

แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ Guidelines for the Development of Dispute Mediation in Administrative Courts: A study of Environmental Pollution Cases

ชญารณ ปินตาเขียว^{1*} และสันติพงษ์ कुमारสิงห์²

Chayaporn Pintakeaw^{1*} and Santiphong Kumansing²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

²อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

^{1*}Master Student of laws School Sripatum University

²Lecturer from the Faculty of Law Sripatum University

*Corresponding Author Email: toonchayaporn@gmail.com

Received: 2 October 2025 Revised: 27 October 2025 Accepted: 30 October 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ 2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในศาลไทยและศาลต่างประเทศ 3. เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ และ 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยทางเอกสาร ด้วยการทบทวนวรรณกรรมจากตำรา เอกสาร รายงานการวิจัย การประชุม สัมมนา วิทยานิพนธ์และบทความ แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาทอย่างสันติวิธีประเภทหนึ่ง และเป็นกระบวนการที่คู่ความหาทางยุติข้อพิพาทร่วมกัน การระงับข้อพิพาทที่จะต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่าย 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นพบว่าทุกประเทศมีทบัญญัติกฎหมายที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ 3) ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในไทยทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมาย คือ 3.1) ไม่มีทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยภายนอก ทั้งที่คดีสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ 3.2) ไม่มีหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยภายนอก และ 3.3) การจำกัดประเภทคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ย และ 4) ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาท กำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม และขยายประเภทคดีสิ่งแวดล้อมให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้โดยตรง



คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, วิธีพิจารณาคดีปกครอง, คดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

Abstract

This research consists purposes were 1. to study concepts theories and principles related to the development of dispute mediation in administrative courts, a case study of environmental pollution cases 2. to study laws related to the development of dispute mediation in administrative courts, a case study of environmental pollution cases in Thai and foreign courts 3. to analyze the development of dispute mediation in administrative courts, a case study of environmental pollution cases and 4. to recommend appropriate legal guidelines for the development of dispute mediation in administrative courts, a case study of environmental pollution cases. This qualitative research conducted through documentary research by reviewing literature from textbooks, documents, research reports, conferences, seminars, theses and academic articles. The information collected from the relevant documents is then analyzed using content analysis. The study found that 1) Dispute mediation is a type of peaceful settlement. It is a process in which parties seek to resolve their disputes together. Dispute resolution requires the participation of a mediator or third party to resolve the dispute, which is acceptable to both parties 2) Mediation in administrative cases is based on the laws of the French Republic and the Federal Republic of Germany. And Japan found that every country has legal provisions that allow outsiders or specialists to act as mediators in administrative disputes 3) The environmental pollution problem in Thailand has become more severe and has led to legal disputes because 3.1) there is no provision specifying the qualifications and roles of outside mediators, even though environmental cases require experts 3.2) there are no compensation criteria for outside mediators 3.3) the types of cases that enter mediation and 4) The researcher proposes amending the Administrative Court Act and Administrative Court Procedure (No. 12) B.E. 2019 and related regulations to allow experts to play a role, determine appropriate compensation, and expand the types of environmental cases that can enter the mediation process directly.

Keywords: Mediation of Disputes, Administrative Court Procedure, Environmental Pollution Cases

บทนำ

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งในรูปของดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุและอากาศ ซึ่งให้คุณประโยชน์ต่อการดำรงชีพและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การใช้ทรัพยากรเกินขีดความสามารถของธรรมชาติย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและกระทบต่อคุณภาพชีวิตในระยะยาว สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในระดับโลกและระดับประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของปัญหาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ น้ำ เสียง ดินและอาหาร ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทั้ง

ทางเศรษฐกิจและสุขภาพ (ศศิน เฉลิมลาภ, 2560) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าว กลไกทางกฎหมายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ อันได้รับการเน้นย้ำในการประชุมของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เมื่อปี ค.ศ. 2006 ที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งได้เสนอแนวทางพัฒนานโยบาย กฎเกณฑ์ และกระบวนการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2564) รวมถึงการส่งเสริมการใช้ศาลชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อมและวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีในประเทศไทย ศาลยุติธรรมได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีอาญาและแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ขณะที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ (สำนักงานศาลปกครอง, 2559)

