคำฟ้องดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ให้คำแนะนำ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้พิจารณาและทำความเข้าใจเนื้อหาของคำฟ้องและคำขอในคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หากพิจารณาได้ว่าคำฟ้องดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะดำเนินการส่งจ่ายสำนวนคดีนั้นแก่องค์กรที่จัดให้พิจารณาคดีทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ

2. ขั้นตอนการตรวจพิจารณาขององค์กรคณะ

แนวทางของศาลปกครองกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน

3. ขั้นตอนการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน²²

ใน

ขั้นตอนนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจพิจารณาคำฟ้องว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ โดยการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีประกอบด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว โดยมีหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำนั้นพอสมควร โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่อาจปรากฏในรูปแบบค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ อนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายต่อระบบนิเวศน์ ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชน ในสังคม เป็นต้น ซึ่งการจะพิจารณาว่าคำฟ้องดังกล่าวจะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น ยังต้องพิจารณา

²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45

เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี²³ ระยะเวลาการฟ้องคดี²⁴ ตลอดจนการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล นอกจากนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องพิจารณาว่าคำฟ้องดังกล่าวมีความสมควรที่จะต้องมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยศาลหรือไม่โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เช่น กรณีที่คำฟ้องเกี่ยวกับการดำเนินการของโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จะต้องจัดให้มีรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่จะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) ของบุคคลหรือชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ ศาลควรพิจารณามีคำสั่งให้ระงับโครงการหรือกิจกรรมนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

4. ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องวางแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็ว ซึ่งอาจพิจารณากำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอพร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป สำหรับคดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาว่าอาจมีประเด็นปัญหาทางเทคนิคก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อการทำความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว

หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยปัจจุบันอยู่ภายใต้ระบบการไต่สวน แต่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปเนื่องจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนในเรื่องข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในประการสำคัญคือ การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาทางเทคนิค ดังนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงควรแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานผู้เชี่ยวชาญ

²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42

²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 52

ประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งการไต่สวนคู่พิพาทหรือพยานในคดีจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีและสาธารณะเป็นสำคัญ ในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลดังกล่าว หากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งอ้างว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้มีผลมาจากกระทำของตน คู่พิพาทฝ่ายนั้นจะต้องเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวอ้าง และหากคำฟ้องดังกล่าวมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายมาในคำฟ้องด้วย ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้ชัดเจนเพื่อกำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานดังกล่าวอย่างชัดเจนได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสมอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ และความร้ายแรงของการกระทำนั้นได้

ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายในอนาคตได้ ศาลจะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าทดแทนในคำพิพากษาต่อไป โดยศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับสถานที่ที่เกิดกรณีพิพาท บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาคดีได้เพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นพิพาท

5. การกำหนดประเด็นแห่งคดี คำพิพากษา การกำหนดค่าบังคับ และการบังคับคดี

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกำหนดประเด็นในการวินิจฉัยคดีให้ตรงตามคำฟ้องและคำขอหรือความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีในการจัดทำคำพิพากษา โดยคำนึงถึงผลของคำบังคับที่จะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้องได้อย่างแท้จริง ในการจัดทำคำพิพากษาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายตามที่คู่พิพาทกล่าวอ้าง โดยจะต้องพิจารณาเชื่อมโยงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย นอกจากนี้ คำพิพากษาดังกล่าวจะต้องมีการให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นและทุกข้อโต้แย้งที่คู่พิพาทกล่าวอ้างอย่างครบถ้วน โดยคำพิพากษานั้นจะต้องมีลักษณะที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย

สำหรับการกำหนดค่าบังคับเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามคำพิพากษานั้นจะต้องมีความชัดเจน หากเป็นกรณีที่ค่าบังคับมีลักษณะเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามได้อย่างชัดเจน

ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษา และคดีถึงที่สุด สำนักบังคับคดีปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองภูมิภาคจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาและค่าบังคับที่ศาลกำหนดไว้ หากศาลพบว่า คู่พิพาทฝ่ายใดที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามค่าบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว และอาจมีคำสั่งหรือกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้คู่พิพาทปฏิบัติตามเพิ่มเติมได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีข้อพิพาทปกครองทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถใช้สิทธิของการเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้โดยกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง โดยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าคดีดังกล่าวต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด โดยเข้าสู่กระบวนการดำเนินการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งเกิดจากผลกระทบโดยตรงจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำหรือการละเมิดทางปกครองจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้มาตรการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมสามารถใช้สิทธิของตนในการเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ภายใต้อำนาจหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ผ่านกระบวนการขั้นตอนที่

ศาลปกครองกำหนดไว้ อันเป็นกลไกของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครอง เพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะปรากฏอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายดังที่กล่าวไปนั้น แต่จะเห็นได้ว่า สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาคดีจำนวนมาก ซึ่งอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี จนส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกายของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตลอดจนชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องเรื่องแนวคิดเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมไว้ในมาตรา 40 โดยได้วางหลักการไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง รวมถึงบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวประกอบกับความ เป็นลักษณะเฉพาะของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนของข้อเท็จจริง รวมถึงการก่อให้เกิดผลกระทบอันเป็นความเสียหายทั้งต่อชีวิตร่างกายของบุคคลจำนวนมาก และก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง จะเห็นได้ว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการพิจารณาด้วยความถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม ตามหลักการเรื่องสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้อพิพาทปกครองทางสิ่งแวดล้อม หากคู่กรณีไม่สามารถระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยวิธีการอื่นใดได้ ประชาชนผู้เป็นคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบ

สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมผ่านช่องทางการฟ้องร้องข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้เพียงวิธีการเดียวเท่านั้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดี รวมถึงกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ จำนวนมาก และแม้ว่าจะได้มีการกำหนดแนวทางในการตั้งคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมไว้แต่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามแนวทางดังกล่าวยังคงมีขั้นตอนจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องความล่าช้าของการพิจารณาพิพากษาคดีได้ กรณีที่เกิดขึ้นจึงขัดต่อหลักการในเรื่องสิทธิพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ประชาชนไม่สามารถเลือกใช้วิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปัญหาอันเป็นข้อจำกัดในเรื่องสิทธิการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นดังกล่าว เพื่อให้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมสามารถสิ้นสุดลงได้โดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม และสอดคล้องต่อหลักการเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ

4.2 ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมถึงกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เมื่อผู้มีสิทธิฟ้องคดีดำเนินการฟ้องร้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง กระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษาคดีจึงเริ่มต้นขึ้น ในที่นี้ผู้เขียนจะพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองไทยในปัจจุบัน โดยขอแยกพิจารณาดังนี้

1. พิจารณาในด้านผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยการฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต้องเป็นไปหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้อพิพาทปกครองทางสิ่งแวดล้อมทั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม รวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สิทธิชุมชน ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี สามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองโดยผ่านวิธีการ “ฟ้องร้อง” เป็น “คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม” ต่อศาลปกครองเพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบของคำพิพากษาคัดสินชี้ขาดว่าคู่กรณีฝ่ายใดเป็นผู้ชนะคดี และคู่กรณีฝ่ายใดเป็นผู้แพ้คดี ตามหลักการที่ว่า การฟ้องคดีต่อศาลเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

2. พิจารณาในด้านศาลปกครองผู้พิจารณาพิพากษาคดี

เมื่อคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลปกครองแล้ว บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะอยู่ที่ตุลาการศาลปกครองเป็นสำคัญ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของไทยอยู่ภายใต้ระบบการแสวงหาความจริงตามระบบไต่สวนอันเป็นระบบวิธีพิจารณาแสวงหาพยานหลักฐานในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ที่ตุลาการมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่จะเป็นลักษณะที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ ดังนั้นบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดำเนินขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้นๆ จึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการนำไปพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ที่กำหนดว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

และระเบียบนี้ ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ประกอบกับการให้อำนาจตุลาการศาลปกครองเจ้าของสำนวนที่ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจในการไต่สวนหรือมีคำสั่งใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ดังจะเห็นได้ว่า กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบไต่สวน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีความแตกต่างจากการแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบกล่าวหาที่ใช้เป็นวิธีพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมที่ผู้พิพากษาจะไม่ได้มีบทบาทหลักในกระบวนการพิจารณา เนื่องจากคดีในศาลยุติธรรมเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนทั้งสองฝ่าย จึงมีลักษณะเป็นการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ กระบวนการพิจารณาจึงมีรูปแบบที่คู่ความเป็นผู้นำเสนอข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่อศาล โดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่ความ

โดยกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในระบบไต่สวนแบ่งออกได้ดังนี้

1. การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นขึ้นเมื่อศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาหลังจากที่ได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนแล้วปรากฏว่าคำฟ้องดังกล่าวมีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยปราศจากข้อบกพร่องในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีทั้งในด้านความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดี รวมถึงการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลและการพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว การดำเนินการของศาลจะเข้าสู่ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยเร็ว และกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีและในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการ

แต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากพิจารณาว่ามีความสมควรก็ให้ศาลดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน²⁵

ขั้นตอนที่ 2 ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณานุญาตเท่าที่จำเป็น โดยมีข้อกำหนดให้ศาลเร่งรัดการดำเนินคดีและมีให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ศาลพึงพิจารณานุญาตให้เท่าที่จำเป็นสำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 3 หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาว่า คำให้การมีข้อเท็จจริงเพียงพอหรือไม่ เมื่อศาลพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณี และที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาแล้ว ศาลจะดำเนินการส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริง และความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป²⁶

ขั้นตอนที่ 4 ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว แต่คู่กรณียังมีข้อโต้แย้งโดยการจัดส่งคำชี้แจงหรือคำแถลงขอส่งเอกสารเพิ่มเติมต่อศาลอีก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งรับคำชี้แจงหรือคำแถลงดังกล่าวไว้ในสำนวนคดี และให้มีหมายแจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบ เพื่อใช้สิทธิขอตรวจสำนวนคดีภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

1. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลปกครอง กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างกว้างขวางกว่าที่ปรากฏในศาลยุติธรรม กล่าวคือ เมื่อศาลพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีแล้วเห็นว่ายังไม่เป็นที่เพียงพอแก่การพิจารณา ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติม รวมถึงการตรวจสอบสถาน บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่ศาลเห็นสมควร ซึ่งเป็นไปตามอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน

²⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

²⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 8

3. การแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย

การแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหายเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และเป็นปัญหาทางเทคนิค การพิสูจน์ระหว่างการกระทำและผลของความเสียหายควรคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีหรือสาธารณะเป็นสำคัญ หากคู่กรณีฝ่ายใดอ้างว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายตน ให้คู่กรณีฝ่ายนั้นมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้ออ้างดังกล่าว²⁷ ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาว่าคำฟ้องของผู้เสียหายมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือไม่ โดยศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจน ศาลอาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น²⁸

การกำหนดค่าเสียหายโดยศาลนั้น อาจมีลักษณะเป็นการกำหนดค่าเสียหายในอนาคตได้ เช่น ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับสารพิษสารตะกั่วที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายโดยทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรังนั้น ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาคด้วย ซึ่งศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นเพิ่มเติมแก่ศาลประกอบการพิจารณากำหนดค่าเสียหายด้วยก็ได้²⁹

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁰ รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ³¹ เป็นเรื่องที่ต้องมีการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศที่ถูกทำลาย จึงมีความจำเป็นที่ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการประเมินค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงมาตรการเพื่อการป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

²⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

²⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (1)

²⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (2)

³⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (3)

³¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (4)

สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป และในกรณีที่ศาลได้สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทราบ³²

4. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด

ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถพิจารณากำหนดให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยการ ตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดได้ โดยศาลจะต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไป ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า

5. การส่งประเด็น

หากศาลพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็น ที่จะต้องให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นพิพาทเพื่อประโยชน์แห่งการ พิจารณาคดี ศาลอาจแต่งตั้งให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกการให้ถ้อยคำของ พยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานไปยังศาลที่แต่งตั้ง³³

จากการพิจารณาหลักในการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองไทย ในปัจจุบันในด้านของผู้พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งก็คือศาลปกครองโดยตุลาการศาลปกครองนั้น พบว่า ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมคู่กรณีที่เป็นประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดี มักอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกับผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม หากการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามรูปแบบของระบบกล่าวหาตามระบบของ ศาลยุติธรรม กล่าวคือ หากชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องเป็นผู้นำพยานหลักฐานเข้า สืบเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าความเสียหายที่ชาวบ้านได้รับรวมถึงความ เสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เช่นนี้ การสืบพิสูจน์ดังกล่าวจะสร้างภาระ และความยากลำบากให้กับชาวบ้านได้รับความเสียหายอย่างมาก เนื่องจากการพิสูจน์ระหว่าง การกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและเป็น

³² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (5)

³³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 58

ปัญหาทางเทคนิคที่การแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีเพื่อการสืบพิสูจน์เป็นเรื่องยาก จึงกล่าวได้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสมที่จะนำวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนมาใช้เพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ได้รับความเสียหายจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยตุลาการศาลปกครองมีขั้นตอนจำนวนมาก เมื่อประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดี อันประกอบไปด้วยการพิจารณาเขตอำนาจศาลในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการตรวจคำฟ้องที่ต้องพิจารณาในเรื่องความสมบูรณ์ของคำฟ้อง ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดี ตลอดจนการเขียนคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับ และการตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาอันเป็นหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนที่มากเช่นนี้ย่อมมีส่วนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ว่าจะความล่าช้านั้นจะเกิดขึ้นที่กระบวนการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนก็ตาม ความล่าช้าของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชาวบ้านผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นรวมถึงความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายลงทุกขณะ อีกทั้งยังส่งผลให้ปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยรวมไม่ถูกแก้ไขหรือระงับลงโดยเร็วอันก่อให้เกิดปัญหาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต้นศาลปกครอง ทั้งที่คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากทั้งบุคคลที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบเป็นความเดือดร้อนเสียหายจากคดีที่เกิดขึ้นโดยตรง และบุคคลที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม และเป็นคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเร่งด่วน เนื่องจากยิ่งระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายดำเนินไปอย่างล่าช้ามากเท่าใด ก็ยิ่งส่งผลให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า เมื่อเกิดคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมขึ้น ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีดังกล่าวสามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติ

รับรองไว้ แต่เมื่อประชาชนเข้ามาสู่กระบวนการฟ้องคดีอันเป็นกลไกที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมด้วย ผลแห่งคำพิพากษาพิพากษาของศาลปกครอง ประชาชนผู้ฟ้องคดีกลับต้องใช้ระยะเวลาในการอยู่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างยาวนาน เนื่องจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขรวมถึงกระบวนการขั้นตอนต่างๆ หลายขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกล่าวอีกอย่างก็คือ กฎหมายได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมไว้โดยผ่านวิธีการฟ้องร้องเป็นคดีสู่ศาลปกครอง แต่กฎหมายก็ได้สร้างหลักเกณฑ์เงื่อนไขรวมถึงกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ที่จะนำไปสู่การออกคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อกันว่าเป็นความยุติธรรมไว้อย่างมากเกินความจำเป็นเช่นกัน

จากข้อเท็จจริงพบว่า มีคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่เข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยระยะเวลาในศาลปกครองใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นขยายวงกว้างและส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกายของชาวบ้านในชุมชนรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากเกินความจำเป็น คดีตัวอย่างที่หยิบยกมาศึกษาได้แก่ คดีห้วยคลิตี้³⁴ ซึ่งเป็นคดีที่มีการฟ้องร้องระหว่างผู้เสียหายจำนวนยี่สิบสองคน กับ กรมควบคุมมลพิษอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การฟ้องคดีดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2547 โดยกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ออกใบอนุญาตแต่งแร่ให้กับบริษัทเอกชน ซึ่งบริษัทเอกชนได้ปล่อยทิ้งน้ำขุ่นข้นและกากแร่ดินุกจากบ่อกักตะกอนลงสู่ลำห้วยคลิตี้ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนและราษฎรในชุมชนคลิตี้ล่างได้รับผลกระทบ ซึ่งการกระทำของบริษัทก่อให้เกิดการสะสมสารตะกั่วในน้ำ ดิน และสัตว์ในปริมาณสูง ส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายของชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2556 ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้ควบคุมมลพิษชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 22 ราย รายละ 177,199.55 บาท และให้ติดตามตรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดระยะเวลา 1 ปี และให้กรมควบคุมมลพิษ กำหนดแผน

