

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง
ศึกษากรณีการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



นายพรพล คงมั่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal problems about the mediation in administrative case
: studying in mediation in an administrative case relating to
an environmental issue

Mr. PHACHARAPHON KHONGMAN



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ศึกษารณีกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ชื่อและนามสกุล	นายพชรพล คงมั่น
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนนวิชิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง
ศึกษารณีกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ผู้ศึกษา นายพชรพล คงมัน รหัสนักศึกษา 2654000500
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (2) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลียและกฎหมายปกครองของประเทศไทยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว (4) ศึกษาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางนิติศาสตร์ โดยการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องจากตำรา บทความวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารทางกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ รวมไปถึงการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่เป็นระบบและเหมาะสมอันสามารถนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า (1) ตามแนวคิด ทฤษฎี และหลักการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญที่สนับสนุนให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างสมบูรณ์โดยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีภายใต้กระบวนการที่มีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองเพียงอย่างเดียว และมีกำหนดระยะเวลาชัดเจนแน่นอน (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ ไม่ได้กำหนดให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และกำหนดระยะเวลาไม่ชัดเจนแน่นอน (3) กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดีเอาไว้ และกำหนดให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยทั้งประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครือรัฐออสเตรเลียต่างกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญไว้เหมือนกันว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองต้องดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาที่มีรวดเร็ว ชัดเจนแน่นอน โดยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ระยะเวลาไกล่เกลี่ยไม่เกิน 4 เดือน (4) เห็นควรเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2542 ให้เทียบเคียงกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลียและสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ การระงับข้อพิพาททางเลือก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

Independent Study title: “Legal problems about the mediation in administrative case

: studying in mediation in an administrative case relating to an environmental issue ”

Author: “Mr. PHACHARAPHON KHONGMAN”; ID: “2654000500”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Supatra Phanwichit; Academic year: 2023

Abstract

This independent study aims to (1) study concepts, theories, and principles related to criteria for mediation in an administrative case relating to an environmental issue; (2) compare laws of France, Australia and administrative law regarding such criteria; (3) analyze Thai law with laws in France and Australia and analyze issues concerning these criteria; (4) propose guidelines for improving and amending relevant laws.

This independent study is legal research using qualitative methods, primarily documentary research. It involves studying and collecting data from relevant academic documents, textbooks, articles, theses, legal documents, and various legal provisions. It also includes a comparative study of concepts, theories, principles, as well as French and Australian laws to obtain systematic and appropriate knowledge that can lead to further legal improvements.

The study found that (1) concepts, theories, and principles of mediation in an administrative case relating to an environmental issue support comprehensive dispute resolution, including pre-litigation mediation, with non-administrative court judges as mediators and with obvious period of time criteria; (2) the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 and the Regulation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Dispute Mediation B.E. 2542 do not specify criteria for pre-litigation mediation, do not allow non-administrative court judges to mediate, and do not set an obvious period of time; (3) French and Australian laws specify criteria for pre-litigation mediation in administrative cases and allow non-administrative court judges to mediate, while Thailand, France, and Australia all stipulate that mediation in administrative cases must be conducted within a quick, clear, and definite timeframe, with France specifying a mediation period not exceeding four months; (4) it is suggested to amend the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 and the Regulation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Dispute Mediation B.E. 2542 to align with French and Australian laws and conform to relevant concepts, theories, and principles of mediation in an administrative case relating to an environmental issue.

Keywords : Alternative dispute resolution Mediation in an administrative case

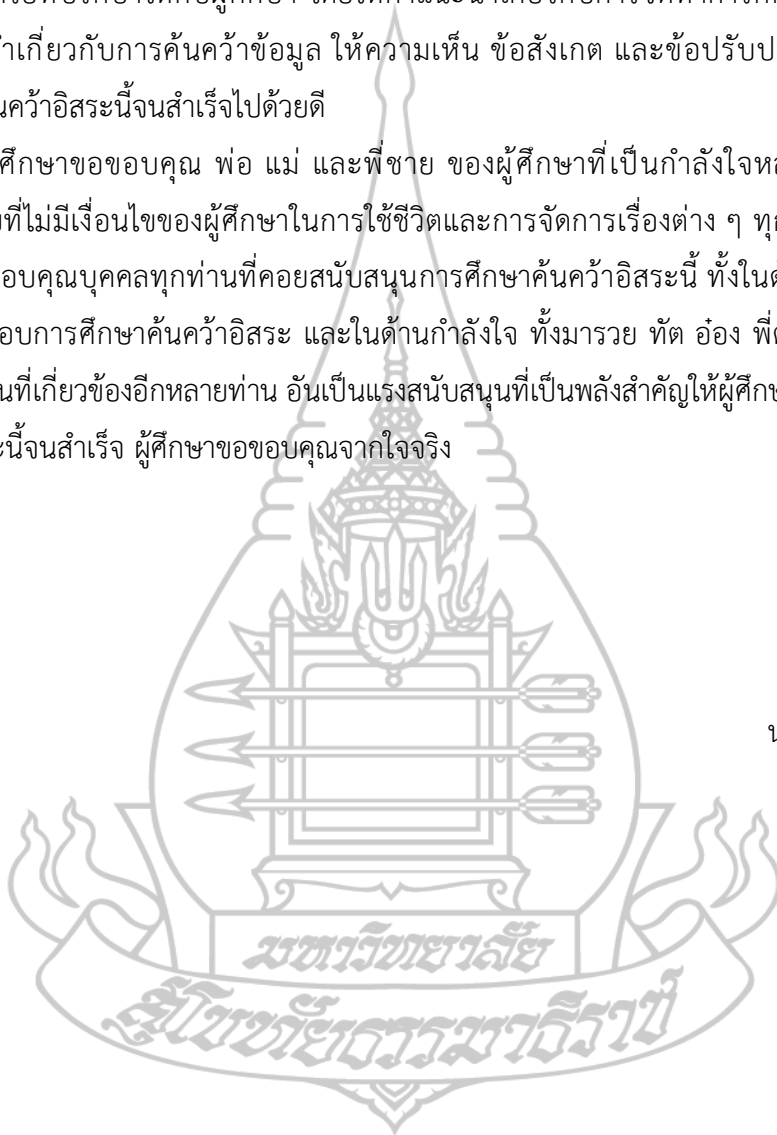
An administrative case relating to an environmental issue

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุพัตรา แผนวิชิต ที่ให้ความกรุณา
รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้ศึกษา โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ
ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการค้นคว้าข้อมูล ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อปรับปรุงที่เกี่ยวข้องกับ
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จนสำเร็จไปด้วยดี

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ พ่อ แม่ และพี่ชาย ของผู้ศึกษาที่เป็นกำลังใจหลัก เป็นความรัก
ความห่วงใยที่ไม่มีเงื่อนไขของผู้ศึกษาในการใช้ชีวิตและการจัดการเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่อง นอกจากนี้
ผู้ศึกษาขอขอบคุณบุคคลทุกท่านที่คอยสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ทั้งในด้านการสนับสนุน
ข้อมูลประกอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ และในด้านกำลังใจ ทั้งมารวย ทัด อ่อง พี่ตุ๊ก พี่วิ ป๊อบ น้ำขิง
และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายท่าน อันเป็นแรงสนับสนุนที่เป็นพลังสำคัญให้ผู้ศึกษาจัดทำการศึกษา
ค้นคว้าอิสระนี้จนสำเร็จ ผู้ศึกษาขอขอบคุณจากใจจริง

นายพชรพล คงมั่น



สารบัญ

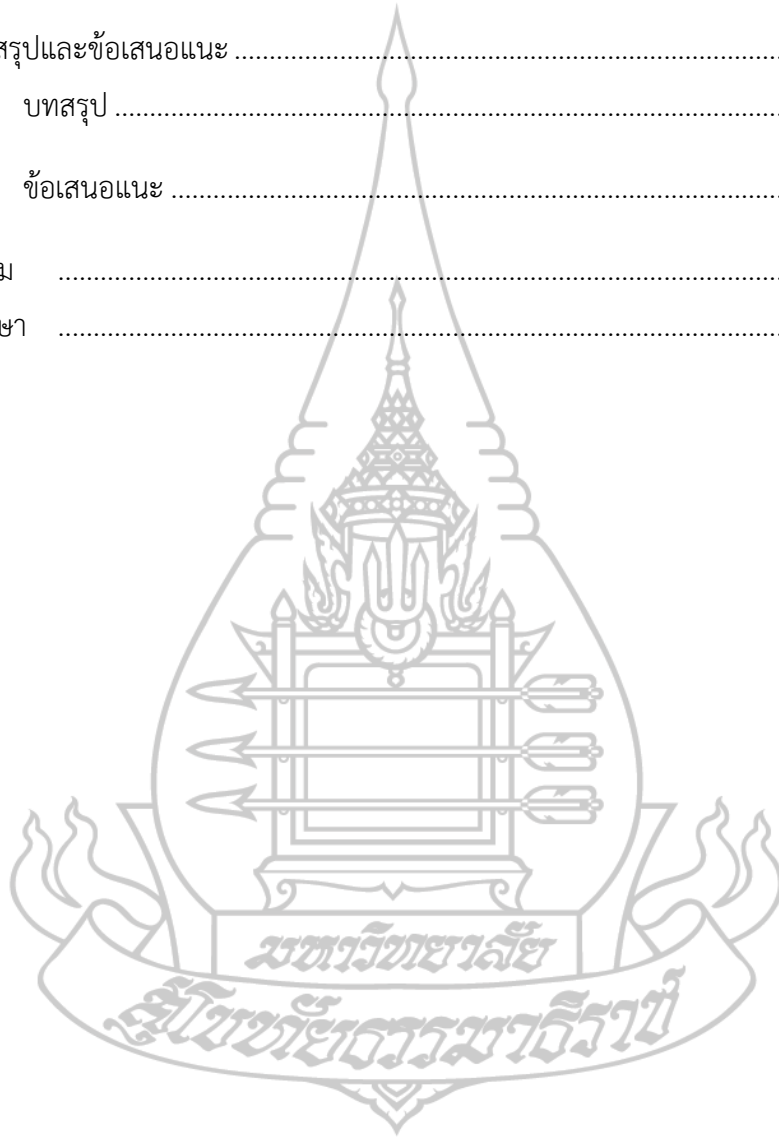
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์.....	5
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย.....	5
4. ขอบเขตการวิจัย.....	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
6. ระเบียบวิธีวิจัย	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	8
1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมและข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	8
1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม	8
1.2 หลักการทั่วไปของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม.....	11
1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม	12
1.3.1 การระงับข้อพิพาทเชิงบังคับ.....	12
1.3.2 การระงับข้อพิพาททางเลือก	13
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	14
2.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	14
2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	14

2.2.1 ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory).....	14
2.2.2 ทฤษฎีการแก้ปัญหา (Problem Solving Theory)	14
2.3 หลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	15
2.3.1 หลักความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	15
2.3.2 หลักความรับผิดชอบของคู่กรณี.....	15
2.3.3 หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	16
2.3.4 หลักการรักษาความลับ	16
2.3.5 หลักความครบถ้วนของข้อมูล.....	17
2.4 ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	18
2.5 ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	18
2.5.1 ขั้นตอนก่อนการไกล่เกลี่ย (Pre-Mediation Phase).....	18
2.5.2 กระบวนการพิจารณาในการไกล่เกลี่ย	19
2.5.3 ขั้นตอนภายหลังกระบวนการไกล่เกลี่ย (Post-Mediation Phase).....	20
3. หลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีปกครอง	20
3.1 หลักการทั่วไปว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดย องค์กรตุลาการ	20
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง.....	21
3.2.1 ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	22
3.2.2 ระบบที่ให้ตุลาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นผู้พิจารณา พิพากษาคดีปกครอง.....	22

3.2.3 ระบบที่ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่ได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและ ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา คดีปกครองที่ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.....	23
4. หลักการของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	23
4.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	23
4.2 หลักความมีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการคดี	24
4.3 หลักการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ	24
บทที่ 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย.....	26
1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส	26
1.1 ความหมายและประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	26
1.2 ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้.....	26
1.3 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	27
1.4 ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	28
1.5 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	30
2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของ เครือรัฐออสเตรเลีย	30
2.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระดับสหพันธรัฐ.....	31
2.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงานของรัฐ.....	31
2.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขององค์กรวินิจัยข้อพิพาททาง ปกครอง	32

2.1.3	การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองขององค์กรศาล	33
2.2	การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในระดับมลรัฐ	34
2.2.1	กรณีการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติศาลที่ดินและ สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1979 (มลรัฐนิวเซาท์เวลส์) (Land and Environment Court Act 1979 (NSW)).....	34
2.2.2	กรณีการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติศาลสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการพัฒนา ค.ศ. 1993 (มลรัฐเซาท์แอสตราเลีย) ออสเตรเลีย) (Environment, Resources and Development Court Act 1993 (SA))	36
3.	การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ..	37
3.1	อำนาจในการไต่ถามข้อพิพาทของศาลปกครอง.....	38
3.2	ประเภทคดีปกครองที่สามารถไต่ถามได้	39
3.3	ผู้ทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาท.....	40
3.4	ขั้นตอนการไต่ถามข้อพิพาท.....	41
3.4.1	การริเริ่มกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท.....	41
3.4.2	การดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท	43
3.4.3	ระยะเวลาในการไต่ถามข้อพิพาท.....	45
3.4.4	การสิ้นสุดการดำเนินการไต่ถาม.....	45
3.4.5	การพิพากษาตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาท	46
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การไต่ถามข้อพิพาท ในคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม.....	48
1.	ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ก่อนการฟ้องคดี	49

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	52
3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	56
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	59
1. บทสรุป	59
2. ข้อเสนอแนะ	62
บรรณานุกรม	65
ประวัติผู้ศึกษา	67



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการดำรงชีวิตของมนุษย์ยึดโยงหรือเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ และเมื่อสังคมโลกมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด มนุษย์มีประชากรเพิ่มมากขึ้น ความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อดำรงชีวิตและพัฒนาสิ่งตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ย่อมมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ที่สังคมโลกกำลังเผชิญในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหามลพิษทางด้านอากาศ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติในหลากหลายมิติ และยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์อีกด้วย ในหลาย ๆ ประเทศจึงพยายามสร้างมาตรการหรือเครื่องมือเพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอย่างเร่งด่วน และยั่งยืน มาตรการหนึ่งที่สำคัญคือการใช้มาตรการด้านกฎหมาย โดยการตรากฎหมายหรือกฎขึ้นมาเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ผลทางกฎหมาย และบทกำหนดโทษเอาไว้ เช่น การกำหนดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในทางสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปแล้ว การระงับข้อพิพาทในเรื่องหนึ่ง ๆ ที่มักได้รับความนิยมและถือเป็นวิธีการหลักในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น คือการระงับข้อพิพาทโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นรูปแบบของการอำนวยความยุติธรรมกระแสหลัก แต่ปัจจุบันกระแสของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการยุติธรรมในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการระงับข้อพิพาททางเลือก อันจะเห็นได้จากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้นำแนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือกตราเป็นกฎหมาย เช่น การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งหลังฟ้องคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 หรือการกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและอาญาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และการออกพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งครอบคลุมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและอาญาก่อนฟ้องคดี ซึ่งการตรากฎหมายเหล่านี้ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นว่าวิธีการนี้ได้ถูกนำมาใช้จริงในทางปฏิบัติและได้รับการยอมรับในสังคมไทยมากขึ้น

สำหรับจุดเริ่มต้นในเรื่องเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย ภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยและเปิดทำการในปี พ.ศ. 2544 เรื่อยมา ได้มีการพัฒนาองค์ความรู้ของกฎหมายปกครองในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ จนในปี พ.ศ. 2554 มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น¹และศาลปกครองสูงสุด²เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และมีการให้นิยามความหมายของคำว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางการปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด³ ซึ่งการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองและการกำหนดนิยามความหมายดังกล่าว เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายปกครองไทยเป็นเรื่องที่ได้รับความสำคัญเพื่อนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้สัมฤทธิ์ผล