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษจะได้ออมรับมากขึ้น หากมีระบบที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นหลักประกันได้ว่ากฎหมายและกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นได้มีการบังคับใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรศึกษาถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตราที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, 2557) หากสามารถนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ และให้มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้านมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ และผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กำหนดไว้ ซึ่งถือว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งให้คู่กรณีสามารถหาทางออกร่วมกันได้ (วศิน ยิ้มแย้ม และเยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, 2565) ทั้งนี้การไม่จำกัดประเภทคดีก็เป็นอีกวิธีที่จะสามารถทำให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปอย่างครอบคลุม อันทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติไปได้อย่างเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายอย่างรวดเร็ว ลดความขัดแย้งของคู่กรณี ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล (สำนักงานศาลปกครอง, 2558) ปัญหาด้านมลพิษได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วเป็นประโยชน์ต่อทั้งทรัพยากรธรรมชาติและผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การไกล่เกลี่ยคดีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษมีผลใช้ได้จริงและทำให้กระบวนการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562)

ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน คือ ปริมาณคดีสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความซับซ้อนของคดี ตลอดจนระยะเวลาการพิจารณาที่ล่าช้า ดังนั้น การใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงถือเป็นแนวทางสำคัญที่สามารถลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ช่วยให้การแก้ไขข้อพิพาทเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถหาทางออกร่วมกันได้อย่างเป็นธรรม ลดความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาบทบาทและศักยภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านมลพิษ รวมถึงการเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในศาลไทยและศาลต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยนี้ ได้ทำการศึกษารวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ ได้แก่ แนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางสิ่งแวดล้อม แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักนิติรัฐ โดยเฉพาะแนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกประเภทหนึ่ง และศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเรื่องมลพิษตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เปรียบเทียบกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศที่เป็นต้นแบบที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรมในประเทศไทย คำวินิจฉัยคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง โดยเน้นการศึกษาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเรื่องมลพิษของประเทศไทย ที่ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่อาจลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลได้ โดยนำผลการศึกษาที่ได้รับมาประกอบการวิเคราะห์และหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องมลพิษต่อไป

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการศึกษา ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลการวิจัย ได้แก่ การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งจะทำการศึกษาวเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ตัวบทกฎหมาย และคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจแนวคิด ทฤษฎีและ หลักการ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ จากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบ เพื่อสรุปผลและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) ด้วยการทบทวนวรรณกรรมจากตำรา เอกสาร รายงานการวิจัย การประชุม สัมมนา วิทยานิพนธ์และบทความ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอเป็นความเรียง (Descriptive) เพื่อให้ได้คำตอบเชิงเปรียบเทียบที่เป็นข้อค้นพบของงานวิจัย

ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

ผลการวิจัยพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับข้อพิพาทโดยไม่ต้องพึ่งพากระบวนการแบบเดิม การไกล่เกลี่ยเน้นการเจรจาโดยมีบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีให้สามารถตกลงกันได้ โดยไม่ใช่การตัดสินหรือวินิจฉัยจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2558) รูปแบบของการไกล่เกลี่ยสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทในแต่ละกรณี โดยเฉพาะในสังคมสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของปัญหามากยิ่งขึ้น การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1 แนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งตามแนวทางของสำนัก Harvard ซึ่งพัฒนาโดย Roger Fisher และ William Ury ได้เสนอหลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 4 ประการ คือ ประการแรก การแยกปัญหาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหนึ่งในหลักการสำคัญที่ส่งเสริมความสำเร็จของการเจรจาคือการแยกข้อพิพาทออกจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันทางสังคมหรืออาชีพ ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจได้รับผลกระทบหากไม่สามารถจัดการข้อขัดแย้งอย่างเหมาะสม ดังนั้น การแยกข้อพิพาทออกจากความรู้สึกส่วนตัวจึงเป็นขั้นตอนสำคัญ ในการเริ่มต้นการเจรจาโดยไม่ปิดกั้นความคิดเห็นของอีกฝ่าย ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจในบริบทของข้อพิพาทและความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีอย่างลึกซึ้ง ประการต่อมา การเจรจาควรมุ่งเน้นที่ประโยชน์และความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี มากกว่าการยึดติดอยู่กับตำแหน่งหรือข้อเรียกร้องตามกฎหมาย ความเข้าใจในเบื้องลึกของความต้องการ เช่น ความมั่นคง ความรู้สึกได้รับการยอมรับ หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นปัจจัยที่สามารถทำให้ทั้งสองฝ่ายหาจุดร่วมกันได้ง่ายขึ้นกว่าการเจรจาโดยอิงจากสถานะทางกฎหมายหรือสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การแสวงหาทางเลือกที่หลากหลายและความเป็นไปได้ในการตัดสินใจถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทไม่ควรถูกจำกัดไว้เพียงทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง แต่ควรมองหาทางออกที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ร่วมกัน โดยต้องระงับไม่ยึดติดกับทางออกใดทางออกหนึ่งจนปิดกั้นความเป็นไปได้อื่น ๆ ที่อาจตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายได้ดีกว่า