³⁴ คดีหมายเลขคำที่ อ. ๕๕๗/๒๕๕๑

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๔๓/๒๕๕๕

หรือแนวการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ จนกว่าค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้อยู่ในระดับไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี รวมถึงต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยวิธีการเปิดเผย

จากการศึกษาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยมีกระบวนการและขั้นตอนหลายขั้นตอนและเป็นวิธีการที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีมาก ดังเช่นที่ปรากฏในคดีห้วยคลิตี้ที่นำมาเป็นคดีศึกษาข้างต้น ใช้ระยะเวลาในการอยู่ในกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีร่วมสิบปี ซึ่งแม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวแล้ว สิ่งที่จะต้องติดตามผลต่อไปก็คือการติดตามแนวทางการฟื้นฟูพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารตะกั่วในบริเวณลำห้วยคลิตี้ ซึ่งจากกรณีศึกษาดังกล่าวผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า หากกระบวนการที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยกลไกความยุติธรรมของศาลปกครองดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ย่อมทำให้สามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพร่างกายของชาวบ้านในชุมชนคลิตี้รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณลำห้วยคลิตี้อาจไม่ขยายวงกว้างและมีความรุนแรงอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 40 (1) บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ประกอบมาตรา 40 (3) ที่กำหนดให้ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม จึงพิจารณาได้ว่า ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ว่า การพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมควรจะดำเนินการอย่างเร่งด่วน เช่น ในกรณีที่คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีก็ควรดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมโดยเร็ว หรือกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ควรมีการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เกิดการแก้ไขมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไป

เป็นต้น ทั้งนี้ การฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรมอีกด้วย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีกระบวนการขั้นตอนหลายประการกว่าที่คดีจะถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนเสียหาย รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายเพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่ล่าช้ายังส่งผลให้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในศาลปกครองปัจจุบันมีปริมาณคดีล้นศาลอีกด้วย

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเรื่องการขาดบทบัญญัติการไต่สวนคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

ในปัจจุบัน ศาลปกครองไทยพิจารณาพิพากษาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 โดยระบบดังกล่าวให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ตุลาการยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในคดี ซึ่งระบบดังกล่าวมีความเหมาะสมในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับข้อคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม และปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยข้างต้นได้นำมาสู่แนวคิดในการนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมาใช้ในศาลปกครองไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอำนาจของตุลาการศาลปกครองในการนำเอาวิธีการทางเลือก

ในการระงับคดีมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองบนนิติสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ ฝ่ายปกครองจึงมีเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรณีต่างๆ ทางกฎหมายได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถ และไม่มีอำนาจใด ๆ ในอันที่จะกระทำการไปกระทบสิทธิของเอกชนได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ

นอกจากนี้ หลักกฎหมายปกครองยังเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากหน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ การกระทำทางปกครองใด ๆ นั้นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่รัฐจะตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือมหาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญของกฎหมายปกครอง และเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ดังนั้นเมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการจะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง จึงกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึง ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชนที่ถือว่าเอกชนทุกฝ่ายเสมอภาค และเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ใด ๆ ของเอกชนเกิดขึ้นโดยใจสมัครตามเสรีภาพในการแสดงเจตนา เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น เอกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้ด้วยการนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล หรืออาจใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่น เช่น การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมยอมความกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น ดังนั้นการนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ในศาลยุติธรรมนั้นจึงมีหลักมาจากการที่คู่พิพาทได้

ยินยอมตกลงกันให้มีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากความสมัครใจของ คู่พิพาทซึ่งถือเป็นการแสดงเจตนาประเภทหนึ่งของคู่พิพาทฝ่ายเอกชน คู่พิพาทแต่ละฝ่ายซึ่งเป็น เอกชนจึงมีความสามารถที่จะใช้วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท เช่น การเจรจาต่อรอง หรือ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

จากการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท โดยการ โกล่ เกลี่ยนั้น พบว่า การ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีกระบวนการที่เรียบง่าย มีความยุ่งยากน้อยกว่าการฟ้องคดี ต่อศาล หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้วิธีการดังกล่าวเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ของผู้ที่ถูกกระทบซึ่งผลประโยชน์ให้ยุติลง และสามารถหาทางออกด้วยการประสานประโยชน์ ร่วมกันได้ โดยมีความยุติธรรมในการแก้ปัญหาเป็นเป้าหมายสุดท้าย อีกทั้งวิธีการโกล่เกลี่ยนี้ยังจะ ช่วยให้ผู้พิพาททั้งสองฝ่ายลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดี โดยผลลัพธ์ของการโกล่เกลี่ยนี้มี รูปแบบเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่อันเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ที่เป็นการการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แกกัน และเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทสิ้นสุดลง นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นจุดเด่นอีก ประการหนึ่งของการโกล่เกลี่ยที่ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เสียหายก็คือ ความรวดเร็วในการ ดำเนินการโกล่เกลี่ยที่จะนำไปสู่การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

เมื่อพิจารณาหลักการข้างต้น จะเห็นได้ว่า คดีปกครองทุกประเภทนั้นย่อมมีการกระทำ ทางปกครองเป็นพื้นฐานอยู่เสมอ ดังนั้นหากมีการนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ ระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย วิธีการดังกล่าวก็เปรียบเสมือนหนึ่งการฟ้อง คดีของคู่กรณี ในแง่ที่คู่กรณีมุ่งประสงค์ให้ศาลปกครองแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครอง ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีจุดที่แตกต่างกันระหว่างการฟ้องคดี ปกครองทางสิ่งแวดล้อมกับการนำเอาวิธีการทางเลือกมาใช้ในการระงับคดีปกครองทาง สิ่งแวดล้อมตรงที่ วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่นำมาใช้นั้นมีจำนวนกระบวนการ ขึ้นตอนการพิจารณาคดีที่น้อยกว่ากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดย ศาลปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า วิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทาง สิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทยนับเป็นอีกหนึ่งวิธีการในการที่ประชาชนจะเข้าถึงความยุติธรรม ทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครอง เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครอง

ทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและทันที่ ทั้งนี้ โดยการนำเอาวิธีการทางเลือกมาใช้ระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองไทยสามารถกระทำได้ ต่อเมื่อวิธีการดังกล่าวอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง อันได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมถึงหลักที่ว่าวิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองจะต้องไม่ขัดต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการฟ้องร้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองที่มีกระบวนการและขั้นตอนจำนวนมาก อันส่งผลให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยรวมเกิดความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงความยุติธรรมที่จะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวส่งผลให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งต่อมนุษย์ในด้านสุขภาพ ชีวิตร่างกาย และทรัพย์สิน ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขยายวงกว้างและเพิ่มความรุนแรงขึ้นมากเกินความจำเป็น แม้ศาลปกครองจะได้จัดตั้งแผนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองแต่แนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมถูกพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการผู้มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีได้มีผลโดยตรงต่อการแก้ไขให้กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความรวดเร็วขึ้น เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวยังคงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดในกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการใช้ดุลพินิจนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แนวคิด และหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทเป็นวิธีการจัดการกับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพมากวิธีหนึ่งที่อาศัยการประสานร่วมมือเพื่อที่จะนำไปสู่การยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งข้อตกลงที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นที่สันนิษฐานได้ว่าเป็นความตกลงอันเกิดจากจุดร่วมของความพึงพอใจต่อประโยชน์ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมที่จะได้รับ

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองจะเข้ามาทำหน้าที่หิบบยกนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้นั้น ศาลปกครองจะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันจะส่งผลให้ฝ่ายปกครองผูกพันต่อขอบเขตอำนาจที่กฎหมายมอบให้ไว้ ซึ่งเป็นการจำกัดการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง และเมื่อมีการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแล้วนั้น ในกรณีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สำเร็จจนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมกันทำข้อตกลงในการประนีประนอมขึ้น ข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยไม่สามารถใช้วิธีการทางเลือกในการระงับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองได้ ซึ่งมีที่มาจากกรณีที่กฎหมายไม่ได้มอบอำนาจดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเรื่องการขาดบทบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา

คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีจำนวนมาก และยังคงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต การแสวงหากลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายเข้ามาจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นอีกหนึ่งวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในทางที่จะช่วยให้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นยุติลงได้ด้วยความรวดเร็ว อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคู่พิพาท และยังเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครอง เนื่องจากหากการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ จะส่งผลให้ปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่ค้างอยู่ในศาลปกครองลดลงด้วยเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยมีการริเริ่มนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกที่ศาลแพ่งของประเทศไทย และเป็นต้นแบบให้กับศาลอื่นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาลแพ่ง ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทยมีพื้นฐานมาจากอำนาจการไกล่เกลี่ยของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการไกล่เกลี่ยนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติรับรองให้อำนาจไว้ จึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งของประเทศไทยนั้นแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดี ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี และระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา

หลักการสำคัญของระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งของประเทศไทยนั้นมิได้มีองค์ประกอบที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความประสงค์จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจที่แท้จริงของคู่พิพาทอันถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยดำเนินไปได้ตลอดจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องสามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพอใจของคู่พิพาทอย่างแท้จริง โดยคู่พิพาทแต่ละฝ่ายต้องมีอำนาจการตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของตนเองตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ย และเมื่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถยุติลงได้ด้วยการไกล่เกลี่ยดังกล่าวคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผูกพันและยอมรับรวมถึงปฏิบัติต่อกันตามข้อตกลงใหม่ที่ได้จากการไกล่เกลี่ยร่วมกัน

ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทบัญญัติมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (la conciliation) จึงกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยอันเป็นวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ยุติข้อพิพาททางปกครองตลอดช่วงระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา โดยรูปแบบการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองในทางปฏิบัตินี้มีจุดเด่นอยู่ที่บทบาทของผู้เชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากพยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเพื่อเป็นการสร้างน้ำหนักให้แก่คู่ความฝ่ายที่พยานหลักฐานดีกว่าเพื่อชี้้นำให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในที่สุด อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามความในมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้นเป็นลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจของศาลที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษา กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้ศาลจัดให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยวิธีการไกล่เกลี่ย แต่ศาลมีคำพิพากษาปฏิเสธคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี เช่นนี้คำพิพากษาดังกล่าวถือเป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งใด ๆ อีกได้

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แบ่งประเภทข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการระงับข้อพิพาทไว้ 2 ประเภท คือ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งหมายถึงข้อพิพาทอันเกิดจากความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากงานโยธาสาธารณะ เช่น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการก่อสร้าง สาธารณูปโภคหรือการก่อสร้างถนนสาธารณะ ดังที่เกิดขึ้นกับกรณีการระงับข้อพิพาทโดย ศาลปกครองแห่งเมือง Lyon เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างชุมชนเมือง Lyon (la communauté de Lyon) กับบริษัท Courly ผู้รับสัมปทานอันเนื่องมาจากสัญญาสัมปทานเพื่อสร้างถนนรอบในทาง ตอนเหนือของเมือง Lyon ปี ค.ศ. 1999 ที่มีการนำเอาบทบัญญัติในมาตรา L.211-4 แห่งประมวล กฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมาปรับใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และข้อพิพาท โดยแท้ ซึ่งหมายถึงข้อพิพาทที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อน การระงับข้อพิพาทประเภท หลังนี้มีขึ้นเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเชิงการเยียวยาความเป็นธรรม ซึ่งในทาง ปฏิบัติพบว่า การระงับข้อพิพาทประเภทข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับเป็นการระงับข้อพิพาท ที่ค่อนข้างได้ผลดี สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างมีรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็น การช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล จะเห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนี้มีประโยชน์ และจะเป็นอีกหนทางหนึ่งที่ศาลปกครองจะสามารถอำนวยความสะดวกและเยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้เสียหายในคดีได้ดียิ่งขึ้น ไม่น่าก็น้อย

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย โดยศาลปกครองฝรั่งเศสยังคงปรากฏไม่มากนัก ทั้งนี้เป็นผลมาจากการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ วิธีพิจารณาคดีโดยการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจน คงมีเพียงคำแนะนำที่จัดทำขึ้นโดยสภาแห่งรัฐที่ใช้เป็น แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของตุลาการศาลปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่ง ให้มีการแก้ไข และพัฒนาเกี่ยวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาโดยการไกล่เกลี่ยให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับหลักการในการดำเนินคดีปกครองที่ง่ายและไม่ซับซ้อนเพื่อที่จะนำมาใช้ ในการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่อไป

นอกจากนี้ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีความพยายามในการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ย มาใช้เช่นกันโดยมีพัฒนาการเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1999 เมื่อครั้งที่รัฐสภาได้เพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ที่อนุญาตให้มลรัฐทั้ง 16 แห่ง สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล โดยมีความมุ่งหมายให้ วิธีการดังกล่าวช่วยลดปริมาณคดีในศาล อย่างไรก็ตาม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ปรากฏ

บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัตินั้นศาลปกครองเยอรมันสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้โดยอาศัยฐานกฎหมายที่เปิดช่องให้ทั้งใน มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาไม่สามารถทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการ และทำหน้าที่ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจบริหารในเวลาเดียวกันได้” ส่วนในวรรคสองก็ได้กำหนดข้อยกเว้นของวรรคหนึ่งไว้ว่า “นอกจากการทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการผู้พิพากษาสามารถรับทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ได้” และมาตรา 4 วรรคสอง ข้อหนึ่ง ก็ได้บัญญัติว่า ให้ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางบริหารงานศาล (ฝ่ายธุรการศาล) ได้ จึงพิจารณาได้ว่า การไกล่เกลี่ยตามความในบทบัญญัติกฎหมายนี้เป็นการใช้อำนาจบริหารที่ผู้พิพากษาสามารถกระทำได้ด้วยเหตุว่าการไกล่เกลี่ยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานศาล รวมถึงบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่หนึ่งของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung-ZPO) ที่อาศัยบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอาศัยช่องทางผ่านมาตรา 173 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีสาระสำคัญว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในกรณีใดเอาไว้ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าการไกล่เกลี่ยโดยผู้พิพากษานั้นถือเป็นการทำหน้าที่ในทางตุลาการ และมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO) ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาหัวหน้าองค์คณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ในการดำเนินการหรือสั่งการในสิ่งที่จำเป็นก่อนการนั่งพิจารณาคดี เพื่อให้ข้อพิพาททางกฎหมายดังกล่าวยุติลงในการนั่งพิจารณาเพียงครั้งเดียว โดยสามารถเรียกให้คู่กรณีเข้ามาเพื่ออธิบายสถานะที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริง และข้อพิพาท หรือเพื่อให้เจรจายุติข้อพิพาทดังกล่าว หรือเพื่อให้ดำเนินการประนีประนอมยอมความ” จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายเยอรมันส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก โดยหลักแล้วจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเตรียมหาที่ตั้งหรือเปลี่ยนที่ตั้งของโครงการเกี่ยวกับการคมนาคม (Verkehr) เช่น การสร้างถนนทางหลวงหรือการสร้างสนามบิน ประเด็นเกี่ยวกับขยะ (Abfall) เช่น การสร้างโรงเก็บขยะ ประเด็นเกี่ยวกับเขตพื้นที่มีสารปนเปื้อน (Altlasten) ประเด็นเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย (Abwasserentsorgung) และประเด็น

เกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติและภูมิทัศน์ (Natur- und Landschaftsschutz) เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมักจะนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะฟ้องคดีจะมีการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตต่าง ๆ

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย ในหัวข้อ 4.2 จะเห็นได้ว่า คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองทั่วไปของศาลปกครองมีความล่าช้าดังจะเห็นได้จากการศึกษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตัวอย่างที่หยิบยกมาศึกษา ความล่าช้าที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิตร่างกายรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย นอกจากนี้ ความล่าช้าดังกล่าวยังส่งผลให้ปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ศาลปกครองต้นศาล ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมของไทยพบว่าการแก้ไขปัญหาล่าช้าจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม โดยในปัจจุบันมีการนำวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมผลปรากฏว่าระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น และเป็นกระบวนการที่ประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งในส่วนที่เป็นค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าใช้จ่ายของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่าย รวดเร็วกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีกระบวนการที่มีความซับซ้อนยุ่งยากน้อยกว่ากระบวนการทางศาล

นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมยังเป็นวิธีการที่สามารถยุติข้อพิพาทได้โดยเด็ดขาดแท้จริงในแง่การเกิดข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณี เนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่าย และข้อตกลงที่เกิดขึ้นก็มาจากการเจรจาต่อรองร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงใหม่ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติตามของคู่ความทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมอาศัยบทบัญญัติจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ที่กำหนดว่า ไม่ว่าจะการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทนั้น ดังจะเห็นได้ว่า แม้ศาลยุติธรรมจะใช้ระบบกล่าวหาในการแสวงหาพยานหลักฐาน

