

## บทที่ 4

### วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และปัญหาการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาท ก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีจำนวนคงค้างอยู่เป็นจำนวนมาก และการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจดำเนินการโดยเริ่มจากกระบวนการฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครอง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 หมวด 4 ส่วนที่ 2/1 การไต่ถามข้อพิพาท ตั้งแต่มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกหนึ่งในการยุติข้อพิพาทไว้ โดยเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว

จากการศึกษา พบว่า การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี เป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่สามารถนำมาใช้ระงับข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยเป็นการยุติข้อพิพาทได้ด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธี มีการรักษาความลับ (Confidentiality) และคงไว้ซึ่งสิทธิในการดำเนินคดีในศาล (Right to Trial) สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ประชาชนทุกชนชั้นสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ ทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง และเกิดความสมานฉันท์ในการยุติข้อพิพาท<sup>1</sup>

ในส่วนของบทวิเคราะห์นี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงปัญหาการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและการไต่ถามข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย และแนวทางการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทย รวมทั้ง หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และเพื่อให้การวิเคราะห์มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและสมมุติฐาน

---

<sup>1</sup> กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2562). *เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชน (สำหรับศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชน (นำร่อง))*. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม. หน้า 5-6.

ของการวิจัย ผู้เขียนจึงได้ทำการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีได้ถูกนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยนำมาปรับใช้ทั้งในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง (Civil Dispute) และข้อพิพาททางอาญา (Criminal Dispute) แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีการนำมาปรับใช้ในข้อพิพาททางปกครอง หากพิจารณากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการวางหลักเกณฑ์โดยกำหนดให้นำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ความแตกต่างของหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งสามประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้

##### 4.1.1 การริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น สามารถริเริ่มกระบวนการได้ทั้งโดยคู่กรณี และโดยตุลาการศาลปกครอง<sup>2</sup> ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีนั้น มีเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี (Mediation à l'Initiative des Parties) โดยเกิดขึ้นนอกขั้นตอนการพิจารณาคดี โดยคู่กรณีสามารถร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากบุคคลภายนอกศาล หรืออาจมีการมอบอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองคนใดดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ ตามมาตรา L. 213-5 ถึงมาตรา L. 213-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

<sup>2</sup> พัทธมา จิตรมหีมา. (2560). แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส. เอกสารนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่..) พ.ศ. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ บัญญัติเนื้อหาเพียงว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการนอกศาลสามารถกระทำได้ทั้งในขณะก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลและภายหลังการฟ้องคดีเท่านั้น

ในประเทศไทย เนื่องจากยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลปกครองนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติถึงประเด็นการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ว่า บุคคลซึ่งจะเป็นคู่ความสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลที่มีเขตอำนาจก่อนที่จะมีการฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทได้

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว สามารถสรุปได้ว่าการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมักริเริ่มโดยความประสงค์ของคู่กรณี หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดี การริเริ่มอาจเกิดขึ้นโดยความประสงค์ของคู่กรณี หรือโดยศาลเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

#### 4.1.2 ลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐกฤษฎีกาที่ 2017-566 ลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2017 (Article R. 213-1<sup>3</sup> Creation Decree n ° 2017-566 of April 18, 2017) กำหนดว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ (Article L. 213-3<sup>4</sup> Code de Justice Administrative) แต่คู่กรณีไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หากการดำเนินการนั้นอยู่นอกเหนือสิทธิหรือความสามารถของคู่กรณี<sup>5</sup> และจะนำไปใช้ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (L'action Administrative) ไม่ได้<sup>6</sup> ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจนำมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ จึงต้องไม่เป็นข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ (Droite) หรือความสามารถของคู่กรณี และไม่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องให้ศาลพิสูจนความชอบด้วยกฎหมาย (de Légalité)

<sup>3</sup> Article R. 213-1 La médiation porte sur tout ou partie d'un litige.