1.2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและกรอบแนวทางของการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายและการปฏิบัติจริง ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นการสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในภาพรวมอย่างแท้จริง ได้แก่ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ถือเป็นแนวทางสำคัญในการบูรณาการความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล โดยกำหนดให้การตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันต้องไม่กระทบต่อศักยภาพของคนรุ่นอนาคตในการตอบสนองความต้องการของตนเอง แนวคิดนี้ได้รับการเผยแพร่ผ่านรายงาน Our Common Future โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโลก (WCED) เมื่อปี ค.ศ. 1987 และเป็นรากฐานสำคัญของนโยบายสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ในขณะเดียวกันแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ได้รับการพัฒนาโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 โดยยืนยันว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติและถูกนำไปใช้ในกลไกด้านสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นระบบภาษีมลพิษ การซื้อขายคาร์บอน (Carbon Trading) ค่าปรับทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจน กลไกค่าประกันการฟื้นฟูพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและลดแรงจูงใจในการก่อมลพิษในระดับระบบ นอกจากนี้ แนวคิดการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นอีกหลักการที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ โดยเน้นการดำเนินการเชิงป้องกันในกรณีที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนว่ากิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งจะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงหรือย้อนกลับไม่ได้ หลักการนี้จึงให้ความสำคัญกับ “การระวังไว้ก่อน” แทนที่จะรอให้เกิดความเสียหายแล้วจึงลงมือแก้ไข ท้ายที่สุด แนวคิดการประเมินวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment: LCA) เป็นเครื่องมือทางวิชาการที่ช่วยให้สามารถประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม ตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบ การผลิต การใช้งาน การขนส่ง ไปจนถึงการจัดการของเสียหรือการนำกลับมาใช้ใหม่ แนวคิดนี้มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอนของวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ อีกทั้งยังช่วยให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคสามารถตัดสินใจโดยคำนึงถึงมิติของสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีข้อมูลรองรับ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการส่งเสริมแนวทางการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนในระยะยาว (ฤกษ์ณะ ช่างกล่อม, 2556)

1.3 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติ ย่อมต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของ กฎหมายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐใช้อำนาจทางปกครองผ่านการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง กฎหมายปกครองจึงมีบทบาททั้งในด้านการสนับสนุนการบริหารกิจการสาธารณะ และในขณะเดียวกัน ทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมเพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตจนกลายเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ฝ่ายปกครอง ตามความหมายในกฎหมายปกครอง มิได้จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหน่วยงานอิสระ และองค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติภารกิจสาธารณะ การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ หลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตย หลักนิติธรรมในบริบทนี้หมายความว่า

อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับไม่มีสิทธิที่จะปฏิบัตินอกเหนือหรือยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลใดก็ตามจะต้องไม่ถูกลงโทษหากไม่ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2. การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในศาลไทยและศาลต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า การศึกษาวิจัยนี้เป็นหาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลได้ ดังนี้

2.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมที่ศาลแพ่ง ซึ่งเป็นต้นแบบของการใช้การเจรจาประนีประนอมในการระงับข้อพิพาทในศาล อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยแบ่งออกเป็น 3 ระเบียบหลัก ได้แก่ การไกล่เกลี่ยโดยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี การไกล่เกลี่ยโดยผู้พิพากษาที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี และการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษา ในปัจจุบันกระบวนการดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับใช้ในศาลปกครองเช่นกัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และตามมาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ชาญถูกนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมด้วย