เพื่อการพิจารณาพิพากษาคดี แต่บทบัญญัติกฎหมายก็ยังคงเปิดช่องทางให้ศาลมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีพิพาทเพื่อนำไปสู่การยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยวิธีการฟ้องร้องคดีและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นวิธีการทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ปรากฏในศาลยุติธรรมเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ในช่วงเวลาดังแต่ที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณาไปจนถึงช่วงที่ศาลมีคำพิพากษา โดยมีศาลเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ โดยที่ศาลอาจเป็นผู้สอบถามความประสงค์ของคู่ความในการให้มีการไกล่เกลี่ยหรือคู่ความอาจแจ้งความประสงค์ต่อศาลให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีก็ได้ เมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ในกรณีที่คู่ความตกลงกันได้ คู่ความทั้งสองฝ่ายก็อาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันและขอให้ศาลพิพากษตามยอม หรือคู่ความฝ่ายที่เป็นโจทก์ก็อาจทำการถอนฟ้องก็ได้ ซึ่งระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ ซึ่งการไกล่เกลี่ยในทางแพ่งนั้นสามารถกระทำได้ เนื่องจากการไกล่เกลี่ยเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของคู่ความที่สมัครใจยินยอมตกลงนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแทนการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งที่เกิดขึ้นในศาลยุติธรรมของไทยเป็นรากฐานสำคัญของการระงับข้อพิพาทในสังคมที่ศาลยุติธรรมได้หยิบยกมาใช้ควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดีและมีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันถือได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นระบบที่มีรูปธรรมถาวรที่อยู่กับศาลยุติธรรม ที่มีส่วนช่วยก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม ลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล และยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง

จากการศึกษาวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่นนอกจากวิธีทางศาล (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) ที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทอันเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลักการคือให้บุคคลฝ่ายที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีได้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดอย่างเช่นที่ปรากฏในการพิจารณาพิพากษาคดีโดย

ผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ แต่ “ผู้ไกล่เกลี่ย” จะทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อเสนอแนะแนวทางและหาทางออกให้กับคู่พิพาทในการนำไปสู่การร่วมกันตกลงประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งกระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความยุ่งยากน้อยกว่าการฟ้องร้องคดีต่อศาล เนื่องจากมีกระบวนการขั้นตอนที่เรียบง่ายและมีความรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในศาล นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่กรณีรวมถึงผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดจากความตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถรักษาสัมพันธภาพของคู่กรณีไว้ได้มาก

ส่วนหลักการไกล่เกลี่ยทางปกครองนั้นเป็นวิธีการในการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองเพื่อหาวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ยุติลงไป

จากการศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า มาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (la conciliation) ไว้อย่างชัดเจน ในลักษณะที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หากคู่ความทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ จึงกล่าวได้ว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจศาลปกครองในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในฐานะการให้คำแนะนำและการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างคู่กรณี อย่างไรก็ตาม อำนาจการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองชั้นต้นตาม มาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้นถือเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ นอกจากนี้ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานทางปกครองและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ตรวจการแผ่นดินอีกด้วย วิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงถือเป็นการเพิ่มทางเลือกให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพและมีความสมประโยชน์ของคู่กรณี

ดังจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยควรนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมคู่ขนานไปกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนเช่นที่ปรากฏในประมวลกฎหมายว่าด้วย

กระบวนการยุติธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ด้วยความตกลงใจร่วมกันระหว่างคู่กรณี นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมยังสามารถช่วยแก้ปัญหาปริมาณคดีสิ่งแวดล้อมได้ด้วยกระบวนการขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

อีกทั้งยังเป็นการจำกัดขอบเขตความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมทั้งต่อชีวิตร่างกายของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการฟ้องร้องข้อพิพาทเป็นคดีต่อศาลปกครองไทยนับตั้งแต่ช่วงเวลาที่ได้มีการก่อตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาจนถึงปัจจุบัน มีศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินคดีมาโดยตลอดตามระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน โดยมีขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งในบางกรณีที่เกิดขึ้นนั้นใช้ระยะเวลายาวนานกว่าศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาด อย่างไรก็ตาม คดีที่เกิดขึ้นอาจไม่ยุติเพียงคำวินิจฉัยตัดสินคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองในประเทศไทย มีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือคู่ความที่ไม่พอใจในคำพิพากษาดังกล่าวอาจยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลปกครองสูงสุด ยิ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมล่าช้าออกไป ส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีพิพาทที่อาจเพิ่มขยายมากขึ้นหรือไม่ได้รับการเยียวยาในเวลาที่เหมาะสม อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาต่อคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องการความรวดเร็วในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างทันที่ทันที่นั้น กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลอาจไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา และความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ทันที่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากความล่าช้าของกระบวนการดังกล่าวมีเพียงส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเท่านั้น แต่ยังคงส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายและชีวิตของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยมีอยู่หลายประการ ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยตั้งอยู่บนฐานแห่งสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองเช่นคดีปกครองทั่วไป ตามที่ปรากฏหลักการในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหลังจากที่ศาลพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองแล้ว คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะเข้าสู่การพิจารณาคดีโดยอาศัยหลักเกณฑ์เบื้องต้นเช่นเดียวกันกับคดีปกครองประเภทอื่น ๆ

ทั่วไป เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อน เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยการนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง

แม้ศาลปกครองจะได้กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปอยู่บ้างบางประการ แต่หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาคดียังคงมีจำนวนขั้นตอนที่มาก และใช้ระยะเวลาานาน เนื่องจากหลักเกณฑ์ และกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านั้น มีพื้นฐานมาจากการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอย่างมากของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมคือความเป็นลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในแง่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชน มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก อีกทั้งลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมใช้ระยะเวลาานานกว่าที่จะแสดงผลเสียหาย ขณะที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีวิธีแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว เพื่อให้ลดปริมาณความเสียหายที่เกิดขึ้น ลดขนาดพื้นที่ความเสียหาย ลดระดับความรุนแรง และเพื่อให้เกิดการเยียวยาฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทันทั่วถึง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของไทย ถูกจำกัดอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพียงเท่านั้น ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมตามกฎหมายดังกล่าวมิได้หมายรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงวิธีการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม อันเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ และมีความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาทให้สิ้นสุดลงได้

ปัญหาประการต่อมาคือ ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีพิพาทภาคีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข รวมถึงกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณาพิพาทภาคีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า เมื่อผู้มาสิทธิฟ้องคดีดำเนินการฟ้องร้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง กระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาคดีจึงเริ่มต้นขึ้น โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ที่กำหนดว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

และระเบียบนี้ ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ประกอบกับการให้อำนาจตุลาการศาลปกครองเจ้าของสำนวนที่ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจในการไต่สวนหรือมีคำสั่งใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

แม้กระบวนการขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ภายใต้วิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวนจะมีความเหมาะสม ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ได้รับความเสียหายในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการฟ้องคดี อันประกอบไปด้วยการพิจารณาเขตอำนาจศาลในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการตรวจคำฟ้องที่ต้องพิจารณาในเรื่องความสมบูรณ์ของคำฟ้อง ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดี ตลอดจนการเขียนคำพิพากษา และการกำหนดค่าบังคับ และการตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาอันเป็นหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีจำนวนมากย่อมมีส่วนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะความล่าช้าดังกล่าวจะเกิดขึ้นที่กระบวนการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนก็ตาม ความล่าช้าเช่นว่านั้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายและขยายวงกว้างขึ้นในทุกขณะ ส่งผลให้ปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยรวมไม่ถูกแก้ไข หรือระงับสิ้นสุดลงได้โดยเร็ว เกิดเป็นปัญหาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมล้นศาลปกครองในที่สุด

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาทางกฎหมายเรื่องการขาดบทบัญญัติการไต่ถามคดีคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

จากที่กล่าวถึงปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมสองประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงวิธีการไต่ถามคดีอันเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองได้ มีที่มาจาก การขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองไต่ถามคดีคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งมีความแตกต่างจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่วางหลักให้ศาลมีอำนาจในการ

ไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในส่วนของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ในระบบศาลยุติธรรมได้มีการนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้เพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวนั้นก็คือวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยจะพบการนำเอาวิธีการดังกล่าวมาใช้ระงับข้อพิพาท ในคดีแรงงาน คดีครอบครัว เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ วิธีหนึ่งที่สามารถช่วยให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระงับหรือยุติลงได้ด้วยความพอใจร่วมกันของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เนื่องจากผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งยังสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันไว้ได้ต่อไป เพราะผลของการไกล่เกลี่ยมิได้มีลักษณะเป็นผลแพ้-ชนะคดีเช่นในการตัดสินชี้ขาดด้วยคำพิพากษาของศาลนั่นเอง จึงส่งผลให้คดียุติลงได้โดยเร็ว ลดปัญหาความยุ่งยากของขั้นตอนต่างๆ ตามกระบวนการศาลได้มาก และยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อที่จะต้องพิจารณาคือ โดยหลักแล้ววิธีการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สาม หรือผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาเป็นคนกลาง มีบทบาทในการช่วยเหลือคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ให้สามารถเจรจาตกลงในผลประโยชน์ร่วมกันได้ในที่สุด การไกล่เกลี่ยนี้ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เพียงแนะนำ ช่วยเหลือคู่กรณีให้สามารถประนีประนอมยอมความกันได้ แต่คำแนะนำดังกล่าวไม่มีผลชี้ขาดหรือผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามดังเช่นคำพิพากษาของศาล ดังนั้นเมื่อพิจารณาในข้อนี้แล้ว จะพบว่า การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ก็ย่อมมีผลเช่นกัน กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำคู่กรณีให้นำไปสู่การตกลงร่วมกันและระงับข้อพิพาทได้ในที่สุด ซึ่งหากตกลงกันได้จะมีผลให้คู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันและขอให้ศาลพิพากษาตามยอม หรือคู่กรณีอาจถอนฟ้องคดีดังกล่าวออกจากสารบบ แต่หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ คดีดังกล่าวก็จะเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ การไกล่เกลี่ยสามารถทำได้โดยอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น คดีที่สามารถนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้จึงอยู่ในรูปแบบของคดีประเภทที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีสิ่งแวดล้อม และคดีสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ระงับคดีปกครองในศาลปกครองจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วพบว่า ทั้งสองประเทศมีแนวทางที่ให้อำนาจศาลปกครองในการที่จะสามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ ขณะที่ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้นพบว่ามิได้มีการบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถนำไปสู่การระงับข้อพิพาทได้ในที่สุด จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยควรมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของคดีปกครองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยศาลปกครองไว้ด้วย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ประกอบกับหลักทฤษฎีการไกล่เกลี่ยพบว่า การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยควรมีแนวทางดังต่อไปนี้

1) หลักในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความตกลงใจ โดยสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งการไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองนี้ผู้ไกล่เกลี่ยได้แก่ศาลปกครองนั่นเอง ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือแก่คู่พิพาทในการหาทางออกร่วมกันเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม อำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่คู่พิพาท กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดผลลัพธ์ดังเช่นการพิจารณาคดีของศาล

จุดมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้คู่พิพาททั้งสองฝ่าย ประนีประนอมยอมความกัน อันจะเป็นเหตุแห่งการระงับยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งคดีปกครองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นก็มิจุดกำเนิดมาจากการกระทำทางปกครอง ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่คู่พิพาทเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยก็มีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไขการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นคดีสิ่งแวดล้อมนั้น คู่พิพาทฝ่ายที่เป็นผู้เสียหายในคดีอาจทำการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นผลกระทบจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยก็ได้ ซึ่งเมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายเจรจาไกล่เกลี่ยตกลงกันได้ก็เกิดการประนีประนอมยอมความกัน และผลของการไกล่เกลี่ยอันเกิดจากการตัดสินใจของคู่พิพาทก็จะให้ผลเป็นที่น่าพอใจของ

คู่พิพาททั้งสองฝ่ายในอันที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากเป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจของคู่พิพาทเอง

กระบวนการที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นไปอย่างรวดเร็ว เหมาะสมกับการนำมาใช้ระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่ไม่เพียงเชี่ยวชาญคู่พิพาทฝ่ายเอกชนที่ เป็นผู้เสียหาย แต่ยังเป็นกรเชี่ยวชาญทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบอื่น ๆ ในหลายประการ กล่าวคือ ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนั้นมักมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายประเภท ทั้งฝ่ายรัฐบาล กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ และกลุ่มเอกชนรายบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งยังมีผลกระทบต่อชุมชนและสาธารณะโดยตรง¹

ทั้งนี้ หลักการไกล่เกลี่ยคดีปกครองอันเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทนี้มีความแตกต่างไปจากการไกล่เกลี่ยคดีทางแพ่งทั่วไปที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเป็นเอกชนซึ่งมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน การเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทจึงถือเป็นการแสดงเจตนาอย่างหนึ่งระหว่างคู่พิพาท แต่ในคดีปกครองนั้นความสัมพันธ์ในทางปกครองเป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายปกครองมีสถานะที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชนด้วยเหตุผลที่กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำลงนั้นถือเป็นกิจการที่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม กฎหมายจึงได้ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองในการที่จะเลือกใช้มาตรการใดๆ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายเช่นว่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองนี้จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ อันเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหลักการเหล่านี้ล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญของการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

2) ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยตุลาการศาลปกครองนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่ริเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ยอาจเกิดขึ้นเมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ หรือศาลอาจเป็นผู้เสนอ โดยได้รับความยินยอมจากคู่พิพาทก็ได้ การที่คู่พิพาทนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองนั้นอยู่ในขอบเขตเงื่อนไขที่ว่าเรื่องที่น่ามาฟ้องต้องเป็นคดีปกครองและต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

¹From *Mediation in Germany : The long and Winding Road* (p.186), by Alexander, N., Gottwald, W. and Trenzeczek, T., 2003, The Hague: Kluwer Law International.

พ.ศ. 2542 มาตรา 9² ซึ่งศาลปกครองไทยมีสองลำดับชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้ยื่นเสนอคำฟ้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ กล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ยื่นฟ้องคดีจะฟ้องไปยังศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ ซึ่งในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นสูงสุดนี้ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 10³ และมาตรา 11⁴ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามลำดับ โดยผู้ยื่นเสนอคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่น โดยถูกวิธี

² มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือ การกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่ สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่าง หนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาล ส้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

³ มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ใน อำนาจศาลปกครองเว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครองสูงสุด

⁴ มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การที่คู่พิพาทเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ย หรือกระทำการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลนั้น ก็เพื่อให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยตกลงกันและประนีประนอมยอมความกันมากที่สุด หรือในกรณีที่คู่พิพาทยื่นฟ้องเป็นคดีนั้น ก็เป็นไปเพื่อให้สาเหตุอันเป็นที่มาแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง หรือที่เรียกกันว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดี” หรือ “วัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาท” หมคลี่คลายไป ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทดังกล่าวคือการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลปกครองนั่นเอง ดังนั้นการไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยทั่วไปรวมถึงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ จึงควรอยู่ในชั้นการดำเนินการของศาลปกครองชั้นต้น กระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลชั้นต้นจะต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

สำหรับในกรณีที่มีการให้อำนาจศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นคดีปกครองได้นั้น หน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ผู้ซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายมหาชน และมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในอันที่จะสามารถทำหน้าที่ในการแสวงหาเหตุแห่งข้อพิพาท รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือแก่คู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในการให้คำแนะนำและสนับสนุนคู่พิพาทเพื่อการแสวงหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยที่ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยนี้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ อำนาจในการตัดสินใจเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นยังคงอยู่ที่ตัวคู่พิพาททั้งสองฝ่ายภายใต้หลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายมหาชนตลอดระยะเวลาการไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยื่นคำขอให้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง หรือคู่พิพาทเห็นพ้องให้นำคดีดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยตามคำแนะนำของศาลแล้ว ในส่วนที่ว่าตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ใดนี้ มีความเห็นว่า เมื่อการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นโดยความตกลงยินยอมด้วยความสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายแล้ว คู่พิพาทจึงควรมีสิทธิร่วมกันพิจารณาคัดเลือกตุลาการผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของตน โดยอาจมีการจัดทำบัญชีรายชื่อตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยคดีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คู่พิพาทและเป็นการสนับสนุนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยในอีกทางหนึ่ง ซึ่งในขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนที่คู่พิพาทจะได้ร่วมกันตัดสินใจเลือกผู้ไกล่เกลี่ยหลังจากที่ได้มีความเห็นร่วมกันในการเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในลำดับแรกแล้ว