<sup>4</sup> Article L. 213-3 L'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition.

<sup>5</sup> พัทธมา จิตรมหีมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2, หน้า 4-5.

<sup>6</sup> วรินทร์ ชยวัช โธ. (2555). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 111.

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีบทบัญญัติใดจำกัดประเภทของข้อพิพาททางปกครองที่ไม่อาจระงับโดยวิธีการอื่นนอกจากการพิจารณาพิพากษาคดี การพิจารณาจึงขึ้นอยู่กับว่าคดีที่พิพาทนั้นมีความเหมาะสมที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นคดีพิพาทที่มีหลักกฎหมายเปิดช่องให้สามารถดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่ โดยลักษณะของข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้<sup>7</sup> ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำของกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงหรือไม่ชัดเจน (Ausegung unbestimmter Rechtsegriffe) คดีพิพาทเกี่ยวกับดุลพินิจในเรื่องผังเมืองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในส่วนข้อพิพาทที่ไม่เหมาะสมที่จะไกล่เกลี่ยได้แก่ ข้อพิพาทที่เคยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาก่อนที่จะฟ้องร้องเป็นคดีเข้าสู่ศาล แต่การไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จ กรณีที่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายหรือคดีที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่กฎหมายไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจ<sup>8</sup>

ในประเทศไทย ผู้เขียนขอยกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง<sup>9</sup> ซึ่งกำหนดคดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีได้ โดยสามารถสรุปได้ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (Unreasonable Delay) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>10</sup> (2)

<sup>7</sup> นาดาชา วตินดิถก ผลพฤกษ์. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 51.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

<sup>9</sup> มาตรา 66/2 ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

<sup>10</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถสรุปได้ว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถนำมาใช้ได้กับคดีทุกประเภท แตกต่างจากศาลปกครองไทยที่การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถนำมาใช้ได้ ในคดีบางประเภทเท่านั้น

#### 4.1.3 ผู้ไกล่เกลี่ย

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้บัญญัติถึงการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเองโดยคู่กรณีหรือเป็นการริเริ่มโดยศาลแล้วแต่อยู่ภายใต้ความยินยอมของคู่กรณี การระงับข้อพิพาทโดยสมานฉันท์ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่ยินยอม ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นตุลาการศาลหรือบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้อีกด้วย ทั้งนี้ โดยการร้องขอของคู่กรณีหรือศาลแต่งตั้งเอง

---

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ไม่ว่าจะเป็นการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีหรือเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังการฟ้องคดีก็ตาม

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz) ได้กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสม (Einegeeignete Ausbildung) และได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพขั้นสูงอย่างต่อเนื่อง (Eineregelmäßige Fortbildung) โดยจะต้องมีความรู้ทั้งในทางทฤษฎีและทางการฝึกในภาคปฏิบัติ (Theoretische Kenntnisse und Praktische Erfahrung) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญ โดยได้กำหนดกรอบของหลักสูตรการฝึกอบรมวิชาชีพที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ไกล่เกลี่ย สามารถทำได้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ทั้งก่อนฟ้องคดีหรือหลังการฟ้องคดี แต่หากเป็นการไกล่เกลี่ยภายหลังการฟ้องคดี กฎหมายให้อำนาจเฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น

ในประเทศไทย เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดเฉพาะกรณีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดี และเมื่อพิจารณาทบทบัญญัติข้อ 4<sup>11</sup> แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของคำว่า ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กล่าวคือ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะเป็นตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนวนคดีนั้น การแต่งตั้งจะคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการของผู้นั้นเป็นสำคัญ โดยไม่ได้บัญญัติถึงการให้บุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องผู้ไกล่เกลี่ยในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นตุลาการศาลหรือบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลซึ่งผ่านการอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสม และได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพขั้นสูงอย่างต่อเนื่อง ส่วนในประเทศไทยมีบทบัญญัติเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะเป็นตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนวนคดีนั้น