2.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการรับรองในทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย (la conciliation) เพื่อระงับข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล การบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทเข้ามาใช้ในระบบกฎหมายปกครอง โดยตลอดระยะเวลาที่ยี่สิบปีที่ผ่านมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบของการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการยุติข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ลักษณะเด่นประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ การนำหลักความสมัครใจของคู่กรณีที่เป็นลักษณะทางแพ่งและพาณิชย์มาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง โดยปกติทั่วไปตุลาการศาลซึ่งเป็นอธิบดีศาลปกครอง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้สั่งให้ทำการไกล่เกลี่ยและจะนั่งเป็นประธานในการไกล่เกลี่ย โดยไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วม ทั้งนี้ อาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจำนวนหนึ่งคนหรือหลายคนเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วย ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและสถานการณ์ของแต่ละคดีที่จะทำการไกล่เกลี่ย ซึ่งในมาตรา L. 213-1 แห่งประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง วางหลักว่า การไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการตามหมวดนี้ ดำเนินการโดยคู่กรณีสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายด้วยความช่วยเหลือของ

บุคคลที่สาม ในฐานะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการเลือกมาจากคู่กรณี หรือได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยศาลปกครองซึ่งเป็นไปตามความตกลงของคู่กรณี ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ในกรณีคู่กรณีเป็นผู้ริเริ่มไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีอาจยื่นคำร้องต่อศาลร่วมกัน เพื่อเสนอชื่อผู้ไกล่เกลี่ยที่เห็นว่าเหมาะสม หรือให้ศาลเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมทำหน้าที่แทน ส่วนกรณีตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินคดี ทั้งนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความทั้งสองฝ่าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L.213-7 โดยศาลสามารถมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งในคดีนั้นทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรืออาจคัดเลือกบุคคลภายนอกซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ โดยที่คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องให้ความยินยอมก่อนเสมอ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรองรับการไกล่เกลี่ยในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง แต่การดำเนินการไกล่เกลี่ยภายใต้ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล กล่าวคือ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีความประสงค์ให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาท หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ย หรือไม่มีเหตุอันควรที่จะดำเนินการกระบวนการดังกล่าว ศาลสามารถมีคำพิพากษาปฏิเสธคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ และคำพิพากษาดังกล่าวจะถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้อีก สถานะของการไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงอยู่ในกรอบของความยืดหยุ่นสูง เป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้คู่ความสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้โดยไม่ต้องพึ่งการตัดสินที่เด็ดขาดจากศาล แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและการพิจารณาอย่างรอบคอบขององค์กรคณะผู้พิพากษา (พัชรา จิตรมหิมา, 2560)

2.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเฉพาะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอย่างชัดเจนเช่นในบางประเทศอื่น ๆ แต่ก็มีควมพยายามอย่างต่อเนื่องในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้เป็นเครื่องมือทางเลือกในการระงับข้อพิพาทภายในศาล โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่มีการขับเคลื่อนทางนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ โดยรัฐบาลกลางได้เปิดโอกาสให้มลรัฐทั้ง 16 แห่งของประเทศสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยในศาลได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเต็มรูปแบบ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวก แม้จะไม่มีบทกฎหมายเฉพาะเจาะจงที่บัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยไว้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็สามารถดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้อำนาจตามดุลพินิจเพื่อจัดการบริหารงานในคดีได้อย่างยืดหยุ่น โดยเฉพาะ บทบัญญัติมาตรา 4 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO) วรรคหนึ่ง เปิดช่องให้มีการจัดการคดีในลักษณะที่ไม่เคร่งครัดกับรูปแบบของการพิจารณาแบบทางการ ขณะที่วรรคสองได้ระบุข้อยกเว้นจากวรรคแรกไว้ในบางกรณีว่า ผู้พิพากษาอาจปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานศาลได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลนั้น สามารถนับเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานศาลเช่นกัน และอยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้พิพากษาที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมนอกจากนี้ ยังมีการอ้างอิงถึงบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคแรก ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung: ZPO) ซึ่งเปิดทางให้ศาลใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างพิจารณาคดี โดยถือว่าผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยนั้นปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ โดยอาศัยช่องทางตามมาตรา 173 ของประมวลเดียวกันที่อนุญาตให้สามารถนำบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองได้ในบางกรณี ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีปกครอง (VwGO) การไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง แต่เกิดขึ้นจากการบูรณาการบทกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของศาลในการบริหารจัดการกระบวนการพิจารณาคดีให้มีประสิทธิภาพและยืดหยุ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม โดยยังคงยึดถือหลักความสมดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับการบริหารงานในศาลอย่างชัดเจน ในการไกล่เกลี่ยคู่กรณีจะร่วมกันพิจารณาคัดเลือกตุลาการผู้ที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของตนจากบัญชีรายชื่อตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยคดี และมีผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยประกอบด้วยคู่กรณีทั้งสองฝ่าย บุคคลที่คู่กรณีไว้วางใจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วย (พัชมาจิตร์หิมา, 2560)