แต่โดยที่ข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความและจำเพาะต้องอาศัยความรู้หรือความชำนาญหรือประสบการณ์เฉพาะด้านในการศึกษาทำความเข้าใจ และเป็นกรณีที่อาจเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ซึ่งในบางกรณีอาจจะต้องอาศัยความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลโดยอาศัยผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เน้นการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเพียงอย่างเดียว อาจไม่สามารถแก้ไขรากเหง้าของปัญหาที่ซ่อนตัวอยู่เบื้องหลังข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกันได้อีกในอนาคต ด้วยเหตุนี้ การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

¹ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 17)

² ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 16)

³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 1 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 18)

(Mediation) จึงถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดลอมอย่างยั่งยืน อันสามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างทุกฝ่าย ช่วยลดโอกาสการเกิดข้อพิพาทซ้ำในอนาคตได้

แนวโน้มหรือทิศทางของการนำเอาการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งหมายความรวมถึงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมมาใช้ในระบบกฎหมายปกครองไทย ศาลปกครองได้จัดทำแผนแม่บทศาลปกครอง ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ส่วนหนึ่งของแผนดังกล่าวกำหนดให้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งในวิสัยทัศน์ศาลปกครอง 20 ปี (พ.ศ. 2580) ที่ว่า "อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม และเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ" การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะมีบทบาทในส่วนของการเสริมสร้างในมิติ "ความรวดเร็ว" ของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครอง เพื่อส่งเสริมให้คู่กรณีเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองในรูปแบบที่หลากหลายและทั่วถึง สามารถยุติความขัดแย้ง สร้างความสมานฉันท์ โดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก จนในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการเพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 (การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท) ในหมวด 4 (วิธีพิจารณาคดีปกครอง) โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 66/1 - 66/12 และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้ ซึ่งตามมาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามประเภทคดีที่กำหนด ซึ่งกรณีของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม หากมีเหตุแห่งการฟ้องคดีอยู่ในประเภทคดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องก็สามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากการฟ้องคดีปกครองต่อศาลได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ในมาตรา 66/1 - 66/12 แล้วเห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาทซึ่งรวมข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ มีเพียงการระงับข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยศาลปกครอง (ตุลาการศาลปกครอง) เท่านั้น มิได้บัญญัติรับรองถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดีเป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศอื่นหลายประเทศ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากข้อจำกัดทั้งหลายอันเป็นข้อจำกัดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องของผู้ที่สามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีจำกัดให้มีเพียงคู่ความหรือคู่กรณีในคดีเท่านั้นที่จะสามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น คู่พิพาทหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาททางสิ่งแวดลอมที่โดยหลักแล้วจะมีเป็นจำนวนมาก จึงมีโอกาสนำข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้อง

ต่อศาล อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดีเป็นกระบวนการที่ดำเนินการได้รวดเร็วมากที่สุดซึ่งเป็นช่วงขณะที่ที่คู่พิพาทยังคงมีความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันไม่มากนักเมื่อเทียบกับการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดี ดังนั้น โอกาสที่การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจนประสบสำเร็จ จึงมีสูงกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดี และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดียังทำให้การแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและเป็นเหตุของข้อพิพาทระงับลงได้อย่างรวดเร็ว อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันเวลาและเหมาะสมกับสถานการณ์ ส่งผลให้ความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและผู้คนมีขอบเขตที่จำกัดและทันเวลา

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแล้วเท่านั้น⁴ ซึ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวไปในเบื้องต้นแล้วว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทพิเศษเฉพาะตัว มีความซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ และต้องอาศัยความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสีย การจำกัดบทบาทของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เพียงเฉพาะตุลาการศาลปกครอง ซึ่งอาจไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางเรื่องโดยจำเพาะ อาจส่งผลให้การทำความเข้าใจถึงปัญหาข้อเท็จจริงหรือภูมิหลังของข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีความไม่กระจ่างชัด จนอาจสร้างความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ของคู่กรณี ดังนั้นจึงควรกำหนดให้บุคคลภายนอกมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีบทบาทในการเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการที่คู่พิพาทหรือคู่กรณีที่เข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะได้รับข้อมูลทางวิชาการและทางเทคนิคจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ สามารถนำมาประกอบเป็นข้อมูลในการเจรจาตกลงและตัดสินใจร่วมกันอันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยไม่เป็นการก่อให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบระหว่างกัน

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะตัวของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก และมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว การใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกครองเพียงอย่างเดียว อาจทำให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปได้อย่างล่าช้า ไม่อาจป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและ

⁴ มาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

สิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที ทั้งการกำหนดความเสียหายก็เป็นไปได้โดยจำกัด ไม่อาจครอบคลุมถึงความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินในบางกรณี ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังไม่ชัดเจน โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจนว่าหากคู่กรณีประสงค์ที่จะให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เนื่องจากตุลาการศาลปกครองอาจใช้ดุลพินิจกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มาตรฐานในการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวแตกต่างกันอาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณี และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องการระงับข้อพิพาทและเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นวงกว้างอย่างรวดเร็วและยั่งยืน ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนเหมาะสม

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายปกครองไทยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.4 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

ศึกษาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามกฎหมายปกครองไทยที่ปัจจุบันกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายหลังจากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตุลาการศาลปกครอง

โดยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความไม่สมบูรณ์ ไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทั่วไป หลักเกณฑ์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และศึกษาถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวจากแนวคิด ทฤษฎี หลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครองต่างประเทศและกฎหมายปกครองไทย เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5.3 สามารถวิเคราะห์ปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5.4 สามารถเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก

โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องจากตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารทางกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ รวมไปถึงการศึกษา เปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่เป็น ระบบและเหมาะสมอันสามารถนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในเบื้องต้นมีความจำเป็นที่ต้องมีการทำความเข้าใจถึงแนวคิด และทฤษฎีสื่อในสิ่งแวดล้อม หลักการทั่วไปของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมว่ามีหลักการหรือเนื้อหาสาระสำคัญอย่างไร เพียงใด แล้วจึงไปศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อนที่จะศึกษาต่อไปถึงเรื่องของแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ หรือความเกี่ยวข้องของการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อไป ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมและข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นอย่างมาก และการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงมีและควรได้รับการจัดสรรเพื่อเข้าถึงอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และผลักดันสนับสนุน จนกลายเป็นสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม อันเป็นที่มาของคำบังคับเช่นสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ และพัฒนาสู่การบัญญัติรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย พึงยึดถือเป็นหมุดหมายสำคัญของประเทศ

ในทางสากล สิทธิในทางสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่ถูกพัฒนามาจากหลักการพื้นฐานของกฎหมาย สิ่งแวดล้อมซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากหลักการว่าด้วยความร่วมมือทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎกติกาสากลระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ โดยในปี ค.ศ. 1972 มีการจัดประชุมด้านสิ่งแวดล้อมโลก ณ เมืองสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ที่ได้มีการให้กำเนิดพันธะสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญ อันได้แก่ ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และตามมาด้วยปฏิญญาเรียว ในปี ค.ศ. 1992 และนอกจากการประชุมในระดับโลกแล้ว ยังมีการประชุมสร้างความร่วมมือและผลักดันไปสู่ข้อผูกพันตามกฎหมายของกลุ่มประเทศในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหภาพยุโรปที่มีการจัดทำอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจนนำไปสู่การนำแนวคิดในการทำให้หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติรับรองไว้เป็นกฎหมาย

ภายในของแต่ละประเทศ จนพัฒนากลายเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อมซึ่งมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาถึงแนวคิดหรือความหมายที่เกี่ยวกับข้อบังคับสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม อาจแยกพิจารณาถึงแนวคิดและความหมายของคำว่า “สิทธิ” ประกอบกับความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เพื่อให้สามารถนำไปสู่การศึกษาเรื่องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสากลและสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

คำว่า “สิทธิ” (Right) ในทางกฎหมายนั้น มีบุคคลได้ให้คำนิยามไว้จำนวนมาก เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายว่า “สิทธิ” เป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้น ๆ ด้วย⁵

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ว่า ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้⁶

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า “สิทธิ” คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁷

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” ว่าหมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่นหรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁸

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้

⁵ หยุต แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก. 2535. หน้า 224.

⁶ สุรรัตน์ ประจันปัจฉิม. *แนวการศึกษาชุดวิชา 41711 หน่วยที่ 5 เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ: หลักทั่วไป*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี. 2558. หน้า 8.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *หลักสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 21. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2560. หน้า 13.

⁸ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร. 2544. หน้า 86.

บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐ มิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ ซึ่งหมายถึงการคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้ อำนาจรัฐทั้งหลายต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁹

หากพิจารณาจากแนวคิดและความหมายของคำว่า “สิทธิ” ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิ มีลักษณะสำคัญร่วมกันคือเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยการรับรองโดยกฎหมาย เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่น หรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตนและ กำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่าง กันและกันได้โดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้น ก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ส่วนคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (Environment) ทั้งในภาษาอังกฤษและในภาษาไทยต่างให้ ความหมายที่ไม่แตกต่างกันโดยคำว่า “Environment” หมายความว่า “that which surrounds” เช่นเดียวกับคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ในภาษาไทย สิ่งแวดล้อม จึงหมายถึงความถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ รอบตัวเราไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ อากาศ อาคาร สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น และตาม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมาย “สิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่แวดล้อมมนุษย์อยู่” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทาง กายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์เกิดโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น”¹⁰

นอกจากนี้ นิยามของคำว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ยังมีหลากหลายและไม่ง่ายที่จะกำหนด ให้เป็นมาตรฐานบังคับใช้ในระดับสากล ซึ่งหากพิจารณาตามพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนกับ สิ่งแวดล้อม ในช่วงศตวรรษที่ 20 มีการระบุคำศัพท์ไว้หลากหลาย อาทิ ในร่างหลักการของผู้แทน

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543. หน้า 58.

¹⁰ วีรวัฒน์ เพ็ชรสม, *การคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรม*. เอกสารวิชาการรายบุคคล การอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18. วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร. 2562. หน้า 7 - 8.

พิเศษของสหประชาชาติ Fatma Zohra Ksentini ใช้ถ้อยคำว่า “healthy and flourishing environment” และ “a secure healthy and ecologically sound environment” ซึ่งมีความหมายโดยนัยถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมที่ดีในเชิงนิเวศและความมั่นคงในทางสภาพเชิงนิเวศ และยังใช้คำว่า “a satisfactory environment” หรือสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่พึงประสงค์ ซึ่งเป็นการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกับร่างหลักการ แต่ยังคงให้ความหมายในนัยเดียวกัน และปฏิญญาที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมอย่างปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (1992 Rio Declaration on the Environment and Development) อันเป็นผลผลิตจากการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 5 - 16 มิถุนายน พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ซึ่งใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ ใช้คำว่า “the right to live in harmony with nature” ซึ่งหมายถึงสิทธิในการอาศัยอยู่อย่างสมดุลกลมกลืนในธรรมชาติ โดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ¹¹

1.2 หลักการทั่วไปของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับบรรดาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยอาจมีเหตุมาจากปัญหาของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติส่วนรวมจนส่งผลทำให้การใช้ทรัพยากรดังกล่าวไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

ลักษณะร่วมกันประการหนึ่งของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมและข้อพิพาทอื่นที่พบเห็นได้ทั่วไปคือ ลักษณะของความเกี่ยวข้องกับการสื่อสารข้อมูลระหว่างบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทหรือความขัดแย้ง ในกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกี่ยวเนื่องด้วยกับปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือข้อพิพาทอื่นใดในสังคม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมมีเรื่องราวของตนที่จะใช้บรรยายสถานะที่ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นโดย "เรื่องราว" เหล่านี้จะประกอบทั้งในส่วนของ "ข้อเท็จจริง" และ "ความเข้าใจ" ของผู้ที่เกี่ยวข้อง แม้บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องนี้จะสัมผัสกับปัญหาข้อพิพาทมาตั้งแต่ต้น แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายอาจจะมีข้อมูลที่สำคัญไม่เท่าเทียมกันก็ได้ เพราะแต่ละฝ่ายอาจจะมีข้อมูลบางส่วนที่อยู่ในความรับรู้เฉพาะฝ่ายตน ที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสล่วงรู้ และแม้ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายจะมีข้อมูลที่เท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกัน แต่บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ย่อมมีวิธีการตีความและทำความเข้าใจข้อมูลเหล่านี้ที่แตกต่างกัน การตีความและทำความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้ไม่ใช่เรื่องที่ผิดปกติ เนื่องจากบุคคลแต่ละคนย่อมมีภูมิหลังที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา สติปัญญา การอบรมเลี้ยงดูและ

¹¹ คินีจ ตรีบัวเอียม และคณะ. รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 2.

ประสบการณ์ในชีวิต ทำให้การตีความและทำความเข้าใจของบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ให้ผลที่แตกต่างกันออกไปด้วย และยังประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อมูลในส่วนข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจมีปริมาณที่ไม่เท่าเทียมกันด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ปัญหาของการตีความและทำความเข้าใจของบุคคลแต่ละคน มีความแตกต่างมากยิ่งขึ้นไปอีก อันจะทำให้เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลต่าง ๆ¹²

ส่วนกรณีของข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่กระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว แนวทางที่คู่พิพาทในข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทดังกล่าว อาจมีได้หลายแนวทางซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับคู่พิพาทนั้นว่าจะตกลงจัดการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในลักษณะใด ซึ่งหากการบริหารจัดการการระงับข้อพิพาทไม่รัดกุมเพียงพอแล้ว ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะมีผลกระทบจนคู่พิพาทกลับไปใช้ความวิธีการเพื่อดำเนินการแสวงหาหนทางยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นที่ไม่เป็นไปเพื่อแก้ไขรากเหง้าของปัญหาอย่างยั่งยืน กรณีจึงอาจแบ่งรูปแบบของการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมได้สองกลุ่มใหญ่ ได้แก่

1.3.1 การระงับข้อพิพาทเชิงบังคับ

การระงับข้อพิพาทลักษณะนี้ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการฟ้องร้องคดีต่อศาล (litigation) เพื่อขอให้ศาลพิจารณาและวินิจฉัยตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้นให้ว่าท้ายที่สุดแล้วใครเป็นฝ่ายที่ถูกต้องและใครเป็นฝ่ายที่ผิดและแต่ละฝ่ายมีภาระหน้าที่ต่อกันหรือไม่อย่างไร เหตุที่ถือว่าการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นกระบวนการในเชิงบังคับเนื่องจากเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นคู่กรณีที่อ้างว่าตนเองมีสิทธิเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลได้ในทันทีโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แม้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอาจจะไม่เข้าร่วมดำเนินการใด ๆ ด้วยก็ตาม แต่การไม่เข้าร่วมดำเนินการนั้นจะมีผลทำให้คู่กรณีฝ่ายนั้นอาจต้องเสียสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามไปด้วย เช่น สิทธิในการที่นำสืบพยานหลักฐานต่อผู้คดี เป็นต้น ซึ่งผลของ

¹² สรวิต ลิ้มปรีงสี, ข้อพิพาททางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Version 1.1. ศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท, กรุงเทพมหานคร. 2550 หน้า 156. อังโน จตุพร อินทร์เจ้า. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกศาล. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ. 2554. หน้า 8 - 13.