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงคัดเลือกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยได้แล้วนั้น จะทำให้มีผู้เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนี้อยู่สามฝ่าย ได้แก่ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายและตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย ในกรณีที่เป็นการคดีปกครองทั่วไปเมื่อมีผู้เกี่ยวข้องครบทั้งสามฝ่ายแล้วนั้น ก็อาจเริ่มขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้

อย่างไรก็ตาม ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าคดีดังกล่าว เป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะตัว และมีความซับซ้อนอยู่พอสมควร เพื่อให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสม และเป็นธรรมต่อผู้เสียหายในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด จึงควรให้มีการพิจารณาหาผู้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย

ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในฐานะที่มีความอิสระ เป็นคนกลาง ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งในส่วนของกรให้คำแนะนำ การแสวงหาจุดร่วมที่จะประสานประโยชน์ร่วมกัน และการสนับสนุนให้คู่กรณีสามารถหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้นั้น แม้ว่าทั้งในส่วนของหน้าที่และกระบวนการจะมีความยืดหยุ่นเมื่อเทียบกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกครองก็ตาม แต่ทั้งหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยและกระบวนการดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้ขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง รวมถึงการดำเนินการในทุกขั้นตอนของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยนี้ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน

เมื่อคู่กรณีตกลงเห็นพ้องให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการยื่นคำขอหรือตามที่ศาลให้คำแนะนำก็ตาม ตุลาการเจ้าของสำนวนคดีอาจหยุดกระบวนการพิจารณาคดีไว้จนกว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลง

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการดังนี้

1. กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้
2. กำหนดให้ศาลปกครองสามารถไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้ในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจยินยอมให้นำคดีพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเช่นว่านั้นจะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
3. กำหนดให้ลักษณะคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่สามารถไกล่เกลี่ยได้จะต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับการทะเลาะหรือล่าช้า หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการทำละเมิด รวมถึงคดีปกครองทาง

สิ่งแวดลอมที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยางไรก็ตาม ศาลปกครองไมสามารถนำวิธีการ โกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดลอมได้ในกรณีที่เป็นการ โกล่เกลี่ยเพื่อเพิกถอนกฎหรือ
คำสั่งทางปกครอง

4. กำหนดให้คำพิพากษาตามเนื้อหาที่คู่กรณีตกลงกันไว้จากการ โกล่เกลี่ยคดีปกครอง
ทางสิ่งแวดลอมเป็นที่สุดและต้องห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ในเนื้อหาของคำพิพากษาดังกล่าว

สำหรับการพิจารณาว่า คดีปกครองทางสิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นประเภทใดมีความ
เหมาะสมที่จะนำวิธีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาท และคดีปกครองทาง
สิ่งแวดลอมประเภทใดที่ควรใช้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามแนวทางการพิจารณาคดี
ปกครองทั่วไป นั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา

โดยแยกตามประเภทคดีปกครองทางสิ่งแวดลอมส่วนใหญ่ที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครอง 4 ประเภทหลัก ดังนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีประเภทนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับการเพิกถอนการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยไม่มี
อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองที่กระทำโดยไม่สุจริตอัน
สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ
ขั้นตอน วิธีการ ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมและก่อให้เกิดความ
เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดลอม

สำหรับกรณีดังกล่าวพิจารณาได้ว่า คดีลักษณะนี้เป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจ
ฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองที่มีลักษณะเป็น
การทั่วไป เช่น กฎ อันหมายถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น
และบทข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใด
หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และนิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ
อันได้แก่ คำสั่งทางปกครอง อันหมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ
เจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน
ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือ
ชั่วคราว เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้การ

นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการถมทะเลโดยมิชอบด้วยกฎหมายส่งผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกกัดเซาะและได้รับความเสียหาย เป็นต้น สำหรับคดีประเภทนี้ โดยหลักแล้วถือเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในเรื่องปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้พิจารณาได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีหลักการว่าต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง และเป็นหลักการที่รับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน จึงไม่ควรนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมประเภทนี้

นอกจากนี้ คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองโดยส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนโดยทั่วไป จึงควรให้ศาลปกครองทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองผ่านกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามปกติ

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่า หากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีหลายแนวทางก็น่าที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีดังกล่าวได้โดยอยู่ในขอบอำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองมี แต่หากเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายโดยเกิดจากการใช้อำนาจผูกพัน เช่น เป็นการออกคำสั่งที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งจะต้องได้ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายต้องการและต้องตัดสินใจออกคำสั่งไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการที่ไม่อาจเลือกแนวทางการกระทำตามที่ตนเห็นว่ามีเหมาะสมกว่าได้ ในกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีเห็นควรให้ดำเนินตามรูปแบบกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามปกติ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เช่น คดีเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 คดีฟ้องขอให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ไม่เข้าดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และไม่ควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัทเอกชนผู้เป็นคู่กรณีดำเนินการขุดลอกตะกอนดินที่ปนเปื้อน

สารตะกั่ว คดีชาวบ้านฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ประทอนบัตร การทำเหมืองแร่ของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง แต่ละเลยมิได้ปฏิบัติตามวิธีการทำเหมืองแร่ และเจื้อนใจท้ายประทอนบัตร เป็นต้น

สำหรับกรณีดังกล่าวพิจารณาได้ว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็น เหตุให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมยื่นฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะมีคำ ขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเช่นว่านั้นอยู่แล้ว แต่มิได้มีการดำเนินการตามหน้าที่ หรือดำเนินการอย่างล่าช้าเกินสมควร ประเด็นข้อขัดแย้งจึงเป็นเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติตาม หน้าที่ที่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นคดีประเภทนี้จึงมีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เข้ามาใช้ในการระงับคดีเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากความเป็นไปได้ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะสามารถตกลง กันได้อย่างรวดเร็ว นั้นมีมากกว่าการดำเนินการฟ้องคดีตามขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา พิพากษาคดีปกครองตามปกติ

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอัน เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เช่น คดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองปล่อย น้ำเสียลงสู่คลองสาธารณะ โดยมีได้มีการบำบัดน้ำเสีย คดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิด โดยการก่อสร้างเขื่อนกันทราย และคลื่นเป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง เป็นต้น

สำหรับกรณีดังกล่าวพิจารณาได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และสิ่งแวดล้อมนั้น การฟ้องคดีที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเยียวยาความ

เสียหายโดยอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นตัวเงิน ซึ่งในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมนั้น การกำหนดค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย และต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิคที่จะต้องมีการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่ในการประเมิน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความตกลงร่วมกันในการยอมรับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเงินนั้นเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะนำไปสู่การระงับคดี กล่าวคือ หากการเรียกร้องประโยชน์หรือค่าชดเชยสินไหมทดแทนของกลุ่มที่ได้รับความเสียหายเป็นที่ตกลงกันได้กับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากรัฐโดยอยู่บนหลักการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นของผู้เชี่ยวชาญ ย่อมทำให้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมประเภทนี้ระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้โดยเร็ว คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมประเภทดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับคดี

อย่างไรก็ตาม หากการเรียกร้องประโยชน์ของกลุ่มที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นไปในลักษณะที่มีคำขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยมิได้เป็นการเรียกร้องการชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงินนั้น ในที่นี้ต้องพิจารณาว่าจะสามารถใช่วิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ต่อเมื่อการกระทำหรืองดเว้นกระทำการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอยู่บนหลักการพื้นฐานการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ความตกลงระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองถูกกำหนดนิยามไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จากบทนิยามดังกล่าวพิจารณาได้ว่าสัญญาทางปกครองจะต้องประกอบด้วยประการที่หนึ่ง คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงงประโยชน์

จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือ เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้ อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น คดี ชาวบ้านฟ้องกรณีได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะจากการที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณพื้นที่ตำบล ราชาทะเว คดีสัญญาที่เมืองพัทยาจ้างเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำ เสีย อันเป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