2.4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นในอดีตเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นได้เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันในระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม การเร่งรัดอุตสาหกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นโดยไม่ให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษจากกระบวนการผลิตในหลายพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบร้ายแรงต่อชีวิต สุขภาพ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนหนึ่งในกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่โด่งดังและถือเป็นสัญญาณเตือนครั้งสำคัญของประเทศญี่ปุ่น คือ กรณีเหมืองแร่ทองแดงอะชิโอ (Ashio Copper Mine) ซึ่งเกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจากการทำเหมือง ก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับผู้ประกอบการเหมือง กรณีดังกล่าวได้ขุดุดจากการใช้กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย แม้จะต้องใช้เวลายาวนานกว่าจะบรรลุข้อตกลง และการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ตามมาอย่างรวดเร็วยิ่งทำให้ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่นเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีจำนวนมาก สะท้อนถึงความลำบากของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเมื่อต้องพิสูจน์ความเสียหายด้วยตนเองตามหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยละเมิดที่คล้ายคลึงกับระบบของไทย ซึ่งผู้เสียหายมีภาระต้องพิสูจน์ความเสียหายและความเชื่อมโยงกับการกระทำของผู้ถูกฟ้อง ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะในคดีที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือสิ่งแวดล้อม ด้วยปัญหาเชิงระบบที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน รัฐบาลและศาลของญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับตัวให้สอดคล้องกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม จึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR Act) ปี ค.ศ. 2007 เพื่อส่งเสริมการใช้กลไกการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยทั้งในศาลและโดยหน่วยงานทางปกครอง การไกล่เกลี่ยโดยศาล มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยทำหน้าที่บุคคลที่สามผู้เป็นกลาง ช่วยเสนอแนวทางแก้ไขข้อพิพาท คณะกรรมการอาจประกอบด้วยผู้พิพากษาและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น แพทย์ นักกฎหมาย นักวิชาการ หรือผู้ทำงานในท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจลักษณะข้อพิพาทได้อย่างเหมาะสม กระบวนการแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การเจรจาโดยผู้ไกล่เกลี่ยช่วยประสานความเห็น และ 2) ผู้ไกล่เกลี่ยเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่คู่กรณี ส่วนการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานทางปกครอง (Administrative ADR) ใช้กันมากในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่น หน่วยงานดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่งก่อตั้งตามกฎหมายเฉพาะ เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น “คณะกรรมการกลางวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” และ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด” เป็นคณะกรรมการที่ใช้อำนาจถึงตุลาการ มีความเป็นอิสระและมีลักษณะเฉพาะในการใช้อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบของคณะกรรมการกลางวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ได้แก่ ประธานและกรรมการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภา สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน

30 คน รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการกลางวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทมลพิษ 7 ประเภท ได้แก่ อากาศ น้ำ ดิน เสียง การสั่นสะเทือน การหลุดตัวของดิน และกลิ่นไม่พึงประสงค์ คณะกรรมการนี้ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่น รวบรวมข้อมูลและสถิติข้อร้องเรียน รวมถึงประสานงานด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินกับกิจกรรมอุตสาหกรรม เกษตร และป่าไม้ เพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ (พิชมา จิตธรรมิมา, 2560)

3. การวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลได้ ดังนี้

3.1 ปัญหาการที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลภายนอกที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ดังนี้

1) ปัญหาไม่มีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ให้ความสำคัญกับการนำบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบซึ่งในประมวลกฎหมายยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกเข้าร่วมกระบวนการได้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากทั้งสองฝ่าย ขณะที่ในประเทศเยอรมนี แม้จะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการไกล่เกลี่ยอย่างเฉพาะเจาะจงในกฎหมายปกครอง แต่ศาลปกครองสามารถจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยไว้ให้คู่กรณีเลือกโดยสมัครใจ ซึ่งสะท้อนถึงการคงไว้ซึ่งหลักความโปร่งใสและความสมัครใจ ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยแบ่งประเภทของมลพิษไว้อย่างครอบคลุม ทั้งมลพิษทางอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสั่นสะเทือน การหลุดตัวของดิน และกลิ่นไม่พึงประสงค์ ซึ่งเป็นแนวทางที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ยในเชิงวิชาการอย่างแท้จริง