การไม่เข้าร่วมดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นอาจจะทำให้คู่กรณีฝ่ายนั้นแพ้คดีได้ ผลลักษณะดังกล่าวนี้เองที่จะเป็นปัจจัยในการบังคับให้คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาเพื่อปกป้องรักษาสิทธิของตนเอง และเมื่อศาลมีคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดจะมีกระบวนการที่จะบังคับการให้เกิดผลตามคำพิพากษาของศาลด้วยการใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวนี้ในกรณีส่วนใหญ่อาจจะไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย หากเพียงแต่กฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วและมีการฝ่าฝืนละเมิดหรือทำให้สิทธินั้นเสื่อมเสียลงด้วยประการใด ๆ ผู้ที่ทรงสิทธิดังกล่าวย่อมสามารถใช้กระบวนการทางศาลเพื่อให้คุ้มครองหรือเยียวยาสิทธิของตน แต่ในกฎหมายหลายฉบับอาจจะมีการกำหนดกระบวนการดำเนินการบางลักษณะไว้โดยเฉพาะว่าหากมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอาจจะมีการดำเนินการทางปกครองต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบซึ่งจะมีกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยในกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้อาจจะมีการกำหนดกระบวนการในการอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่หน่วยงานดังกล่าวได้ต่อไปในกรณีที่เป็นปัญหา กระบวนการอุทธรณ์ที่กล่าวถึงนี้เป็นกระบวนการอุทธรณ์ในระบบและกระบวนการของทางฝ่ายบริหารเอง แต่หากมีการดำเนินการตามกฎหมายภายในระบบของฝ่ายบริหารจนครบถ้วนแล้ว คู่กรณีอาจจะสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งต่อคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย กระบวนการพิจารณาภายในระบบของฝ่ายปกครองนี้เป็นอีกส่วนหนึ่งที่คู่กรณีสามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายให้สิทธิและอำนาจไว้โดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมหรือความสมัครใจจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเช่นกันจึงจัดเป็นวิธีการในเชิงบังคับอีกลักษณะหนึ่ง¹³

1.3.2 การระงับข้อพิพาททางเลือก

การระงับข้อพิพาทรูปแบบนี้แตกต่างจากวิธีการในเชิงบังคับด้วยเหตุที่ว่าโดยธรรมชาติของวิธีการในกลุ่มนี้คือเป็นวิธีการที่คู่พิพาทสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมในกระบวนการหรือไม่ก็ได้ และการที่คู่พิพาทเลือกที่จะไม่ใช้วิธีการทางเลือกเหล่านี้ก็จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อคู่พิพาทเหล่านั้นแต่อย่างใด แต่การเลือกที่จะไม่ใช้วิธีการที่จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียดังกล่าวนี้ต้องไม่ใช่กรณีที่คู่พิพาทนั้นเดิมได้เคยตกลงที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกบางวิธีแล้วและต่อมาเปลี่ยนใจไม่ยอมที่จะเข้าร่วมดำเนินการในภายหลัง ในกรณีดังกล่าวนี้หากเป็นการตกลงใช้วิธีการบางวิธีการแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกัน ซึ่งการเกิดผลเสียในกรณีเช่นนี้ไม่ได้ทำให้วิธีการดังกล่าวกลับกลายเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเชิงบังคับไปเนื่องจากในชั้นเริ่มแรกคู่พิพาทมีสิทธิเต็มที่ที่จะเลือกใช้วิธีการเหล่านี้หรือไม่ก็ได้ วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่พิพาทสามารถนำไปใช้ได้มีได้หลากหลายวิธี ไม่ว่าจะ

¹³ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. 2551. หน้า 41.

จะเป็นการประนีประนอมข้อพิพาท (conciliation) การอนุญาโตตุลาการ (arbitration) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยในการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมุ่งเน้นศึกษาถึงวิธีการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยหรือการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation) ไม่มีคำจำกัดความที่เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไป แต่โดยปกติแล้ว หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลฝ่ายที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยบุคคลฝ่ายที่สามดังกล่าวไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินว่าคู่กรณีฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก หากแต่บุคคลที่สามดังกล่าวเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือให้คู่พิพาทสามารถเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของความสมัครใจร่วมกันเพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันหรือจัดข้อพิพาทระหว่างกันได้สำเร็จ

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง¹⁴ ดังต่อไปนี้

2.2.1 ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory)

ทฤษฎีนี้มองว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความได้โดยรับผลเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุและเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้าเพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้ปกครองหรือครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขัน มองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรมีอยู่จำกัดต้องแบ่งปัน โดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่องตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจាកำหนดขึ้น โดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายสูญเสีย

2.2.2 ทฤษฎีการแก้ปัญหา (Problem Solving Theory)

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน จึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อให้สามารถนำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ไขปัญหาที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

1. ในข้อขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องแยกความสัมพันธ์ส่วนตัวและปัญหาแต่ละส่วนต่างหากจากกันฐานะของคู่ความ

¹⁴ สรวุฑ บุญจกุล. เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์และทฤษฎีการเจรจา. ศาลแพ่ง. กรุงเทพมหานคร. 2539. หน้า 73-78.

2. คำนึงถึงความต้องการของกลุ่มและส่วนได้ส่วนเสีย โดยไม่ยึดติดกับฐานะของกลุ่ม
3. คิดหาทางเลือกที่หลากหลายเพื่อให้กลุ่มได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
4. ศึกษาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจในการประเมินทางเลือกของกลุ่ม
5. เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

2.3 หลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.3.1 หลักความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ (ความยินยอม) ของคู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ การกำหนดบังคับให้คู่กรณีต้องไปดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีนั้น โดยหลักแล้วย่อมไม่สามารถกระทำได้ ตามหลักความสมัครใจดังกล่าวนี้ ย่อมเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ความสมัครใจนี้ครอบคลุมไปถึงการทำข้อตกลงในตอนท้ายที่สุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ต้องกระทำโดยเสรีปราศจากการบังคับ และหากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้การบังคับ คู่กรณีย่อมปิดกั้นและปฏิเสธการสื่อสารที่จะเกิดขึ้นในการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้น ความสมัครใจยังเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับความรับผิดชอบของคู่กรณีในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยอีกด้วย และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ปรากฏความสมัครใจของคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ไม่มีเครื่องมือที่จะบังคับคู่กรณีได้¹⁵

ในส่วนของความสมัครใจหรือความยินยอมของคู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น เห็นได้จากการที่คู่กรณีสามารถยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ การเลือกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การเชิญบุคคลที่สามให้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น ความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยนั้น จึงถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และยังเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเป็นการเพิ่มการยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีหาทางออกหรือการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอีกด้วย

2.3.2 หลักความรับผิดชอบของคู่กรณี

ด้วยข้อความคิดที่ว่าคู่กรณีเป็นผู้เชี่ยวชาญที่สุดในข้อพิพาทของตนเองว่าข้อพิพาทเกิดขึ้นได้อย่างไร คู่กรณีจึงต้องเป็นผู้ตัดสินใจประเด็นข้อพิพาท (ปัญหา) หรือประโยชน์ใด ที่จะนำมาดำเนินการไกล่เกลี่ย ในกรณีนี้ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ หากแต่มีเพียงบทบาทในการ

¹⁵ นรินทร์ อิทธิสาร, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย. รายงานการศึกษาของสำนักวิจัยและวิชาการ. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2563. หน้า 15.

ดำเนินการไกล่เกลี่ยเท่านั้น ดังนั้น ในการไกล่เกลี่ยคู่กรณีจึงถือเป็น “นายของวิธีพิจารณาและเป็นผู้กำหนดความเป็นไปของการดำเนินการไกล่เกลี่ย และมีความรับผิดชอบด้วยตนเองในการไกล่เกลี่ยด้วยข้อความคิดนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตัวแทนของคู่กรณีนั้น ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ตัวแทนของคู่กรณีสามารถกระทำได้เพียงการสนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่คู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของคู่กรณีตามหลักการนี้เป็นการสร้างความสมดุลในการดำเนินการไกล่เกลี่ย และแสดงให้เห็นถึงความสามารถ ความต้องการ ความกลัว และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมมีบทบาทในการสร้างความสมดุลในการมีส่วนร่วมของคู่กรณีรวมถึงการนำเสนอ ผลประโยชน์ของคู่กรณีอย่างครบถ้วนให้เกิดขึ้นด้วยวิธีการหรือเทคนิคในการตั้งคำถามโดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากการปฏิเสธหรือสมดุลของอำนาจของคู่กรณีมีขอบเขตที่มากเกินไปแล้วนั้น ข้อพิพาทดังกล่าว ย่อมไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้¹⁶

2.3.3 หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหลักการที่มีความสำคัญที่สุดและในขณะเดียวกันก็เป็นหลักการที่ยากที่สุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การได้รับการยอมรับจากคู่กรณีนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นกลางอย่างไม่มีข้อจำกัดของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งลำพังเพียงปรากฏว่ามีการดำเนินการเพื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็สามารถทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจดำเนินการไปตามปกติได้ เพราะกรณีดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดการยุติการไกล่เกลี่ยโดยคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่รู้สึกว่าคุณเสียเปรียบได้ ดังนั้น การดำเนินการของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป็นการดำเนินการเพื่อคู่กรณีทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมมีอิทธิพลโดยตรงเหนือการเจรจาและโดยอ้อมต่อผลของการไกล่เกลี่ย

ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้นได้ด้วยองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ โดยความเป็นอิสระจากคู่กรณี และโดยการกระทำของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่แสดงให้คู่กรณีเห็นว่ากระทำไปเพื่อคู่กรณีทุกฝ่าย ด้วยการตัดสินใจที่เป็นกลาง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจสูญเสียความเป็นกลางในบางกรณี เช่น เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คู่กรณี หรือเมื่อมีการพูดคุยหรือประชุมฝ่ายเดียวกับคู่กรณี และคู่กรณีดังกล่าวได้เปิดเผยเหตุผลเบื้องหลังที่ไม่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹⁷

2.3.4 หลักการรักษาความลับ

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย คู่กรณีจะต้องสามารถเปิดเผยถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญทั้งหมด

¹⁶ นรินทร์ อธิธินสาร, เรื่องเดียวกัน. หน้า 15 - 16.

¹⁷ นรินทร์ อธิธินสาร, เรื่องเดียวกัน. หน้า 16 - 17.

และเปิดเผยถึงเหตุผลเบื้องหลังทั้งหลายเพื่อประโยชน์ในการยุติข้อพิพาทได้ โดยไม่จำเป็นต้องเกรงว่าสิ่งที่ได้กล่าวถึงหรือเปิดเผยในการดำเนินการไกล่เกลี่ยจะส่งผลร้ายต่อตนในภายหลัง ทั้งนี้ ข้อกังวลของคู่กรณีดังกล่าวนั้นย่อมมีความชอบธรรมหากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณีอีกฝ่ายสามารถเปิดเผยข้อมูลที่ส่งผลเสียต่อคู่กรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะในการดำเนินกระบวนการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะในฐานะของพยานของการพิจารณาคดีโดยศาลหรือโดยการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ข้อมูลที่เกิดขึ้นในการไกล่เกลี่ยจึงต้องถูกเก็บรักษาไว้อย่างเคร่งครัดโดยหลักการรักษาความลับของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ คู่กรณีอาจตกลงกันถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการดังกล่าวได้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามเอาไว้อย่างชัดเจน¹⁸

หลักการรักษาความลับนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลในการนั่งพิจารณาคดีที่โดยหลักแล้วต้องกระทำโดยเปิดเผย ซึ่งในการดำเนินคดีในศาลคู่กรณีย่อมดำเนินการกับข้อพิพาทของตนตราบเท่าที่เป็นการเพียงพอในการวินิจฉัยข้อกฎหมายโดยผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ซ่อนอยู่หลังสถานะในทางกฎหมายของตน ไม่ได้รับการเปิดเผย ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่หรือแสดงถึงผลประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างเป็นอิสระและอย่างกว้างขวางกว่าในการดำเนินคดีในศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องมีความไว้วางใจของคู่กรณีโดยอาศัยการรักษาความลับ¹⁹

2.3.5 หลักความครบถ้วนของข้อมูล

ในระหว่างดำเนินการดำเนินการไกล่เกลี่ย คู่กรณีจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจทั้งในส่วนขอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย นอกจากนั้น คู่กรณีจะต้องรู้ถึงสิทธิของตนตามกฎหมายอันเป็นผลของการทำข้อตกลงในท้ายที่สุดของการไกล่เกลี่ยด้วย กรณีจึงเป็นหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการที่จะต้องสร้างสมดุลของการได้รับข้อมูลระหว่างคู่กรณีให้เกิดขึ้นและลดความแตกต่างของการได้รับข้อมูลของคู่กรณีให้น้อยลง การมีข้อมูลที่ครบถ้วนยอมทำให้คู่กรณีสามารถทราบถึงทางเลือกที่ดีที่สุด (Best Alternative to a Negotiated Agreement) เพื่อที่จะสามารถเปิดโอกาสให้คู่กรณีทราบว่าหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยุติลงโดยไม่สำเร็จแล้วจะส่งผลอย่างไรแก่ตนในท้ายที่สุด นอกจากนั้น คู่กรณีจะต้องทราบว่าสิทธิเรียกร้องของตนในท้ายที่สุดเมื่อมีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทร่วมกันแล้วนั้น ถูกสละไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย การทราบถึงข้อมูลที่มีผลในทางกฎหมายดังกล่าวล่าช้าย่อมส่งผลต่อการรักษาข้อตกลงระงับข้อพิพาทดังกล่าว²⁰

¹⁸ นรินทร์ อิทธิสาร, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 17.

¹⁹ นรินทร์ อิทธิสาร, *เรื่องเดียวกัน*, หน้าเดียวกัน.

²⁰ นรินทร์ อิทธิสาร, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 17 - 18.

2.4 ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ บุคคลที่เป็นผู้นำและทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีความเป็นกลางและมีอิสระในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีอำนาจในการตัดสินหรือวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีหน้าที่รับผิดชอบการออกแบบการไกล่เกลี่ย การวางกรอบเงื่อนไขและเค้าโครงของการดำเนินการไกล่เกลี่ย รวมทั้งการติดต่อสื่อสารระหว่างคู่กรณี ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องปล่อยให้คู่กรณีเป็นผู้แสวงหาทางออกด้วยตนเอง โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจและมีหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาความลับ นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ย คือ ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยที่ส่งผลต่อความสมัครใจและความไว้วางใจของคู่กรณี โดยสามารถแบ่งลักษณะความเป็นกลางได้ ๒ ประการ ดังนี้²¹

1. ความเป็นกลางส่วนบุคคลของผู้ไกล่เกลี่ย กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่เป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ และต้องไม่เป็นผู้ได้รับผลกระทบรวมถึงไม่มีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งดังกล่าว
2. ความเป็นกลางในการพิจารณาของผู้ไกล่เกลี่ย กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องวางตัวไม่ให้เกิดข้อสงสัยว่ากระทำการเพื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องกระทำการเพื่อคู่กรณีโดยรวมหรืออาจกล่าวได้ว่าต้องดำรงตนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยสำหรับคู่กรณีทุกฝ่ายนั่นเอง

2.5 ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีรูปแบบและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน โดยขั้นตอนต่าง ๆ สามารถปรับเปลี่ยนได้ความต้องการหรือความตกลงของคู่กรณีและความเหมาะสมของข้อพิพาท

ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ดังนี้²²

2.5.1 ขั้นตอนก่อนการไกล่เกลี่ย (Pre-Mediation Phase)

ก่อนเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมั่นใจว่าคู่พิพาทได้ตกลงกันให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วก็ได้

²¹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558. รายงานการศึกษาสำนักวิจัยและวิชาการ. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2558. หน้า 25 - 26.

²² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. รายงานการศึกษา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2563. หน้า 11 - 13.

โดยทั่วไปกฎหมายจะไม่ได้กำหนดว่าข้อตกลงดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือหรือมีแบบพิธีใด ๆ นอกจากการตกลงกันเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยต้องอาศัยความสมัครใจของคู่พิพาทเป็นสำคัญเช่นกัน ซึ่งการร่วมกันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยของคู่พิพาทย่อมเป็นการยืนยันถึงความสมัครใจของคู่พิพาทและเป็นการเริ่มต้นของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการแต่งตั้งโดยคู่พิพาทหรือโดยผ่านการดำเนินการของสถาบันซึ่งให้บริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้ และเมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการเตรียมการไกล่เกลี่ยในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกับคู่พิพาท เช่น กำหนดการ จำนวนครั้ง และรายละเอียดของการประชุม เป็นต้น โดยการดำเนินการดังกล่าวผู้ไกล่เกลี่ยอาจกำหนดให้คู่พิพาทจัดส่งเอกสารนัดคู่พิพาททั้งคู่หรือแต่ละฝ่ายมาพบ หรือโทรศัพท์ติดต่อไปยังคู่พิพาทเพื่อการเตรียมการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ขั้นตอนก่อนการไกล่เกลี่ยข้างต้น จะช่วยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปอย่างกระชับและตรงประเด็น และยังช่วยให้การประชุมร่วมกันในการไกล่เกลี่ยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

2.5.2 กระบวนการพิจารณาในการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยจะเริ่มขึ้นด้วยการประชุมเพื่อเปิดคดี ซึ่งมักจะเริ่มต้นด้วยการแนะนำตัวของผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทแต่ละฝ่าย จากนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะอธิบายถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการไกล่เกลี่ยและการดำเนินการไกล่เกลี่ย ตลอดจนวาระการประชุมต่าง ๆ แล้วผู้ไกล่เกลี่ยก็จะให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายแถลงเปิดคดี

การดำเนินการพิจารณาในการไกล่เกลี่ย นั้น ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถประชุมกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายแยกจากกัน (Private Session) โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจประชุมกับคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งโดยไม่มีคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งได้ซึ่งเรียกว่า Caucusing ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะกระทำภายหลังจากที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้รู้และเข้าใจข้ออ้างข้อเถียงของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายแล้ว (ซึ่งต่างจากการพิจารณาคดีโดยอนุญาโตตุลาการและการดำเนินคดีในศาลที่ต้องกระทำต่อหน้าคู่กรณี) การประชุมแบบนี้มีประโยชน์ในกรณีที่คู่พิพาทสามารถได้พบและพูดจากับผู้ไกล่เกลี่ยได้ด้วยความมั่นใจว่าสิ่งที่ตนบอกกับผู้ไกล่เกลี่ยนั้น จะไม่ถูกนำไปเปิดเผยต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น วิธีการดังกล่าวนี้โดยทั่วไปจะกระทำประมาณสองรอบ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเก็บข้อมูลของผู้ไกล่เกลี่ย (การประชุมรอบแรก) และต่อมาก็คือเป็นการลดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างคู่พิพาท (การประชุมรอบสอง) และยังเป็น การระดมสมองเพื่อหาหนทางระงับข้อพิพาทพร้อมกับเปิดโอกาสให้คู่พิพาทฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกับผู้ไกล่เกลี่ยมีเวลาคิดและประเมินข้อมูลที่ตนได้รับมาอันอาจทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ หรือเห็นทางออกของข้อพิพาทได้ และสามารถนำไปสู่ทางแก้ไขปัญหาแบบ Win-Win Solution ได้ในที่สุด

การประชุมร่วมกัน (Joint Session) เป็นกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าการประชุมทุกฝ่ายร่วมกันดีกว่าการทำ Caucusing โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะนัดประชุมทุกฝ่ายร่วมกัน โดยอาจเป็นการประชุมร่วมกับคู่พิพาทโดยไม่มีทนายความหรือมีทนายความทั้งสองฝ่ายก็ได้ เพื่อให้สามารถเข้าเจรจากันโดยตรง (ซึ่งอาจมีกรณีที่คู่พิพาทขอให้ผู้ไกล่เกลี่ยออกนอกห้องประชุมก่อนได้) ทั้งนี้ การมีทนายความเข้าร่วมประชมนั้น จะส่งผลดีต่อกรณีที่มีความจำเป็นที่จะมีการตกลงกันในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาเทคนิคทางกฎหมาย ทั้งนี้ การที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะเลือกใช้วิธีการประชุมแบบใดในการไกล่เกลี่ยนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมว่าจะดำเนินการประชุมแบบใดเมื่อใด และการที่คู่พิพาทมาประชุม

ด้วยตนเองทุกครั้ง ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปได้อย่างกระชับและตรงประเด็น

การปิดกระบวนการไกล่เกลี่ย (Closure Session) เกิดขึ้นเมื่อการเจรจาสิ้นสุดไม่ว่าด้วยเหตุใดผู้ไกล่เกลี่ยต้องจัดให้มีการประชุมทุกฝ่ายร่วมกันเพื่อยุติกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยต้องระลึกเสมอว่า การที่คู่พิพาทไม่อาจบรรลุข้อตกลงเพื่อประนีประนอมยอมความกันได้ ไม่ได้หมายความว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยที่ทำกันมานั้นจะล้มเหลว เพราะเป้าหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่สมเหตุสมผล หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งวิเคราะห์ด้วยเหตุผลแล้วว่าข้อเสนอต่าง ๆ ไม่ได้ทำให้ตนได้รับประโยชน์ดีไปกว่าการไม่มีข้อตกลงเลย ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรเคารพในการตัดสินใจของคู่พิพาทฝ่ายนั้น โดยไม่ควรตำหนิ กล่าวร้าย หรือมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน ทั้งนี้ ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ทั้งหมด ก็อาจตกลงกันได้บางส่วน และกรณีนี้มีผลให้ความแตกต่างระหว่างคู่พิพาทแคบเข้าหากันมากขึ้น และนำข้อพิพาทไปประชันกันด้วยกระบวนการอย่างอื่นได้ ดังนั้น ไม่ว่าคู่พิพาทจะสามารถตกลงกันได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ควรมีการจัดทำความตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือเพื่อยินยอมผูกพันตามที่ได้ตกลงกันได้

2.5.3 ขั้นตอนภายหลังกระบวนการไกล่เกลี่ย (Post-Mediation Phase)

ผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะยังมีบทบาทต่อไปอย่างไม่เป็นทางการในการเป็นคนกลางที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายจะได้อาศัยเป็นช่องทางในการเป็นคนกลางที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายจะได้อาศัยเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารถึงกันหรืออาจจะเป็นผู้ประสานให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีแรงบันดาลใจที่จะยุติข้อพิพาทได้ในท้ายที่สุด ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยจะไม่สามารถทำให้คู่พิพาทยุติข้อพิพาทระหว่างกันได้ทั้งหมด

3. หลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีปกครอง

3.1 หลักการทั่วไปว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ หรือการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล เป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือ เนื่องจากในการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอนและการวินิจฉัยของศาลเป็นไปโดยอิสระ ซึ่งต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มิหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา จนอาจทำให้ไม่สามารถขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องหนึ่ง ๆ ให้หมดสิ้นไปได้

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่เรียกร้องให้มืองค์กรใช้อำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญสามประการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ และอำนาจหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจนี้กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ใช้อำนาจหน้าที่แตกต่างกันโดยตรวจสอบถ่วงดุล

(Check and balance) ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ องค์กฤษฎัติบัญญัติ หรือรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative power) ทำหน้าที่ตราและพิจารณาออกกฎหมาย องค์การบริหาร หรือรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร (Executive power) ทำหน้าที่บริหารประเทศ และองค์การตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ (Judicial power) ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีต่าง ๆ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์การตุลาการมีความแตกต่างไปจากการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกรณีของการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตัวเอง กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์การตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมก็ดี หรือศาลปกครองก็ดี ไม่ได้มีลักษณะของการเข้าไปควบคุมตรวจสอบด้วยการเพ่งพินิจพิจารณาในแง่ความเหมาะสม (Suitability) หรือความดีมีคุณภาพ (Merits) หากแต่เป็นไปในแง่ความสมบูรณ์ (Validity) ของการตัดสินใจ หรือกฎเกณฑ์ที่เป็นผลมาจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองตามมาตรฐานทางกฎหมาย (Legal standard)²³

ความมุ่งหมายของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์การตุลาการคือการจัดวางให้ศาลทำหน้าที่รับรองอย่างชัดเจนและเป็นทางการว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินภารกิจทางปกครอง ผ่านกระบวนการการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล ดังนั้น การริเริ่มให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจเข้าควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองจะต้องเป็นกรณีของการที่บุคคลหนึ่ง ๆ ได้แย้งสงสัยว่า มาตรการทางปกครองที่มีผลผูกพันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเอง มีลักษณะเป็นการขัดแย้งต่อกฎเกณฑ์ของตัวบทกฎหมาย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) เท่านั้น แต่จะไม่สามารถทำการคัดค้านโต้แย้งต่อศาลได้ว่าการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจออกมาตรการทางปกครอง²⁴

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครองคือคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายเอกชนกับองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยให้ประชาชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของตนจากการกระทำทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยอาจขอให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนด้วยการขอให้พิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือด้วยการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

²³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2565. หน้า 202.

²⁴ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

การจัดระบบองค์กรวินิจัยคดีปกครองต้องประนีประนอมระหว่างหลักการที่ว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กับการเคารพต่อเอกสิทธิ์และอำนาจอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเป็นเครื่องมือในการดำเนินบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการประนีประนอมดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยากต่อการปฏิบัติ และประเทศแต่ละประเทศก็มีการจัดระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่แตกต่างกัน โดยยังไม่มีระบบใดที่สมบูรณ์แบบโดยไม่มีข้อเสียเลย หากนาระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการของประเทศต่าง ๆ ในโลกมาพิจารณาแล้ว พอจะจัดกลุ่มได้เป็น 3 ระบบใหญ่ ดังนี้²⁵

3.2.1 ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ระบบนี้มอบให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมด โดยการกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ในอำนาจการตรวจสอบควบคุมโดยศาลยุติธรรม ระบบนี้ถือกำเนิดขึ้นจากประเทศอังกฤษ กลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน : ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ฯลฯ และประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ และใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

ตลอดจนในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายบางประเทศ เช่น สเปน เซเนกัล ไอออร์โคสต์

3.2.2 ระบบที่ให้ตุลาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ระบบนี้เป็นระบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งให้ตุลาการศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและคดีเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นนับตั้งแต่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบสาธารณรัฐในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการตรารัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 16 และ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 แบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันระหว่างฝ่ายปกครองกับศาลยุติธรรมโดยห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง

²⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2565. หน้า 34 - 39.

3.2.3 ระบบที่ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง

ระบบนี้ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาและความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง โดยระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศเยอรมนี ประเทศอิตาลี ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศลักเซมเบิร์ก และประเทศเบลเยียม เป็นต้น

4. หลักการของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น แม้เป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบหนึ่งที่มุ่งบรรลุผลซึ่งความตกลงร่วมกันในข้อพิพาทระหว่างคู่พิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจมีลักษณะบางประการที่แตกต่างกับการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองดังกล่าวก็ย่อมต้องเป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

4.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือหลักการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและเป็นทั้งข้อจำกัดของการใช้อำนาจ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอาจประกอบด้วยหลักการย่อยสองหลักการ คือ *หนึ่ง* หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ *สอง* หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีหลักการเช่นเดียวกับข้อพิพาทในคดีปกครองประเภทอื่น ซึ่งต้องดำเนินการในกรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดและเป็นประเด็นที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการยอมรับให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้หรือไม่ และในส่วนที่เกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ยปรากฏผลเช่นใด ผลดังกล่าวต้องอยู่ในกรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความหมายของหลักการดังกล่าวไม่ใช่เรื่องใหม่ที่

แต่อย่างไรก็ตาม เพราะโดยหลักทั่วไป การให้ข้อพิพาทระงับลงไม่ว่าด้วยวิธีการใดหรือในความสัมพันธ์ตามกฎหมายประเภทใดก็ตาม ผลของการระงับข้อพิพาทนั้นจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอยู่เสมอ แม้ในข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือข้อพิพาทที่เป็นคดีอาญา หรือข้อพิพาทในกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ล้วนแต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย²⁶

4.2 หลักความมีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการคดี²⁷

การนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้มีหลักการสำคัญว่าจะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลทำให้การพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะช่วยให้ข้อพิพาทมีโอกาสที่จะยุติลงและระงับไปได้โดยไม่ต้องถึงขั้นที่ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งนอกเหนือจากผลดีที่คู่กรณีพิพาทกันจะสามารถยุติข้อพิพาทกันได้แล้ว ยังมีผลในทางที่จะทำให้คดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปมีจำนวนลดลง และทำให้ศาลสามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นช่องทางในการระงับข้อพิพาทอีกช่องทางหนึ่งเพิ่มเติมขึ้นนี้ ก็จะต้องมีการวางกลไกและกระบวนการดำเนินการที่จะไม่ให้มีผลกระทบในทางเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลด้วย

4.3 หลักการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ในทางกฎหมายมหาชน หลักว่าด้วยประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมแสดงถึงความต้องการของบุคคล ถ้าความต้องการของแต่ละบุคคลในสังคมตรงกันมากขึ้นก็จะทำให้ความต้องการส่วนตัวของแต่ละบุคคลกลายเป็นความต้องการส่วนรวมขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมจึงต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของกลุ่มบุคคล การพิจารณาว่าอะไรคือความต้องการของคนหมู่มากจึงเป็นเรื่องจำเพาะทางอัตวิสัย

อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นปรากฏการณ์ที่ปัจเจกชนสละประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์ของคนอื่น ๆ ทุกคน ซึ่งเป็นการประสานประโยชน์ของปัจเจกชนในสังคมอันจะผันแปรไปตามยุคสมัยและอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ หลักว่าด้วยประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะนี้จึงถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดของกิจกรรมฝ่ายปกครอง

²⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง พัฒนาการสำคัญในปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทย ในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. (2563). หน้า 7.

²⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. เรื่องเดียวกัน. หน้า 14.

ที่เรียกว่าการจัดทำบริการสาธารณสุขอันเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งครอบคลุมไปถึงการดำเนินกิจการทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จนอาจเกิดเป็นข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้



บทที่ 3

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากการศึกษากฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ปรากฏว่ากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมหรือคดีสิ่งแวดล้อม แต่ให้นำหลักเกณฑ์ทั่วไปมาปรับใช้²⁸

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหรือในคดีปกครอง เป็นไปตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) โดยตามมาตรา L.211-4 ซึ่งมีสาระสำคัญในการให้อำนาจศาลปกครองสามารถไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้

1.1 ความหมายและประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) มาตรา L.213-1 ได้ให้นิยามของการไกล่เกลี่ยไว้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หมวดนี้ หมายถึง กระบวนการที่มีโครงสร้างใด ๆ ไม่ว่าจะมิชื่อเรียกชื่ออย่างไร ซึ่งคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปพยายามที่จะบรรลุข้อตกลงโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อระงับข้อพิพาทของตนร่วมกัน โดยได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีเลือกเองหรือที่ศาลแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากคู่กรณี และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจแบ่งได้เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังการฟ้องคดี

1.2 ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) มาตรา R.213-1 กำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สามารถนำมาใช้กับคดีพิพาทได้ในทุกกระบวนการ

²⁸ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. ศาลปกครองกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม : อำนาจและแนวทางการปรับปรุงระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก ประสบการณ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2563. หน้า 2.