สำหรับกรณีดังกล่าวพิจารณาได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันที่มีความ เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นประกอบไปด้วยข้อพิพาทในทางเนื้อหาของข้อสัญญาที่มีลักษณะเป็น การดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครองและข้อพิพาท ที่เกี่ยวกับตัวเงินที่เป็นค่าตอบแทนในสัญญาทางปกครองหรือตัวเงินที่คู่กรณีเรียกร้องค่าเสียหาย จากการที่คู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทาง ปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเนื้อหาของข้อสัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะจะสามารถนำวิธีการ ไกล่เกลี่ยมาใช้ได้ต่อเมื่อการตกลงระหว่างคู่กรณีอยู่ภายในขอบเขตของการคำนึงถึงประโยชน์ สาธารณะเป็นสำคัญอันเป็นหลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก สัญญาทางปกครองเกิดขึ้นเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล ทั้งนี้ การตกลงร่วมกันระหว่าง คู่กรณีในการไกล่เกลี่ยเนื้อหาของสัญญาทางปกครองจะต้องไม่กระทบต่อข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมี ลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เนื่องจากสัญญาทางปกครองมีความแตกต่างจากสัญญาทาง แพ่งโดยทั่วไปซึ่งข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาจากตัวเงินที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นค่าตอบแทนจากสัญญาหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่คู่กรณีอีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตาม สัญญาก็ตาม กรณีนี้มีความเห็นว่าคู่กรณีสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องตัวเงินได้จนเป็นที่พึงพอใจ ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เนื่องจากไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสัญญาทางปกครองที่มี วัตถุประสงค์ให้บริการสาธารณะบรรลุผล

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในทุกประเภท คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมบางประเภทมีความจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมบางประเภทที่มีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับคดี อันจะสามารถช่วยลดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้ปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองลดจำนวนลงได้มาก เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีขั้นตอนและกระบวนการที่มีความยุ่งยากน้อยกว่ากระบวนการทางศาล เมื่อการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความรวดเร็วขึ้นย่อมทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมลดความรุนแรงและมีความจำกัดพื้นที่ความเสียหายได้มากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างทันท่วงที



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎบัตรสหประชาชาติ พ.ศ. 2488

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. (2555). *เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องสิ่งแวดล้อมประเทศไทย*. (2555). *เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องสิ่งแวดล้อมประเทศไทย* คิดเห็น โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.

กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม (ม.ป.ป.). (2545) *การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีไกล่เกลี่ย*.

กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). *การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกษม คมสัจย์ธรรม. (2552). *กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท* สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพฯ: โดยอรุณการพิมพ์.

เกษม จันทร์แก้ว. (2541). *เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง. (2555). *แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง. (2556). *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองแนวทางการสั่งคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (2553). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

คมวัชร เอียงอ่อง. (2551). “การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา,” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* สืบค้น 19 ธันวาคม 2556 จาก

http://elib.coj.go.th/Article/courtP2_4_8.pdf

เจตน์ สถาวรศิลป์. (2554). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตั้งคม กฎหมาย ข้อพิพาทกับองค์กรตุลาการ : ความสัมพันธ์ที่อาจถูกละเลย?,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 11 (4). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณัฐฐา มุนจินดา. (2547). *ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี* บท
บัญญัติ, เล่มที่ 60 ตอน 4, (ธันวาคม 2547). กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *ความหมายของประโยชน์สาธารณะ* สืบค้น 19 มกราคม 2558 จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ
พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม.
- บุญตา ส. ผาบมีชัย. (2547). *กระบวนการว่าด้วยการไต่เถียงข้อพิพาทศึกษา : เปรียบเทียบความ
กฎหมายไทยและสาธารณประชาธิปไตยประชาชนลาว* (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เบญจพร วัชรระวุฒิชัย. (2551). *สถานะของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)
ในกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม* บทบัญญัติ, 64 ตอนที่ 3.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- ประยูร กาญจนกุล. (2523). “คดีปกครอง” *คู่มือ*, ปีที่ 27 เล่ม 5 (กันยายน-ตุลาคม).
- ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2547). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดี การพิจารณาคดีและการบังคับ
คดีปกครอง, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง
สำหรับบุคลากรของสำนักงานปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ 2.*
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. “การไต่เถียงข้อพิพาทในคดีศาลเยาวชนและครอบครัว,” *ไต่เถียงปริทัศน์
วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* สืบค้น 19 ธันวาคม 2556 จาก
http://elib.coj.go.th/Article/courtP6_1_7.pdf
- พรชัย ด่านวิวัฒน์. (2543). “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน,”

- วารสารนิติศาสตร์, 30 (1). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย ด้านวิวัฒน์. (2550). *กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2555). “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” *อุทธรณ์* (พ.ย.-ธ.ค. 55) สืบค้น 15 มกราคม 2557 จาก http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b153%20-Jun_9_6.pdf
- ภาณุ รั้งสีสหัส. (2538). “การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท Mediation or Conciliation,” *ศาลพาห* (เมษายน-มิถุนายน 2538). กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมตุลาการ กระทรวงยุติธรรม.
- โกกิน พลกุล. (2528) *เอกสารคำบรรยายวิชา ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส ภาค 2/2528* (อัดสำเนา). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกกิน พลกุล. (2547). *คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง*. สืบค้น 20 กันยายน 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=245>
- มงคล วุฒิชนากุล. (2536). *การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนตรี สิลปมหาบัณฑิต. (2555). “ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม,” *วารสารศาลยุติธรรม* สืบค้น 19 ธันวาคม 2556 จาก http://elib.coj.go.th/Article/j2_9_1.pdf
- ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- วงศ์ศิษย์ วรกิจโสภณไพศาล. (2552). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนเสนอคดีต่อศาล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ลักษณะและประเภทของคดีปกครอง เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 5*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

- วรรณภา ตีระสังขะ. (2548). “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (la charte de l'environnement),” สืบค้น 25 พฤษภาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=707>
- วาสิณี นันทขว้าง. (2555). *แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิฑิต มันทากรณ์. (2530). “สิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชน แสงสว่างจากความชุ่มมัว,” *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์* (กรกฎาคม-กันยายน).
- ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม สำนักงานศาลปกครอง. (2554).
- ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2551). *การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *รายงานการวิจัยเรื่องคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวกับคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). “การกระทำทางปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์*, 17 (3).
- สรวิศ ลิขีประยูร. (2549). “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลประเทศอังกฤษ ระงับข้อพิพาทปริทัศน์,” *ศาลยุติธรรมปริทัศน์* กันยายน-ธันวาคม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม. สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: โดยเพชรรุ่งการพิมพ์.
- สำนักงานศาลปกครอง *ลักษณะคดีปกครอง* สืบค้น 24 มกราคม 2557, จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_accuse/02_acc08.htm
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สุทัศน์ ทองสถิต. (2549). *การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะเขตเตอร์และของเสียอันตราย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2550). “ศาลสิ่งแวดล้อม : กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม นิติธรรมก้าวไกล,” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 1 (6). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2539). *ทางเลือกในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ ดุลพาท*, 1 (43).

- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิทย์ ชีรพงษ์. (2538). “ระบบการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความของศาลแพ่ง,” *คูหาท*, 4 (42).
- โสมสกา เพชรานนท์. (2553). *เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อนันต์ ลิ่มฉาย. (2556). *การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. สืบค้น 5 มกราคม 2557 จาก http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge_report/jrp2556_11_39.pdf
- อังคณา เสาธงทอง. (2550). *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดม เพ็องพุง. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ภาษาต่างประเทศ

- David Shapiro. (1999). *Alternative Dispute Resolution under the new Civil Rules: some guidelines for lawyers and judges*. *Litigation – the Journal of Contentious Business*.
- Eva H. tanks, A. Dan Tarlock, and John L. Hanks. (1974). *Environmental law and policy: cases and materials*. New York : Bloomington.
- Fisher, Roger and Ury, William. (1999). *Getting to Yes*. Random House Business Books.
- John Dewar. (1992). *Law and the Family*. London: Buttersworths.
- Nik Abdul Rashid. (1978). *The Environmental Law in Malaysia A Survey in “Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area*. University of Tokyo Press.

Niels S.J. Koeman. (1999). *Environmental Law in Europe*. The Hague : Kluwer Law International.

The Environmental Protection Act, 1974

Trevor Buck. (2004). *European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany*. University of Leicester – Department for Constitutional Affairs Justice, right and democracy.

UNESCO. (1959). *International Social Science Bulletin*. Paris: The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวณัฐชานาฏ จูติกัก

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2552 นิติศาสตรบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานบริหารงานปฏิรูปกฎหมาย 2

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