2) การไม่มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย การไม่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลภายนอกที่อาจเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนี้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ยังขาดแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมมาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยเฉพาะในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะและความซับซ้อนสูง การมีผู้ไกล่เกลี่ยที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทสำคัญในการเป็นบุคคลกลาง เชื่อมประสานความคิดเห็นที่แตกต่างระหว่างคู่กรณี เพื่อส่งเสริมให้ทั้งสองฝ่ายสามารถหาข้อยุติร่วมกันได้โดยสันติ สำนักงานศาลยุติธรรมของไทย ได้กำหนดในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ว่า ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และมีประสบการณ์ในการทำงานไม่น้อยกว่าห้าปี หรือมีประสบการณ์ในสาขาที่เป็นประโยชน์ต่อการไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสิบปี มีความพร้อมในการอุทิศเวลา ไม่ประพฤติเสื่อมเสีย ไม่มีลักษณะหรือประกอบอาชีพที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ และต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่ได้รับการรับรอง ในประเทศญี่ปุ่น ก็มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยไว้ โดยมักคัดเลือกจากบุคคลที่มีอายุระหว่าง 40 ถึง 70 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีผู้ที่มีวุฒิภาวะและประสบการณ์เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2564)

3) การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านของผู้ไกล่เกลี่ย ความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ยในคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะข้อพิพาทด้านมลพิษ เป็นปัจจัยสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน

และเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้เฉพาะด้าน เช่น มลพิษทางอากาศจากควันพิษ ฝุ่น PM2.5 หรือก๊าซพิษ มลพิษทางน้ำจากสารเคมีหรือน้ำเสีย มลพิษทางดินจากโลหะหนักหรือขยะอุตสาหกรรม รวมถึงมลพิษทางเสียง แสง รังสี และของเสียอันตรายต่าง ๆ ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในวงกว้าง แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 จะกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย แต่ตุลาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย อาจยังขาดความรู้ลึกซึ้งเกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและเทคนิคเฉพาะทางการมีบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมลพิษเข้ามามีบทบาทในกระบวนการไกล่เกลี่ย จึงน่าจะช่วยให้การแก้ไขข้อพิพาทมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมตามสภาพปัญหาได้อย่างรอบด้าน ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีการแต่งตั้งตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยมีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในข้อพิพาทนั้น ๆ อันส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพและเกิดผลอย่างแท้จริง (คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, 2557)

3.2 การไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนการของบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย การไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนของบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง ถือเป็นปัญหาสำคัญที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดึงบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในคดีที่มีลักษณะซับซ้อนอย่างข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ซึ่งต้องใช้ความรู้เฉพาะทางในหลากหลายมิติ จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย และเปิดโอกาสให้ตุลาการหรือประธานศาลมีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนตามลักษณะของคดี ระยะเวลา และภาระงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ให้ความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันประเทศไทยก็มีการกำหนดค่าป่วยการแก่ผู้ไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมไว้ในระดับหนึ่ง โดยจ่ายเป็นรายคดีและสามารถปรับเปลี่ยนได้ในกรณีที่คดีมีความยุ่งยากซับซ้อนหรือใช้เวลาไกล่เกลี่ยมาก อย่างไรก็ตาม ระบบการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวอาจยังขาดกลไกที่สอดคล้องกับความหลากหลายของข้อพิพาทเฉพาะทาง และยังไม่มีการนำมาใช้กับการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองโดยตรง ดังนั้น การกำหนดค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม ไม่เพียงแต่เป็นแรงจูงใจให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย แต่ยังเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้ตอบสนองต่อข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะมากยิ่งขึ้น

3.3 ปัญหาการจำกัดประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ย จากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งได้นำหลักการจากการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ในระบบกฎหมายปกครอง โดยเน้นหลักความสมัครใจของคู่กรณีตามระเบียบของสหภาพยุโรป ซึ่งอนุญาตให้คู่กรณีสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้โดยไม่จำกัดประเภทของคดี ในลักษณะเดียวกัน กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้จำกัดประเภทของข้อพิพาททางปกครองที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ทำให้ข้อพิพาทหลากหลายประเภท รวมถึงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม ได้รับการไกล่เกลี่ยอย่างกว้างขวาง ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีการแยกประเภทข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมออกมาโดยเฉพาะ และจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเฉพาะทางทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการกับข้อพิพาทที่ซับซ้อนหรือมีมูลค่าสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทย แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะบัญญัติให้สามารถใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ในบางประเภทของคดี เช่น คดีละเลยต่อ