และทุกส่วน กรณีจึงอาจนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองยุติลงได้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

1.3 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีที่มีข้อพิพาทกับฝ่ายปกครอง กระบวนการไกล่เกลี่ยอาจริเริ่มกระบวนการโดยคู่กรณี หรือริเริ่มกระบวนการโดยศาลปกครองก็ได้ โดยการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายนั้น หมายถึง กรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย มีความพยายามที่จะหาทางออกของข้อพิพาท ร่วมกันผ่านการช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศาลปกครอง จะเริ่มต้นจากตุลาการศาลปกครอง (อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย) เป็นผู้สั่งให้ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองหรือให้ผู้ไกล่เกลี่ย ที่มีใช้ตุลาการทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ จากนั้นคู่กรณีทั้งฝ่ายปกครองและเอกชนจะได้เข้ามาพูดคุยเจรจากัน โดยไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย และอาจมีจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยมากกว่า หนึ่งคนก็ได้ โดยปกติแล้วศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งจะจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยประจำศาล และอธิบดีศาลปกครองแต่ละแห่งจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดยการปรึกษารายชื่อกับผู้ว่า ราชการจังหวัดในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจทำโดยผู้ไกล่เกลี่ยจากบัญชี รายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยของศาลปกครองอื่นหรือโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับศาลปกครองใดก็ได้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควรใช้²⁹ และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นตามคำขอของคู่กรณีแล้ว คู่กรณีจะถูกจำกัดให้มีคำขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เพียงครั้งเดียว ผู้ยื่นคำขอต้องระบุเหตุผลในการ ขอและต้องมีความเห็นของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งประกอบไว้ในคำขอด้วย

ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 4 เดือน โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้แต่จะต้องได้รับ อนุญาตจากศาลก่อน ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอาจถูกโต้แย้งและคัดค้านได้ นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ย อาจเชิญบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ด้วย³⁰

จะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมุ่งเน้นให้คู่กรณี ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนหาทางออกร่วมกันอย่างสมานฉันท์ (อาจจะเป็นการ ไกล่เกลี่ยเฉพาะบางประเด็นของข้อพิพาท หรือทั้งหมดของข้อพิพาทก็ได้) โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นกลางและมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจเป็นบุคคล

²⁹ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. รายงานสรุปผลการสัมมนาหัวข้อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส” โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาล ปกครอง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี เพรส จำกัด. 2554. หน้า 68 - 69.

³⁰ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยได้รับเลือกจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ตกลงร่วมกันให้ศาลปกครองเป็นผู้เลือกก็ได้

1.4 ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ดังที่ได้อธิบายไปในหัวข้อก่อนหน้าแล้วว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีทั้งรูปแบบของการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี และการไกล่เกลี่ยหลังจากมีการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยในรูปแบบใด แต่โดยทั่วไป การไกล่เกลี่ยอาจแบ่งออกได้เป็นสองกรณี ได้แก่ การไกล่เกลี่ยที่ริเริ่มโดยคู่กรณี และการไกล่เกลี่ยที่ริเริ่มโดยศาลปกครอง

กรณีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทริเริ่มโดยคู่กรณี แม้คู่กรณีจะยังไม่นำคดีมาสู่ศาลหรือกรณีที่เกิดขึ้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจเจรจากันนอกศาลเพื่อริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจตกลงกันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L.213-5 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) และคู่กรณียังอาจร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี โดยขอให้จัดการดำเนินการไกล่เกลี่ยและขอให้แต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยให้แก่คู่กรณีได้ หรือคู่กรณีอาจร้องขอให้ศาลแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดไปปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งคู่กรณีได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยด้วยตนเองได้โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (แล้วแต่กรณีว่าคดีพิพาทอยู่ในศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์) อาจมอบอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองคนใดดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้³¹

นอกจากนี้ คู่กรณีทั้งสองฝ่าย (ฝ่ายเอกชนกับฝ่ายปกครอง) อาจขอให้ศาลปกครองเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และจัดการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมด ในกรณีนี้อธิบดีศาลปกครองจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่เหมาะสมซึ่งมิใช่ตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (แล้วแต่กรณี) หรือตุลาการผู้รับมอบอำนาจจากอธิบดีให้ทำหน้าที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้รับรองโดยเลือกบุคคลภายนอกศาลให้เข้าทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยแล้ว ถ้าต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนและจำนวนเงินในการดำเนินการของบุคคลภายนอกแล้ว ให้อธิบดีหรือตุลาการศาลปกครองผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินเช่นว่านั้น และคำวินิจฉัยของอธิบดีหรือตุลาการที่ได้รับมอบอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้เป็นที่สุด ไม่อาจคัดค้านหรืออุทธรณ์หรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้อีกต่อไป³²

³¹ วิสสุตา คชกฤษ. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศักยภาพกรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. กรุงเทพมหานคร. 2563. หน้า 43.

³² วิสสุตา คชกฤษ. เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน

สำหรับกรณีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทริเริ่มโดยศาลปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจริเริ่มให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตลอดเวลา ทั้งนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ โดยหลักการแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาลจะคล้ายคลึงกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยอาจมีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากตุลาการศาลปกครองหรือผู้อื่นที่ไม่ได้มีสถานะเป็นตุลาการศาลปกครองก็ได้

ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากจะเป็นตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลภายนอกที่คู่กรณีตกลงกันหรือเป็นบุคคลที่ขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยไว้แล้ว มีองค์กรรูปแบบหนึ่งที่สามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ องค์กรดังกล่าวคือ “ผู้พิทักษ์สิทธิ”

องค์กร “ผู้พิทักษ์สิทธิ” (Defenseur des droits) ได้รับการบัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญ โดยเกิดจากการยุบรวม 4 สถาบัน กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐ (Le Mediateur de la Republique) ผู้พิทักษ์เด็ก (Le Defenseur des enfants) หน่วยงานระดับสูงในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติและเพื่อความเสมอภาค (la Haute Autorite de Lutte contre les Discriminations et pour 'Egalite หรือ HALDE) และคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยเรื่องจริยธรรมในงานรักษาความปลอดภัย (la Commission Nationale de Deontologie de la Securite หรือ CNDS) ซึ่งผู้พิทักษ์สิทธิจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกวางให้มีสถานะเป็นอิสระจากการบริหารจัดการของรัฐ (une institution independante de l'Etat) และมีภารกิจหลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อปกป้องสิทธิของบุคคลมิให้ถูกล่วงละเมิด และ (2) เพื่อให้ทุกคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน ผู้พิทักษ์สิทธิมีหน้าที่หนึ่งในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐ (Mediateur de la Republique) ซึ่งบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองส่วนกลางก็ดี หรือฝ่ายปกครองที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเหล่านั้นมาร้องเรียนยังผู้พิทักษ์สิทธิได้ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐให้บริการสาธารณะบกพร่องหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หน่วยงานของรัฐทำงานหรือจัดทำบริการสาธารณะที่ล่าช้า หน่วยงานของรัฐตัดสินใจผิดพลาด หน่วยงานของรัฐมิได้ให้คำตอบกับประชาชนภายในเวลาอันสมควร เป็นต้น ซึ่งข้อพิพาทเหล่านั้นอาจไม่ถึงขนาดที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้งก็ได้ โดยผู้พิทักษ์สิทธิจะทำการศึกษาและไต่สวนข้อพิพาทตามที่ร้องเรียนมาเพื่อหาช่องทางออกสำหรับข้อพิพาทเหล่านั้นในลักษณะที่เป็นมิตรและดีที่สุด ซึ่งผู้ที่มีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อผู้พิทักษ์สิทธิก็คือ บุคคลธรรมดาโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสัญชาติ อายุ หรือถิ่นที่อยู่ หรือนิติบุคคล สมาคม หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดก็ได้ โดยเมื่อผู้พิทักษ์สิทธิเห็นว่า เรื่องที่ร้องเรียนเป็นการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่ผิดพลาดหรือหน่วยงานของรัฐเข้าใจข้อเท็จจริงผิดพลาด ผู้พิทักษ์สิทธิก็สามารถที่จะหาทางระงับข้อพิพาทเหล่านั้นอย่างเป็นมิตรได้ ทว่า หากการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นมิตร

ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ผู้พิทักษ์สิทธิอาจจัดทำข้อเสนอไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะหรือเพื่อมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายใน ระยะเวลาตามสมควรได้ และในด้านของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำแนะนำหรือคำสั่งของผู้พิทักษ์สิทธิ ก็จะต้องดำเนินการตามคำแนะนำหรือคำสั่ง พร้อมจัดทำรายงานเป็นระยะเพื่อแสดงถึงความคืบหน้า ของการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งดังกล่าวว่าได้ดำเนินการไปถึงขั้นตอนใดแล้วและมีข้อติดขัด อย่างไร หรือไม่ และหากผู้พิทักษ์สิทธิเห็นว่า ประเด็นพิพาทเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การ ควบคุมหรือกำกับดูแลขององค์การวิชาชีพดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการละเมิดหรือเป็นการ เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ผู้พิทักษ์สิทธิอาจขอให้องค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องลงโทษในทางวินัยหรือ ลงโทษประการอื่นได้³³

1.5 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบรรลุผล ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน และได้มีการทำบันทึก ข้อตกลงในผลแห่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ศาลสามารถรับรองและใช้อำนาจกำหนดให้ บันข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับได้ทั้งนี้ตามมา แต่หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจบรรลุผล ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้มีการยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือกรณีที่ศาล เห็นเองว่าการไกล่เกลี่ยดังกล่าวไม่อาจประสบผลสำเร็จได้อย่างแน่แท้ ศาลมีอำนาจในการสั่งยกเลิก หรือยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวได้ ทั้งนี้ตามมาตรา R.213-9 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการ ยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative)

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของเครือรัฐ ออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างมาก โดยมีการนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะทั่วไปของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่มีความหลากหลายทาง วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษา และศาสนา ความหลากหลายดังกล่าวส่งผลให้การระงับข้อพิพาททางศาล ซึ่งตัดสินข้อพิพาทโดยใช้บทบัญญัติกฎหมายอาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคู่กรณีได้ตรง ความประสงค์อย่างแท้จริง เครือรัฐออสเตรเลียจึงได้นำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเข้ามาใช้ในการ ระงับข้อพิพาท ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับ ความนิยมอย่างมาก โดยนิยมนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้กับข้อพิพาททางแพ่ง อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงการระงับข้อพิพาททางกฎหมายเอกชนเท่านั้น ปัจจุบัน

³³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้ว. เชิงอรธที่ 31. หน้า 36 - 38.

ได้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในข้อพิพาททางปกครองด้วยทั้งในองค์กรศาล ในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ต่าง ๆ อันแสดงให้เห็นว่าในเครือรัฐออสเตรเลียมีการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในระบบกฎหมายปกครองทั้งก่อนการฟ้องคดีต่อศาล และภายหลังการฟ้องคดีต่อศาล

อย่างไรก็ตาม แม้เครือรัฐออสเตรเลียจะมีการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อม กว้างขวาง แต่จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายในระดับสหพันธรัฐหรือระดับมลรัฐฉบับใดที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้โดยเฉพาะ หากแต่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่นำมาใช้กับกฎหมายทั้งในแดนของกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ซึ่งรวมไปถึงการระงับข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐและกฎหมายระดับมลรัฐ

2.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระดับสหพันธรัฐ

2.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงานของรัฐ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เข้าไปมีบทบาทในการระงับข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงานของรัฐในระดับสหพันธรัฐ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับสหพันธรัฐ และสำนักงานสรรพากรแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นนี้มีลักษณะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในหน่วยงานก่อนที่จะมีการยื่นอุทธรณ์ข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาล

โดยในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐในระดับสหพันธรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามคู่มือแนวทางการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย (Legal Service Directions) ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการข้อพิพาทและการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาเพื่อนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาแก้ไขข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ และจะต้องไม่เริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางศาลจนกว่าได้พิจารณาแล้วว่าการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางศาลเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งหมายความรวมการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน³⁴

และเมื่อต่อมาในภายหลังเครือรัฐออสเตรเลียได้ตราพระราชบัญญัติระงับข้อพิพาททางแพ่ง ค.ศ. 2011 (Civil Dispute Resolution Act 2011) ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้สะท้อนนโยบายของรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐมีการใช้วิธีระงับข้อพิพาท

³⁴ เทียนเงิน อุดระชัย. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี : กรณีศึกษาเครือรัฐออสเตรเลีย. บทความเผยแพร่ของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2562. หน้า 6 - 7.

ทางเลือกก่อนเริ่มมีการดำเนินคดีต่อศาลมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง โดยพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ให้คู่กรณีซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่แท้จริงเพื่อแก้ไขหรือระงับข้อพิพาทก่อนมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล³⁵ ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปใช้กับการระงับข้อพิพาททางแพ่งเป็นสำคัญ แต่โดยที่ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่กำหนดหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกในการระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ และควรดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกให้เร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งคู่มือดังกล่าวได้สรุปหลักการสำคัญของแนวทางการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ค.ศ. 2011 ที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกก่อนการฟ้องคดีด้วย อันเป็นกรณีที่คู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมที่อ้างอิงมาตรฐานตามพระราชบัญญัติระงับข้อพิพาททางแพ่ง ค.ศ. 2011 (Civil Dispute Resolution Act 2011)

2.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เมื่อคู่กรณียื่นอุทธรณ์ข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแล้ว องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอาจนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาท ทางปกครองได้ ตัวอย่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในระดับสหพันธรัฐที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง ในการนี้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ด้วย กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์ข้อพิพาททางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองเพื่อให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประธานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองอาจสั่งการให้นำกระบวนการพิจารณาข้อพิพาท หรือบางส่วนของกระบวนการหรือประเด็นพิพาทอันเกิดจากกระบวนการนั้นเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยอาจส่งข้อพิพาทไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลภายในหรือภายนอกหน่วยงานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองก็ได้ หากเป็นกรณีส่งข้อพิพาทไปยังบุคคลภายนอก จำศาลแห่งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง (Registrar of the Tribunal) จะเป็นผู้พิจารณาและมอบหมายให้บุคคลภายนอกผู้ใดผู้หนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง พ.ศ. 1975 โดยบุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสมต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ คู่กรณีที่ยื่นคำร้อง

³⁵ เทียนเงิน อุตระชัย. เรื่องเดียวกัน. หน้า 11.

ให้นำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการดังกล่าวภายใต้หลักสุจริต (Good Faith)³⁶

เมื่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสร็จสิ้น คู่กรณีจะทำข้อตกลงขึ้นระหว่างคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย โดยทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร มีการลงนามโดยคู่กรณีหรือตัวแทนของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย และต้องเสนอข้อตกลงนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองด้วย หากภายหลัง 7 วัน นับแต่วันที่ได้เสนอข้อตกลงและไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำหนังสือแสดงความประสงค์ขอยกเลิกข้อตกลงดังกล่าว หากคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองเห็นชอบกับเนื้อหาในข้อตกลงนั้น หรือเห็นว่าข้อตกลงนั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองได้ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปกครองจะมีคำวินิจฉัยไปตามข้อตกลงนั้น โดยมีต้องมีการนั่งพิจารณาข้อพิพาทนั้นอีก อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยที่เป็นไปตามข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าคู่กรณีหรือตัวแทนของคู่กรณีทำข้อตกลงใหม่ที่เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อตกลงเดิมนั้น โดยข้อตกลงใหม่จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนามโดยคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย พร้อมทั้งต้องเสนอข้อตกลงใหม่ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงหรือการยกเลิกนั้นมีความเหมาะสมและอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองจะมีคำวินิจฉัยใหม่ตามนั้น อนึ่ง เอกสารหลักฐานที่ยกขึ้นอ้างหรือนำเสนอในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สามารถนำมาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินทางคดีทางศาล หรือในการดำเนินการใด ๆ เพื่อรับฟังพยานหลักฐานในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ ยกเว้นคู่กรณีตกลงเป็นอย่างอื่น³⁷

2.1.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขององค์กรศาล

สำหรับการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในองค์กรศาลนั้น มีการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลสหพันธรัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมาตรา 53A แห่งพระราชบัญญัติศาลสหพันธรัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ค.ศ. 1976 (Federal Court of Australia Act 1976 (CTH)) วางหลักไว้ว่าศาลอาจมีคำสั่งให้นำการพิจารณาคดีทั้งกระบวนการ หรือเพียงบางส่วน หรือเพียงบางประเด็นที่เกิดจากการพิจารณาคดีเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยในรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ นอกจากนี้ ศาลสหพันธรัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในระเบียบศาลสหพันธรัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

³⁶ เทียนเงิน อุดระชัย. เรื่องเดียวกัน. หน้า 6 - 7.