หน้าที่ คดีละเมิด และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ยังจำกัดอยู่เพียงบางลักษณะ และยังไม่ได้กำหนดประเภทคดีเพิ่มเติมตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ ส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของไทยยังมีข้อจำกัดเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

4. แนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศึกษากรณีคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษาวิจัยเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.1 การกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ในศาลปกครองคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ โดยมีการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

เพิ่มมาตราใหม่อีก 1 มาตรา ดังนี้

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรณีคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี อาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกคนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยร่วมกับตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 66/4 วรรคสาม หรือทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยลำพังก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความเหมาะสมของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งนั้น”

วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

และการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ โดยตราระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษ พ.ศ. ขึ้นใหม่ ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ดังนี้

ข้อ 1 ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีสัญชาติไทยและมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์

(3) เป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีและมีประสบการณ์ในการทำงานไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานสาขาต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสิบปี

(4) เป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไกล่เกลี่ยที่สำนักงานศาลปกครองจัดหรือรับรอง

(5) เป็นผู้มีความประพฤติสุจริต และไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการ หรือผู้บริหารในพรรคการเมือง

(8) ไม่เป็นข้าราชการตุลาการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนได้เสียในคดี

ข้อ 2 ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติเฉพาะด้าน ดังต่อไปนี้

- (1) มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง
- (2) มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในประเด็นที่เป็นข้อพิพาท เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือวิชาการด้านมลพิษ
- (3) มีประสบการณ์ทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย หรือการแก้ไขปัญหาระหว่างประชาชน

- (4) มีความสามารถในการสื่อสาร การประนีประนอม และการจัดการกระบวนการเจรจา อย่างเป็นกลาง

4.2 มีการกำหนดให้มีค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอกในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมมลพิษ การที่จะเสนอให้ศาลปกครองปรับแก้กฎหมายให้มีบุคคลภายนอกนั้น กลไกเรื่องค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลภายนอกถือเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนจะส่งเสริมความเป็นระบบ ความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง โดยเฉพาะคดีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยตราระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษ พ.ศ. ขึ้นใหม่ ในส่วนของการจ่ายค่าตอบแทน ดังนี้

ข้อ 1 “การจ่ายตอบแทนแก่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คิดเป็นรายคดี คดีละ 1,000 บาท ในกรณีที่คดีมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยรวมกันมากกว่า 6 ชั่วโมง ให้กำหนดอัตราค่าตอบแทนเกินกว่า 1,000 ก็ได้ แต่ต้องไม่เกินคดีละ 6,000 บาท ซึ่งในกรณีที่ไกล่เกลี่ยหลายคดีซึ่งมีประเด็นอย่างเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิดไปพร้อมกัน หรือมีลักษณะคดีอย่างเดียวกัน ให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายคดี แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 6,000 บาท”

4.3 การเพิ่มประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองของประเทศไทย กำหนดให้ประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยได้ตาม มาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เท่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยเฉพาะคดีบางประเภท ได้แก่ คดีที่เกี่ยวข้องกับการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ คดีละเมิดหรือความรับผิดอื่น และคดีสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีอื่นตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ข้อจำกัดดังกล่าวมีผลทำให้ คดีประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีจำนวนมากและซับซ้อน โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ยังไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเพราะคดีประเภทนี้มีลักษณะเป็นข้อพิพาทเชิงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจำกัดให้ไกล่เกลี่ยได้เฉพาะมาตรา 66/2 เท่านั้น จึงทำให้ศาลไม่สามารถใช้กลไกการไกล่เกลี่ยเพื่อบรรเทาภาระงานและยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากเดิม มาตรา 66/2 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

แก้ไขเป็น “มาตรา 66/2 ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็น การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ พบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาทอย่างสันติวิธีประเภทหนึ่ง และเป็น กระบวนการที่คู่ความทางข้อพิพาทร่วมกัน การระงับข้อพิพาทที่จะต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีส่วนร่วมในการ แก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่าย

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดี สิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในศาลไทยและศาลต่างประเทศ พบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นพบว่าทุกประเทศมีบทบัญญัติกฎหมายที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหรือ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้

3. เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ พบว่า ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในไทยทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมาย คือ 1) ไม่มีบทบัญญัติกำหนด คุณสมบัติและบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยภายนอก ทั้งที่คดีสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ 2) ไม่มีหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนสำหรับผู้ ไกล่เกลี่ยภายนอก และ 3) การจำกัดประเภทคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง กรณีศึกษาคดี สิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ พบว่าเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาท กำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม และขยายประเภทคดี สิ่งแวดล้อมที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้โดยตรง

การอภิปรายผล

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและกรอบแนวทางการ จัดการสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายและการปฏิบัติจริง ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นการสร้างดุลยภาพ

ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในภาพรวมอย่างแท้จริง และในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติย่อมต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐใช้อำนาจทางปกครองผ่านการดำเนินการของฝ่ายปกครอง

2. ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายหรือระเบียบที่รองรับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ใกล้ชิดที่เป็นบุคคลภายนอกหากมีการเปิดให้แต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น นักกฎหมายสิ่งแวดล้อม วิศวกรสิ่งแวดล้อม หรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มาทำหน้าที่ใกล้ชิดเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ก็จะสามารถช่วยให้การหาทางออกของข้อพิพาทมีความเหมาะสมและเป็นกลางมากขึ้น

3. การใกล้ชิดข้อพิพาทในคดีปกครองของประเทศไทย โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ยังถือว่ามีข้อจำกัดและขาดการพัฒนาในหลายด้าน หนึ่งในข้อจำกัดสำคัญคือ กระบวนการใกล้ชิดยังคงจำกัดบทบาทไว้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ใกล้ชิด แม้ในคดีที่มีลักษณะเฉพาะทางและต้องการความรู้ทางวิชาการ

4. การวิจัยนี้เสนอให้มีการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ใกล้ชิดข้อพิพาทและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ใกล้ชิด ในศาลปกครองคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ โดยมีการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ใกล้ชิดข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ และการกำหนดให้ค่าตอบแทนผู้ใกล้ชิดบุคคลภายนอกในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมมลพิษ รวมทั้งให้มีการเสนอเพิ่มมาตราใหม่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

ข้อค้นพบ หรือองค์ความรู้ใหม่

ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในไทยทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมายจำนวนมาก โดยเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ซึ่งการใกล้ชิดยังมีข้อจำกัดในเรื่อง มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและบทบาทของผู้ใกล้ชิดภายนอก ทั้งที่คดีสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ ไม่มีหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนสำหรับผู้ใกล้ชิดภายนอก และการจำกัดประเภทคดีที่เข้าสู่การใกล้ชิด ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาท กำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม และขยายประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้ชิดได้โดยตรง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาระงานของศาล และส่งเสริมความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะทางแนวทางการนำไปใช้

1.1 เสนอเพิ่มมาตราใหม่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เพื่อเปิดทางให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ใกล้ชิดให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยเพิ่มบทบัญญัติใหม่ เปิดโอกาสให้ศาลสามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้และเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นผู้ใกล้ชิด ร่วมกับตุลาการ หรือโดยลำพัง

1.2 ตราระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ใกล้ชิดด้านคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยแบ่งเป็นคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะด้าน

1.3 ตราระเบียบเพื่อกำหนดค่าตอบแทนของผู้ไกล่เกลี่ย

1.4 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เสนอให้เพิ่มคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542 สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ โดยให้ศาลพิจารณาว่าคดีใดเหมาะสม เนื่องจากคดีลักษณะนี้เกิดขึ้นจำนวนมาก มีลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถเจรจาทางออกร่วมกันได้

2. ข้อเสนอแนะการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยการปรับปรุงหรือแก้กฎหมายให้มีบุคคลภายนอกมีกลไกเรื่องค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนจะส่งเสริมความเป็นระบบ ความน่าเชื่อถือ และประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง โดยเฉพาะคดีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

เอกสารอ้างอิง

- กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). *การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง. (2557). *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. สำนักวิจัยและวิชาการ กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2564). *ศาลสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ: แนวทางเปรียบเทียบเพื่อพัฒนาระบบศาลสิ่งแวดล้อมของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- พัชมา จิตรมัทธา. (2560). *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไข เพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. เอกสารเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- วศิน ยิ้มแย้ม และเยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์. (2565). *การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กร ตุลาการในประเทศญี่ปุ่น Judicial Review of Administrative Actions in Japan*. *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา*, 4(1), 13-28.
- ศศิน เฉลิมลาภ. (2560). *สิ่งแวดล้อมศึกษาและการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2559). *คู่มือการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2548*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของกลไกไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.