³⁷ เทียนเงิน อุดระชัย. เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ค.ศ. 2011 (Federal Court Rule 2011) หมวดที่ 28 ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คู่กรณีและศาล จะต้องพิจารณาเลือกใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกซึ่งหมายความรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งแต่ ชั้นแรกที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาท โดยคู่กรณีอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งส่งการพิจารณาคดี ทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทและอาจร้องขอให้ศาลสั่งเลื่อนการพิจารณาคดีออกไปหรือพักการพิจารณาคดีเป็นการ ชั่วคราว ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องรายงานต่อศาล เกี่ยวกับการดำเนินงาน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ถ้าคำสั่งที่ให้นำการพิจารณาคดีเข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ได้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ให้จำศาล (Registrar) เป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือจำศาลจะแต่งตั้ง บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้และจะต้องแจ้งคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบ ถึงชื่อที่อยู่ของผู้ไกล่เกลี่ย วัน เวลา และสถานที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่คู่กรณีต้องนำส่งผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อวัตถุประสงค์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อคู่กรณีสามารถไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทและทำการตกลงกันได้ คู่กรณีจะต้องเสนอข้อตกลงนั้นไปยังศาลเพื่อขอความยินยอม อนึ่ง คู่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยุติการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ได้ หรือหากผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าไม่สมควรดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถยุติการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและรายงานต่อศาลเกี่ยวกับผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น³⁸

2.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระดับมลรัฐ

2.2.1 กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1979 (มลรัฐนิวเซาท์เวลส์) (Land and Environment Court Act 1979 (NSW))

กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายระดับมลรัฐ ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยกฎหมาย ดังกล่าวมีการจัดตั้งศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Land and Environment Court of New South Wales) เป็นศาลชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม (specialist environmental superior court) เหตุที่ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็เนื่องมาจากนับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้เผชิญกับปัญหาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาด้าน อุตสาหกรรมอย่างไม่เคยมีมาก่อน ประกอบกับความไม่พอใจกับระบบการดำเนินคดีในศาลที่มี โครงสร้างที่ซับซ้อนและการดำเนินการที่ช้าจึงได้มีการกำหนดวิธีการควบคุมการก่อความเสียหายต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการก่อตั้งศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐ นิวเซาท์เวลส์³⁹ โดยให้เป็นศาลที่มีสถานะเทียบเท่ากับศาลฎีกาของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์และอยู่ภายใต้การ

³⁸ เทียนเงิน อุระชัย. เรื่องเดียวกัน. หน้า 7 - 8.

³⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. วาระปฏิรูปพิเศษ 6 : การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2558. หน้า 5 - 6.

ตรวจสอบของศาลอุทธรณ์ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมประจำ 7 คน และผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมสมทบ (Commissioner) 10 คน ซึ่งมาจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่สนับสนุนผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและผังเมือง⁴⁰ ในส่วนของเขตอำนาจศาลนั้น ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ไม่ได้มีเพียงอำนาจพิจารณาคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ทั้งนี้ ในส่วนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการวางผังเมืองและสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยศาลมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในเชิงบริหารและเชิงเนื้อหาในการกระทำทางปกครอง⁴¹

ด้วยเหตุที่ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐนิวเซาท์เวลส์มีภารกิจในการทำให้คดีที่อยู่ในเขตอำนาจยุติลงได้อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว และประหยัด อำนาจหน้าที่ของศาลในการระงับข้อพิพาทจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การระงับข้อพิพาทในศาล และส่วนที่สอง การระงับข้อพิพาทนอกศาล โดย (1) *การระงับข้อพิพาทในศาล* ศาลอาจใช้วิธีการตัดสินชี้ขาดคดี (Adjudication) โดยผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมประจำหรือผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมสมทบ (commissioners) การประเมินอย่างเป็นกลาง (Neutral Evaluation) โดยผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมสมทบ ตลอดจนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยเจ้าหน้าที่ศาลที่ได้รับการอบรมให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมสมทบที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา (full-time commissioners) หรือผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมสมทบที่ปฏิบัติหน้าที่บางช่วงเวลา (part-time commissioners) ส่วน (2) *การระงับข้อพิพาทนอกศาล* ศาลยังทำหน้าที่ในการรับรองการอ้างอิงหรือยืนยันข้อมูล (Reference) ในประเด็นพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนแก่ผู้ตัดสินชี้ขาดนอกศาลเพื่อใช้ในการไต่สวนหรือใช้ในการรายงานต่อศาล โดยการยืนยันข้อมูลดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะทางและผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินการ นอกจากนี้ ศาลยังอำนวยความสะดวกแก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยนอกศาล ด้วยการให้การรับรองการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation by accredited) อีกด้วย โดยศาลจะพิจารณาร่วมกับคู่กรณีถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่จะใช้แก่ทั้งคดีหรือบางประเด็นพิพาท อย่างไรก็ตาม คู่กรณีต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะใช้วิธีใดในการระงับข้อพิพาท ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีเลือกนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามความประสงค์ของคู่กรณี

⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เรื่องเดียวกัน. หน้า 42 - 43.

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เรื่องเดียวกัน. หน้า 5 - 6.

สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ อาจแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี จะเกิดขึ้นเมื่อศาลนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้วเห็นว่าคู่กรณีน่าจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการก่อน ด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงอาจเกิดขึ้นโดยคำสั่งศาล และ (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนหลังการฟ้องคดี จะเกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คดีพิพาทบางประเภทต้องผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะใช้กลไกการพิจารณาพิพากษาของศาล ในกรณีนี้ คู่กรณีต้องรายงานผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลตั้งแต่ครั้งแรกที่ศาลนั่งพิจารณาคดี และอาจต้องรายงานต่อไปในการนั่งพิจารณาคดีของศาลในคราวอื่นด้วย หากยังมีประเด็นพิพาทที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

แม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มของศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็ตาม แต่ผู้ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั้น ไม่ใช่ผู้พิพากษาแต่อย่างใด หากแต่เป็น "ผู้ไกล่เกลี่ยของศาล" (in-house mediators) ที่มีประสบการณ์และได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี⁴²

2.2.2 กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติศาลสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการพัฒนา ค.ศ. 1993 (มลรัฐเซาท์แคโรไลนาออสเตรเลีย) (Environment, Resources and Development Court Act 1993 (SA))

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายระดับมลรัฐฉบับนี้ เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้สมัครใจร่วมกันของคู่กรณี โดยมีบุคคลที่สามที่เป็นกลางทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนให้คู่ความไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทเพียงประเด็นเดียวหรือหลายประเด็นด้วยการเจรจาต่อรองกัน โดยมีหลักเกณฑ์คร่าว ๆ และมีขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนี้⁴³

1) หากความปรากฏต่อศาลในชั้นรับคำฟ้องหรือในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือหากความปรากฏต่อสมาชิกของศาลที่เป็นประธานในการประชุมหรือว่ามีความเป็นไปได้ อย่างสมเหตุสมผลที่จะระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลหรือสมาชิกของศาลที่เป็นประธานในการประชุมหรืออาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยโดยความยินยอมของคู่ความ เพื่อให้การเจรจาต่อรองระงับข้อพิพาทบรรลุผลสำเร็จ

⁴² Paul L. Stein. Specialist environmental courts: the land and Environment Court of NewSouth Wales, Australia, *Environmental Law Review* 4. (2002). p.24. [Online] Available from : <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/146145290200400102>. [July 2, 2024]

⁴³ Environment, Resources and Development Court Act 1993 (SA). Section 28B.

- 2) ในระหว่างการพิจารณาคดี หากศาลเห็นว่ามีความเป็นไปได้อย่างสมเหตุสมผลที่จะให้คู่กรณีระงับข้อพิพาทกันเอง ศาลอาจให้คู่กรณีเจรจาต่อรองกันเพื่อระงับข้อพิพาทก็ได้
- 3) การระงับข้อพิพาทที่ทนายความหรือผู้แทนของคู่ความตกลงไปในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผลผูกพันคู่ความ
- 4) ศาลอาจจัดแจ้งการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาคดีแล้วมีคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีคำสั่งในคดีต่อไป
- 5) พยานหลักฐานที่ว่ากล่าวหรือนำสืบกันในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สามารถรับฟังในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้ เว้นแต่คู่ความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยินยอม
- 6) ศาลจะไม่ยอมรับการระงับข้อพิพาทที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและปฏิเสศที่จะยอมรับการระงับข้อพิพาทที่ชี้ขาดโดยบุคคลอื่นที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีและบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในคดี
7. เมื่อศาลตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ยุติการนั่งพิจารณาคดีและยุติการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ในศาลสำหรับคดีนั้น
8. ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการแต่งตั้งมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นเดียวกับสมาชิกศาล และมีอำนาจเช่นเดียวกับศาล ทั้งนี้ ตามที่ได้รับมอบอำนาจจากศาล

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในปัจจุบัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องของข้อพิพาททางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ หากแต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่ใช้สำหรับทุกประเภทประเภทคดีเอาไว้ โดยในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562⁴⁴ ซึ่งเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 ได้มีการเพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 (การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท) ในหมวด 4 (วิธีพิจารณาคดีปกครอง) และมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 66/1 - 66/12 และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ รายละเอียดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้ ซึ่งตามมาตรา 66/2 วรรคหนึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก หน้า 247 30 เมษายน 2562

ศาลปกครองตามประเภทคดีที่กำหนด ซึ่งกรณีของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีเหตุแห่งข้อพิพาทหรือเหตุแห่งการฟ้องคดีการฟ้องคดีอยู่ในประเภทคดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องก็สามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังจากการฟ้องคดีปกครองต่อศาลได้

นอกจากนี้ ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ฉบับดังกล่าว ยังได้มีการประกาศใช้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562⁴⁵ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2562 อันเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งครอบคลุมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน และการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ควรต้องพิจารณาถึงความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย⁴⁶

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมไปถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

3.1 อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง

มาตรา 66/1 วรรคหนึ่ง⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดหลักการทั่วไปให้ศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลนั้น ๆ ในฐานะของศาลชั้นแรก นั้นหมายถึงในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว และการไกล่เกลี่ยตาม

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 94 ก หน้า 9 30 สิงหาคม 2562

⁴⁶ อ้างแล้ว. เจริญธรรมที่ 3.

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๖/๑ วรรคหนึ่ง ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

มาตรฐานนี้ไม่รวมถึงการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีและไม่รวมถึงการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีปกครอง

3.2 ประเภทคดีปกครองที่สามารถไต่ถามได้

การที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปว่า ให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของตน คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) และตามมาตรา 11 (1) ถึง (3)⁴⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามลำดับ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้กำหนดข้อจำกัดในส่วนหนึ่งของลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถนำมาไต่ถามข้อพิพาทเอาไว้ โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาททางปกครองเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในตามมาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง⁴⁹ เท่านั้น โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดให้ศาลปกครอง

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำได้ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/2 ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

มีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทอื่นไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นการเพิ่มเติมได้

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดประเภทของข้อพิพาทหรือคดีพิพาทที่ศาลปกครองสามารถใกล้เคียงได้ ตามมาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะตามที่มาตรา 66/3⁵⁰ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ เช่น การใกล้เคียงข้อพิพาทที่ฝ่าฝืนหรือต้องห้ามขัดแจ้งโดยกฎหมาย การใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายห้ามมิให้ศาลปกครองทำการใกล้เคียงข้อพิพาทดังกล่าว

3.3 ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4 วรรคสาม⁵¹ กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในสำนวนคดีนั้น ๆ เป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทที่ทำหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาท ประกอบกับข้อ 4⁵² แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/3 วรรคหนึ่ง ห้ามมิให้มีการใกล้เคียงข้อพิพาทในกรณีที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามขัดแจ้งโดยกฎหมาย

(2) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

(4) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย

(5) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี

(6) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1)

(7) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

(8) การใกล้เคียงข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/4 วรรคสาม ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น

⁵² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดถึงผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ว่าหมายถึงตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อันเป็นการกำหนดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี กฎหมายกำหนดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้รับผิดชอบราชการศาลต้องคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยอาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากกว่าหนึ่งคนก็ได้

3.4 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.4.1 การริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กฎหมายกำหนดให้สามารถริเริ่มการดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ 2 กรณี⁵³ คือ

1) กรณีมีคำขอจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยหรือคู่กรณีร่วมกันยื่นคำขอต่อศาล หากองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรโดยได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ศาลสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ โดยคู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลด้วยก็ได้ หรือ

2) กรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และคู่กรณียินยอมโดยได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี

“ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“ผู้รับผิดชอบราชการศาล” หมายความว่า ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมายอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

⁵³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณีเห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในส่วนของระยะเวลาในการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการยื่นคำขอของคู่กรณีเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยหรือกรณีที่ต้องคดีเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้นนี้ กฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการพิจารณาคำขอ เมื่อได้รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากคู่กรณี ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องตรวจสอบสำนวนและคำขอดังกล่าว ถ้าเห็นว่า เป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอทราบ และให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์เป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับหนังสือแจ้งความประสงค์ หรือเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว⁵⁴ และเมื่อได้รับความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว องค์คณะต้องตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁵⁵ ถ้าเห็นว่า เป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้และไม่เป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมีคู่กรณีที่พิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายได้แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้องค์คณะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว แต่หากคดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หรือเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายอื่นแสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ย

⁵⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 13 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑๒ แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่า เป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอตามข้อ ๑๒ ทราบ และให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับหนังสือแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

⁵⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 14 ให้องค์คณะตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่า เป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมีคู่กรณีที่พิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายได้แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์คณะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หรือเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายอื่นแสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อพิพาท หรือองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีที่องค์คณะเห็นควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้รับผิดชอบราชการศาลต้องตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอีกครั้งหนึ่ง ว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่ หากเห็นว่าเป็นกรณีที่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้วแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น⁵⁶

3.4.2 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกฎหมายกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่ได้เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีและความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็ว⁵⁷ โดยในการเตรียมแนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจร้องขออนุญาตต่อตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อตรวจสอบสำนวนคดีเท่าที่จำเป็นเพื่อการนั้นได้⁵⁸ และก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งให้

⁵⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 15 เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลได้ตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และไม่มีลักษณะต้องห้ามให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้วแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น

⁵⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 24 ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่ได้เห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรกโดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็ว

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

⁵⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 25 เพื่อประโยชน์ในการเตรียมแนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไปโดยเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจร้องขอต่อตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่ออนุญาตให้ตรวจสอบสำนวนคดีนั้นได้เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนองานของตนในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในการนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้

คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยทราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีรวมถึงบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁵⁹

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนองานของตนในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในการนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้ โดยคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่น คู่กรณีนั้นอาจให้ตัวแทนหรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจทำความตกลงร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนได้ หรือหากเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจอนุญาตให้ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษาของคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยก็ได้⁶⁰

โดยหลักแล้วการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั้น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการต่อหน้าคู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกฝ่าย เว้นแต่ในกรณีที่จะเป็นประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจมีการกำหนดให้เฉพาะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งอยู่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งใดครั้งหนึ่งเป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องแจ้งกรณีดังกล่าวต่อคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยดังกล่าวทราบถึงกรณีดังกล่าวด้วย⁶¹ และหากมีกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจขอให้ผู้เชี่ยวชาญทำความเข้าใจ รายงานข้อมูล ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการวิเคราะห์ประเมินผล ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคู่กรณี

⁵⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 26 ก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแจ้งคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

⁶⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 27 ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่น คู่กรณีนั้นอาจให้ตัวแทนหรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจทำความตกลงร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนได้

เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจอนุญาตให้ตัวแทน ทนายความที่ปรึกษาของคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยก็ได้

⁶¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 28 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อหน้าคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกฝ่าย เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้เฉพาะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งอยู่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในช่วงเวลาหนึ่งเป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นว่านั้นให้คู่กรณีอื่นที่มีได้ร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งนั้นทราบด้วย

ที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวคู่กรณีต้องตกลงที่จะรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น⁶²

3.4.3 ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กฎหมายกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ให้มีผลเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองหรือมีผลเป็นการประวิงหรือเป็นอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่สมควรในการพิจารณาพิพากษาคดี⁶³

ทั้งนี้ ระยะเวลาที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรกโดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็ว และหากมีเหตุจำเป็นผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจขยายระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควร⁶⁴

3.4.4 การสิ้นสุดการดำเนินการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมสิ้นสุดลง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดการดำเนินการไกล่เกลี่ย 3 กรณี⁶⁵ ดังต่อไปนี้

- 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในประเด็นแห่งคดีทั้งหมดหรือบางส่วน

⁶² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 29 เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจขอให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการทำความเข้าใจ รายงานข้อมูลตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการวิเคราะห์ประเมินผลเพื่อประกอบการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ โดยความตกลงยินยอมของคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในกรณีที่มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นกรณีที่มีค่าใช้จ่าย ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจัดให้มีการดำเนินการเช่นนั้นได้เมื่อคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตกลงที่จะรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว

⁶³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/5 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร

⁶⁴ อ้างแล้ว. เจริญธรรมที่ 57.

⁶⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/9 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีการถอนคำฟ้องโดยศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้ หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นจากสารบบความโดยเหตุอื่น
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในประเด็นแห่งคดีทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา ๖๖/๑๐
- (3) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป

(4) องค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2) เหตุอันเกิดจากคู่กรณี ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป

3) เหตุอันเกิดจากศาล ได้แก่ กรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นจากสารบบความหรือกรณีที่องค์คณะพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.4.5 การพิพากษาตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีประสบความสำเร็จโดยทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ศาลจะยังไม่มีคำพิพากษาในส่วนดังกล่าว ในกรณีนี้ศาลจะต้องจดยางานแสดงข้อความของข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ และให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปพร้อมกันในท้ายที่สุดได้⁶⁶

สำหรับกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือโดยลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยอาจตกลงกันให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ และเมื่อมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องรายงานผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพร้อมกับเสนอบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว⁶⁷

⁶⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/10 ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน

⁶⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 31 ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือโดยลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

บันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจตกลงกันให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำก็ได้

เมื่อคู่กรณีได้ทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่งแล้วให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พร้อมเสนอบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

องค์คณะต้องพิจารณาผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญา ประนีประนอมยอมความของคู่กรณี หากเห็นว่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นกรณีที่มีการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้องค์คณะมีคำพิพากษาไปตามนั้น โดยเร็ว กรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วนองค์คณะจะจดยางานแสดงข้อความของข้อตกลงในการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ แล้วพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษา กับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน⁶⁸ หากองค์คณะเห็นว่า ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม บันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีนั้น มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่ เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบ ทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน องค์คณะ ต้องส่งบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไกล่ เกลี่ยข้อพิพาทในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่ และหากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ดำเนินการไกล่ เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ยังปรากฏแก่องค์คณะว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวไม่ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง องค์คณะต้องพิจารณาว่า (1) ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอม ยอมความของคู่กรณีถูกต้องและเป็นกรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน องค์คณะต้องจดยางาน แสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ แล้วพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกัน ไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน หรือ (2) เป็นกรณีที่การ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีนี้องค์คณะย่อมพิจารณามีคำสั่งให้การ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง⁶⁹

⁶⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 32 ให้องค์คณะพิจารณาผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี หากองค์คณะ เห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการ ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้องค์คณะมีคำพิพากษาไปตามนั้นโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีถูกต้องตาม วรรคหนึ่ง และเป็นกรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้องค์คณะจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ แล้วให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน

⁶⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 33 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี ไม่ถูกต้องตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ให้องค์คณะส่งบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ รวมถึงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการดูแล แก้ไข ฟื้นฟูและปรับปรุง เพื่อให้สิ่งแวดล้อมสามารถเป็นสิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตต่าง ๆ สามารถดำรงชีวิตหรืออาศัยอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาความมั่นคงของชาติ รวมถึงเพื่อป้องกันไม่เกิดการขยายตัวของปัญหาเป็นวงกว้างจนแทรกซึมเกิดเป็นข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวนอกจากจะมีมูลเหตุสำคัญมาจากความเจริญก้าวหน้าของสังคมจนมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อตอบสนองปัจจัยความต้องการในการดำรงอยู่ของคนในสังคมแล้ว ในปัจจุบันข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวยังมีมูลเหตุสำคัญมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยต่างมีการสร้างมาตรการหรือเครื่องมือเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม หรือข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่น่าสนใจประเทศรวมถึงประเทศไทยมักเลือกใช้คือมาตรการทางด้านกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ เพื่อหวังให้มาตรการทางด้านกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงเป็นระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็วและส่งผลดีเป็นวงกว้าง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของรัฐและประชาชนในรัฐ ซึ่งรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะในเรื่องของการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความนิยมในประเทศต่าง ๆ และอาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกทางปกครองในการระงับข้อพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมคือการระงับข้อพิพาทโดยองค์กรตุลาการหรือศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาท อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรตุลาการในหลาย ๆ ประเทศรวมถึงประเทศไทย ต่างประสบกับปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี และความไม่ตอบสนองต่อการจัดการกับรากเหง้าของปัญหาหรือข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่ซ่อนตัวอยู่ภายใต้ความขัดแย้งของรัฐกับประชาชนได้อย่างสมเจตนาธรรมที่แท้จริงในบางกรณี จึงมีความพยายามในการสร้างเครื่องมือในการระงับข้อพิพาท

ทางเลือกรูปแบบอื่นเพื่อนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในสิ่งแวดล้อม ซึ่งการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายของหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย โดยเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้และให้ปรากฏเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ระบบกฎหมาย ซึ่งพื้นฐานหรือรูปแบบของกฎหมายในแต่ละรัฐต่างก็มีการกำหนดรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอน และรับรองผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรัฐของตนไว้แตกต่างกัน ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลีย รวมไปถึงเปรียบเทียบกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในบทต่อไป ดังนี้

1. ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดี

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ แต่บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามประเภทคดีที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66/2 และกำหนดถึงลักษณะของข้อพิพาทที่เป็นข้อห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/3 และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่ 2/1 (การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท) ตามมาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีเพียงเนื้อหาที่กำหนดให้อำนาจศาลปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ๆ เป็นครั้งแรก โดยจำกัดเฉพาะกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีแล้วเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีเอาไว้แต่อย่างใด

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ปรากฏถึงกฎหมายที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น หลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายหลักอย่างประมวลการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น อาจารย์เริ่มได้โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความพยายามที่จะหาทางออกของข้อพิพาทร่วมกันผ่านการช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมด หรือบางประเด็นของข้อพิพาทก็ได้ และในข้อพิพาทบางลักษณะเป็นข้อพิพาทที่จะต้องได้รับการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาล ส่วนการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอีกประการหนึ่งคือการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลนั้น จะทำได้ต่อเมื่อศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว และเห็นว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ จึงจะเสนอให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการนี้ ศาลจะกำหนดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตอบรับข้อเสนอในการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามระยะเวลาที่กำหนด

ส่วนกรณีของเครือรัฐออสเตรเลีย แม้เครือรัฐออสเตรเลียจะมีการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในกรณีที่ เป็นข้อพิพาทในคดีแพ่งและข้อพิพาทในคดีปกครองอย่างกว้างขวาง แต่จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายทั้งในระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ หรือในระดับท้องถิ่นฉบับใดที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง หากแต่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้ร่วมกันทั้งในคดีแพ่งและคดีปกครองซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกฎหมายหรือแนวปฏิบัติในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธรัฐการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีซึ่งรวมถึงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐในระดับสหพันธรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามคู่มือแนวทางการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย (Legal Service Directions) ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการข้อพิพาทและการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาเพื่อนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาแก้ไขข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ และจะต้องไม่เริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางศาลจนกว่าได้พิจารณาแล้วว่าการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางศาลเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด นอกจากนี้ ภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระงับข้อพิพาททางแพ่ง ค.ศ. 2011 (Civil Dispute Resolution Act 2011) สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่กำหนดหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกในการระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐและควรดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก

ให้เร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งคู่มือดังกล่าวได้สรุปหลักการสำคัญของแนวทางการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ค.ศ. 2011 ที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกก่อนการฟ้องคดีด้วย ส่วนในระดับมลรัฐมีตัวอย่างกฎหมายสองฉบับคือ (1) พระราชบัญญัติศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1979 (มลรัฐนิวเซาท์เวลส์) (Land and Environment Court Act 1979 (NSW)) และ (2) พระราชบัญญัติศาลสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการพัฒนา ค.ศ. 1993 (มลรัฐเซาท์แคโรไลนา) (Environment, Resources and Development Court Act 1993 (SA)) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกชั้นศาลซึ่งหมายความรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีเอาไว้ โดยศาลมีบทบาทส่วนหนึ่งในการรับรองการอ้างอิงหรือยืนยันข้อมูลในประเด็นพิพาทและให้การรับรองผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลียเปรียบเทียบกับประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า ในเบื้องต้นทั้งสามประเทศต่างไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจงหรือบัญญัติแยกเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ขึ้นมาต่างหากอย่างเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยมาตรการทางด้านกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานาน และเป็นประเทศที่มีเครื่องมือหรือมาตรการด้านอื่นที่มีใช้มาตรการด้านกฎหมายในการจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและมีความสร้างสรรค์ โดยประกาศสำคัญที่สุดในการวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นนี้คือทั้งสองประเทศต่างมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถนำข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากข้อจำกัดทั้งหลายอันเป็นข้อจำกัดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในเรื่องของผู้ที่สามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีจำกัดให้มีเพียงคู่ความหรือคู่กรณีในคดีเท่านั้นที่จะสามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น คู่พิพาทหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่โดยหลักแล้วจะมีเป็นจำนวนมากจึงมีโอกาสนในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล อีกทั้งการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีดังกล่าวยังเป็นกระบวนการที่ดำเนินการได้รวดเร็วมากที่สุดจะประสบความสำเร็จภายหลังการเกิดข้อพิพาท ซึ่งเป็นขั้นตอนที่คู่พิพาทยังคงมีความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันไม่มากนักเมื่อเทียบกับการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดี ดังนั้น โอกาสที่การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจนประสบความสำเร็จจึงมีสูงกว่า

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดี อันเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครอง และสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดี นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังทำให้การแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและเป็นเหตุของข้อพิพาทระงับลงได้อย่างรวดเร็ว อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันเวลาและเหมาะสมกับสถานการณ์ส่งผลให้ความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและผู้คนมีขอบเขตที่จำกัดและทันเวลา ซึ่งผลิตผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวอย่างรวดเร็วเป็นสิ่งสะท้อนไปถึงแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมและหลักการในเรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันของประชาชนทุกคน

กรณีจึงเห็นเป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดี โดยในเบื้องต้น เนื่องจากประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 โดยกำหนดนิยามความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลียที่ได้มีการตรากฎหมายหรือกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีไว้เฉพาะ จึงยังไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวโดยการตราเป็นกฎหมายหรือกฎหมายใดโดยเฉพาะ แต่สมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดีซึ่งย่อมครอบคลุมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคสาม ประกอบกับข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 บัญญัติให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบราชการศาล แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น

กรณีจึงเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังที่ได้อธิบายไว้ในการวิเคราะห์ปัญหาในประเด็นก่อนหน้านี้นี้แล้วว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งรวมถึงในประเด็นเรื่องผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่กำหนดเอาไว้ในประมวลการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) โดยในกรณีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจตกลงแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L.213-5 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) และคู่กรณียังอาจร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีโดยขอให้จัดการดำเนินการไกล่เกลี่ยและขอให้แต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยให้แก่คู่กรณีได้ หรือคู่กรณีอาจร้องขอให้ศาลแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งคู่กรณีได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยด้วยตนเองได้โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (แล้วแต่กรณีว่าคดีพิพาทอยู่ในศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์) อาจมอบอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองคนใดดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ สำหรับกรณีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทริเริ่มโดยศาลปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว โดยอาจมีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากตุลาการศาลปกครองหรือผู้อื่นที่ไม่ได้มีสถานะเป็นตุลาการศาลปกครองก็ได้ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจตกลงร่วมกันของคู่กรณี

ส่วนในเครือรัฐออสเตรเลียเอง ไม่ได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกันกับ สาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งใช้ในทั้งข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในเครือรัฐออสเตรเลียมีทั้งที่บัญญัติเป็นกฎหมายและกำหนดเป็นแนวปฏิบัติในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับสหพันธรัฐของหน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับสหพันธรัฐ และสำนักงานสรรพากรแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นนี้มีลักษณะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในหน่วยงานก่อนที่จะมีการยื่นอุทธรณ์ข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้ ในกรณีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของโดยองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง อาจส่งข้อพิพาทไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นบุคคล

ภายในหรือภายนอกหน่วยงานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองก็ได้ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยบุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่ เหมาะสมต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และในกรณีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยองค์กรศาล คู่กรณีอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งส่งการพิจารณาคดีทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ได้ โดยศาลจะแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยแจ้งคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายเป็นลายลักษณ์อักษรให้ ทราบก็ได้ สำหรับในระดับมลรัฐ กรณีการไกล่เกลี่ยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติ ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1979 (มลรัฐนิวเซาท์เวลส์) (Land and Environment Court Act 1979 (NSW)) กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยของศาล (in-house mediators) ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ศาลที่ได้รับ การอบรมให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้พิพากษาศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมสมทบทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังกล่าว และกรณีตามพระราชบัญญัติศาลสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการพัฒนา ค.ศ. 1993 (มลรัฐ เซาท์แควีร์รัฐออสเตรเลีย) (Environment, Resources and Development Court Act 1993 (SA)) ก็มีกำหนดให้เฉพาะผู้พิพากษาเท่านั้นที่สามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีด้าน สิ่งแวดล้อมได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลียเปรียบเทียบกับประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีการจำกัดบทบาทหน้าที่หรือผูกขาดอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึง ข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น แม้ว่าตามมาตรา 66/4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ระเบียบซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างจำกัดดังกล่าวจำ บัญญัติให้มีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากตุลาการศาลปกครอง โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ และความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันสภาพปัญหาของ อำนวยความยุติธรรมทางปกครองโดยการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองประสบปัญหาความ ล่าช้าในการพิจารณาคดีคดี การผูกขาดอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในคดีปกครองด้วยอีกหน้าที่หนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ในการพิจารณาพิพากษาคดี อาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการปกติมีความล่าช้า มากขึ้นไปอีก ประกอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากผู้ทำหน้าที่ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมีความรู้ในด้านกฎหมายปกครองแล้ว จะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องเฉพาะทางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางด้าน

วิทยาศาสตร์เฉพาะเรื่อง เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นสัมฤทธิ์ผล ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลียต่างยอมรับให้สามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีชุดการศาลปกครองหรือผู้พิพากษาปกติในศาลให้เป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการและแนวคิดของข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะตัว มีประเด็นปัญหาซับซ้อน ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางเทคนิคที่มากกว่าองค์ความรู้ทางกฎหมายในการทำความเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงที่ซ่อนตัวอยู่ภายใต้ข้อพิพาท และเป็นปัญหาข้อพิพาทที่กระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง การผูกขาดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอาจเป็นผู้ที่ไม่ได้เข้าใจถึงสภาพของปัญหาหรือลักษณะเฉพาะตัวของข้อพิพาทในทางสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่อาจจะมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ได้เข้ามามีส่วนในการอำนวยความสะดวกทางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ย่อมไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ตามหลักการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพ หลักประโยชน์สาธารณะ และแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังอาจจะสะท้อนลักษณะบางประการที่น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการโดยทั่วไปของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแง่ที่ว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แม้ว่าจะต้องเป็นบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง มีความอิสระ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สามารถตัดสินใจแทนคู่กรณีได้ โดยผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นคนประสานประโยชน์ที่ยืนอยู่กลางความขัดแย้งของคู่กรณีมีหน้าที่เพียงแปลข้อความแนะนำ เสนอแนะ หรือชี้ให้เห็นถึงเรื่องราวที่พิพาท โดยไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาท และช่วยให้คู่กรณีมองเห็นทางออกของปัญหาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแก้ไขข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การให้ผู้อื่นนอกจากตุลาการศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพภายใต้ความตกลงร่วมกันของคู่กรณี จึงน่าจะมีส่วนช่วยให้ภาพของการอำนวยความสะดวกทางปกครอง โดยเฉพาะในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

กรณีจึงเห็นสมควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม เพื่อให้บุคคลอื่นเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยในระยะสั้นอาจมีการตรากฎเกณฑ์ให้สำนักงานศาลปกครองสามารถแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานศาลปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยความเห็นชอบของศาลปกครอง ส่วนในระยะยาวเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สามารถทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยอาจจัดทำบัญชีการขึ้นทะเบียน ผู้ไกล่เกลี่ยในคดีปกครองโดยแยกทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งรวมถึงด้าน คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/5 บัญญัติให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการ ศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไป โดยไม่สมควร และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24 กำหนดให้ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี และกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลซึ่งได้แก่อธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กรณีมีปัญหาให้วิเคราะห์ว่า ระยะเวลาของกระบวนการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยเฉพาะข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นระยะเวลาที่มีความ เหมาะสมสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เห็นว่า ข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาท ที่มีลักษณะเฉพาะตัว มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ประการสำคัญ คือข้อพิพาทดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยความรวดเร็วเพื่อทั้งป้องกัน ความเสียหายที่อาจขยายตัวเพิ่มขึ้นจนกระทบต่อปัญหาด้านอื่น เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถ ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างทัน่วงที ระยะเวลาสำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องไม่ทอดระยะเวลาที่นานเกินไป ไม่กระทบหรือแทรกตัวอยู่ใน มาตรฐานเดียวกับระยะเวลาการระงับข้อพิพาทด้วยในกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติ และ หลักเกณฑ์ด้านระยะเวลาประการอื่น เช่น จำนวนระยะเวลาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจ ให้มีการขยายออกไปได้ รวมทั้งจำนวนครั้งของการขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ควรมีความชัดเจน แน่นนอน เพื่อให้คู่กรณีสามารถคาดหมายหรือมีข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาของ

กระบวนการระงับข้อพิพาทเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะตัวดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น

จากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลีย แม้จะไม่พบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน แต่เห็นได้ว่าทั้งสองประเทศกำหนดหลักเกณฑ์ประการสำคัญคือให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกติของศาล ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดและหลักการของกระบวนการขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ต้องมีความรวดเร็ว แน่นนอน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยจากการศึกษาพบว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไม่เกิน 4 เดือน ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียจากการศึกษาไม่พบหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว

โดยในกรณีของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทุกประเภทคดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี นั้น เห็นว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาในเบื้องต้นที่มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นระยะเวลาตามสมควรตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาดำเนินการตามสมควรในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกรณีที่มีได้มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นไว้ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการขยายระยะเวลากรณีที่มีเหตุจำเป็น กฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลซึ่งได้แก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี อาจให้มีการขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควรซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าว โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนว่า การขยายระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายออกไปได้กี่ครั้งหรือไม่เกินกี่ครั้ง และการขยายระยะเวลาแต่ละครั้งสามารถขยายออกไปได้ไม่เกินระยะเวลาเพียงใด โดยกำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใช้ดุลพินิจขอขยายระยะเวลาโดยความเห็นชอบตามสมควรของผู้รับผิดชอบราชการศาล แม้หลักการสำคัญประการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือความสมัครใจของคู่กรณี ความเรียบง่ายของกระบวนการที่ไม่ถูกผูกมัดด้วยข้อจำกัดของกฎเกณฑ์ที่ตึงเกินไปหรือกรอบการระงับข้อพิพาทที่เข้มงวดเกินไปก็ตาม แต่กรอบกติกาของกระบวนการระงับข้อพิพาทควรถูกกำกับด้วยหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนแน่นอนเพื่อมิให้เกิดสถานะการดำเนินการระงับข้อพิพาทอย่างเลือนลอยหรือถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งอาจนำมาใช้เพื่อเป็นการประวิงเวลาในการจัดการกับข้อพิพาทที่มีระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของข้อพิพาทในคดีปกครอง

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ในปัจจุบันมูลเหตุแห่งปัญหาส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาให้มีความชัดเจนแน่นอน เป็นกระบวนการหนึ่งที่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอีกด้วย

กรณีจึงเห็นสมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนแน่นอน โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ในส่วนเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความชัดเจน โดยกำหนดระยะเวลาอย่างกว้างที่ชัดเจนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้สอดคล้องกับกำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครองตามปกติ ตามประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 ที่กำหนดระยะเวลาขั้นตอนการตรวจคำฟ้อง การตรวจคำอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (กรณีจำนวนคดี 1 - 48 คดี) ไม่เกิน 20 เดือน โดยอาจจะกำหนดระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างกว้างว่าระยะเวลาของกระบวนการทั้งหมดในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ควรเกินระยะเวลาหนึ่งในสามของระยะเวลาดำเนินกระบวนการพิจารณาปกติข้างต้น



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เมื่อได้วิเคราะห์ถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านต่าง ๆ รวมถึงศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลีย ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายไทยที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยได้วิเคราะห์ในปัญหาต่าง ๆ แล้ว ผู้ศึกษาสามารถสรุปปัญหาจากการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. บทสรุป

1.1 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลีย แม้จะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีเอาไว้ โดยเฉพาะเจาะจงหรือบัญญัติแยกเป็นกฎหมายหรือกฎหมายอื่นขึ้นมาต่างหากอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ทั้งสองประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถนำข้อพิพาทในคดีปกครองทุกประเภทคดี ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยที่การกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดีเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากข้อจำกัดทั้งหลายอันเป็นข้อจำกัดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในเรื่องของผู้ที่สามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีจำกัดให้มีเพียงคู่ความหรือคู่กรณีในคดีเท่านั้นที่จะสามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น คู่พิพาทหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่โดยหลักแล้วจะมีเป็นจำนวนมากจึงมีโอกาสนในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล อีกทั้งการไกล่เกลี่ย

ก่อนการฟ้องคดีดังกล่าวยังเป็นกระบวนการที่มีแนวโน้มสามารถดำเนินการได้รวดเร็วมากที่สุด เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่คุณพิพาทยังคงมีความเป็นปฏิกิริยาต่อกันไม่มากนัก ดังนั้น การกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย ย่อมก่อให้เกิดความสมบูรณ์ในระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งครอบคลุมไปถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครอง ทำให้ข้อพิพาททางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการระงับไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดี และในบางกรณีย่อมมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันของคนในชาติ

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคสาม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ กำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ตุลาการศาลปกครองเพียงเท่านั้น

ในขณะที่กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะป็นกรณีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี โดยที่ยังไม่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาล หรือกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาลปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว คู่กรณีอาจตกลงกันเพื่อแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกที่คู่กรณีตกลงร่วมกันให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเป็นบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ก็ได้ ส่วนในเครือรัฐออสเตรเลียเอง ไม่ได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกันกับของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งใช้ในทั้งข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในเครือรัฐออสเตรเลียทั้งในกฎหมายหรือแนวปฏิบัติงานของหน่วยงานในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ ต่างกำหนดให้บุคคลหลายประเภทหลาย หลายกลุ่ม ที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับสหพันธรัฐ หรือสำนักงาน

สรรพากรแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย หรืออาจจะส่งข้อพิพาทไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลภายในหรือภายนอกหน่วยงานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองก็ได้ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยบุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสมต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และยังมีลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยของศาล ที่อาจเป็นเจ้าของศาลที่ได้รับการอบรมให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้พิพากษาสมทบ

จึงเห็นได้ว่า การเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งอาจจะมีภาระงานในการพิจารณาคดีตามปกติค่อนข้างมากและอาจไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมหรือเข้าใจถึงสภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ย่อมไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ตามหลักการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพ หลักประโยชน์สาธารณะ และแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม จึงควรกำหนดให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งรวมถึงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/5 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24 กำหนดให้ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีและความประสงค์ของคู่กรณี ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเครือรัฐออสเตรเลีย แม้จะไม่พบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน แต่เห็นได้ว่าทั้งสองประเทศกำหนดหลักเกณฑ์ประการสำคัญคือให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ไม่กระทบต่อระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกติของศาล ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดและหลักการในเรื่องของกระบวนการขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ต้องมีความรวดเร็ว แน่นนอน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไม่เกิน 4 เดือน ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียจากการศึกษาไม่พบหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว

กรณีจึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในส่วนของการขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มิได้กำหนดให้ชัดเจนแน่นอนว่าการขยายระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายออกไปได้กี่ครั้งหรือไม่เกินกี่ครั้ง และการขยายระยะเวลาแต่ละครั้งสามารถขยายออกไปได้ไม่เกินระยะเวลาเพียงใด โดยกำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใช้ดุลพินิจขอขยายระยะเวลาโดยความเห็นชอบตามสมควรของผู้รับผิดชอบราชการศาล ซึ่งแม้หลักการสำคัญประการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือความสมัครใจของคู่กรณี ความเรียบง่ายของกระบวนการที่ไม่ถูกผูกมัดด้วยข้อจำกัดของกฎเกณฑ์ที่ตึงเกินไปหรือกรอบการระงับข้อพิพาทที่เข้มงวดเกินไปก็ตาม แต่กรอบกติกาของกระบวนการระงับข้อพิพาทควรถูกกำกับด้วยหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนแน่นอนเพื่อมิให้เกิดสถานะการดำเนินการระงับข้อพิพาทที่ไม่ชัดเจน ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนแน่นอน

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งในเชิงหลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมไปถึงพิจารณากฎหมายเปรียบเทียบ และวิเคราะห์สภาพปัญหาในเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ทั่วไปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งย่อมครอบคลุมไปถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเห็นควรปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดี โดยกำหนดแต่เพียงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายหลังการฟ้องคดีแล้วเท่านั้น จึงควรมีการเพิ่มเติมความในมาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการฟ้องคดี ดังนี้

มาตรา 66/1 ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

ในเวลาใด ๆ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2.2 ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นตุลาการศาลปกครองเพียงเท่านั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 66/4 และระเบียบดังกล่าว ข้อ 4 และข้อ 12 ดังนี้

2.2.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล หรือนับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณีเห็นชอบ ให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นโดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น หรือบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบัญชีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ละด้านของสำนักงานศาลปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่เช่นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2.2.2 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบัญชีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ละด้านของสำนักงานศาลปกครอง

ข้อ 12 ในเวลาใด ๆ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล หรือนับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยยื่นคำขอต่อศาลนั้นเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ในกรณีนี้ คู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลด้วยก็ได้

2.3 ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงควรเพิ่มเติมถ้อยคำในข้อ 24 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

ข้อ 24 ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามความเห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการรับข้อพิพาทได้ด้วยความสะดวกเร็ว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามความเห็นสมควร ทั้งนี้ ระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินสองร้อยสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก

บรรณานุกรม

- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. (2554). รายงานสรุปผลการสัมมนาหัวข้อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศส” โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. บริษัทพี เพรส จำกัด.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2559). รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- จตุพร อินทรเจ้า. (2554). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกศาล [วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. Thammasat University Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:120673.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 13). วิญญูชน.
- เทียนเงิน อุดระชัย. (2562). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี : กรณีศึกษาเครือข่ายออสเตรเลีย. บทความเผยแพร่ของสำนักวิจัยและวิชาการ. สำนักงานศาลปกครอง.
- นรินทร์ อิทธิสาร. (2563). รายงานการศึกษา : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย. สำนักงานศาลปกครอง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. วิญญูชน.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2563). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง พัฒนาการสำคัญในปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง [วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต] มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Thammasat University Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:125720.
- ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. (2563.) ศาลปกครองกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม : อำนาจและแนวทางการปรับปรุงระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย. สำนักวิจัยและวิชาการ. สำนักงานศาลปกครอง.

- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2565). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ
ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2560). *หลักสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. เอกสารประกอบการบรรยาย
หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้นรุ่นที่ 21. สำนักงานศาลปกครอง.
- วิสสุตา คชกฤษ. (2563). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทในคดีปกครอง* [วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
Sripatum University communities & Collections. [https://dspace.spu.ac.th/items/
0f341c08-adc6-4176-a128-13b2b87dae1c](https://dspace.spu.ac.th/items/0f341c08-adc6-4176-a128-13b2b87dae1c).
- วีรวัฒน์ เพ็ชรสม. (2562). *การคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญกับ
ศาลยุติธรรม*. เอกสารวิชาการรายบุคคลการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18.
วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สรารุช เบญจกุล. (2539). *เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์และทฤษฎีการเจรจา*. ศาลแพ่ง.
- สุริรัตน์ ประจณปัจจนิก. (2558). *แนวทางการศึกษาชุดวิชา 41711 หน่วยที่ 5 เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ:
หลักทั่วไป*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 6 : การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม*.
สำนักงานพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดี
ปกครองของศาลปกครองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558*. สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2563). *รายงานการศึกษา : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ทางปกครองก่อนฟ้องคดี*. สำนักงานศาลปกครอง.
- หยุด แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. ประกายพริก.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล
ตามมาตรา 28*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายพรพล คงมั่น
วัน เดือน ปี เกิด	21 มิถุนายน 2536
สถานที่เกิด	จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ที่อยู่ปัจจุบัน	ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	สำนักงานศาลปกครอง (พ.ศ. 2564 - ปัจจุบัน)