<sup>11</sup> ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

#### 4.1.4 อายุความ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Article L. 213-6<sup>12</sup> Code de Justice Administrative) ได้บัญญัติถึงประเด็นอายุความกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองไว้ โดยมีแนวความคิดว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คู่กรณีใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อถ่วงเวลาในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงกำหนดในเรื่องการสะดุดหยุดลงของระยะเวลาในการฟ้องคดี และการสะดุดหยุดอยู่ของอายุความไว้<sup>13</sup> โดยไม่ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เมื่อคู่กรณีตกลงที่จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดลง (Interrompus) และอายุความจะนับต่อเมื่อคู่กรณีหรือผู้ไกล่เกลี่ยประกาศว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีแนวความคิดที่แตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยถือว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ไม่กระทบกับระยะเวลาในการฟ้องคดี และไม่เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด<sup>14</sup> กล่าวคือ แม้คู่กรณีตกลงกันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ไม่เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง อายุความในการฟ้องคดียังคงดำเนินต่อไป ในกรณีมีข้อพิพาทที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยอยู่และข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่ได้ข้อยุติ หรือการไกล่เกลี่ยไม่เป็นผล หรือยังไม่ได้เริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ตาม หากข้อพิพาทดังกล่าวใกล้หมดอายุความในการฟ้องคดี คู่กรณีอาจจะต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีเพื่อให้อายุความสะดุดหยุดลงก่อนที่จะสิ้นระยะเวลานั้น หากอายุความขาดไปแล้ว คู่กรณีย่อมไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ หรือหากได้ไปยื่นคดีต่อศาล คู่กรณีย่อมสามารถยกขึ้นเป็นข้อสู้ในชั้นศาลว่าคดีขาดอายุความได้

ในประเทศไทย เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เป็นกรณีที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีแล้ว

<sup>12</sup> Article L. 213-6 Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation

Ils recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée. Les délais de prescription recommencent à courir pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois.

<sup>13</sup> พัชมา จิตรมณีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 3.

<sup>14</sup> เขมจิรา รัตนะรังสี. (2561). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 70.

จึงไม่มีประเด็นเรื่องอายุความ ผู้เขียนจึงขอยกบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี วรรคห้า ซึ่งได้บัญญัติถึงประเด็นเรื่องอายุความ ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล ซึ่งมีเนื้อความว่า หากปรากฏว่าอายุความได้ครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้อง หรือจะครบกำหนดภายใน 60 วัน นับแต่วันที่การไต่ถามข้อพิพาทสิ้นสุด ให้อายุความ (Period of Prescription) ขยายออกไปอีก 60 วัน นับแต่วันที่การไต่ถามข้อพิพาทสิ้นสุดลง กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งคู่กรณีต้องนำคดีไปฟ้องร้องคดีต่อศาล แต่ปรากฏว่าอายุความได้ครบกำหนดไปแล้วหลังยื่นคำร้อง (Filing a Motion) หรือจะครบกำหนดภายใน 60 วัน นับแต่วันที่การไต่ถามข้อพิพาทสิ้นสุด ความในวรรคท้ายของมาตรา 20 ตรี กำหนดให้อายุความขยายออกไปอีก 60 วัน นับแต่วันที่การไต่ถามข้อพิพาทสิ้นสุดลง กล่าวคือ คู่กรณียังมีเวลาของอายุความอีก 60 วัน นับแต่วันที่การไต่ถามข้อพิพาทสิ้นสุดลง ทั้งนี้ เพื่อให้มีโอกาสนำข้อพิพาทดังกล่าวเสนอคำฟ้องต่อศาล เพื่อให้รับรอง คู่คุ้มครอง บังคับตาม หรือเพื่อการใช้สิทธิหรือหน้าที่ได้

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องอายุความแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเรื่องอายุความของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อคู่กรณีตกลงที่จะทำการไต่ถามข้อพิพาทระยะเวลาในการฟ้องคดีจะสะดุดหยุดลงและอายุความสะดุดหยุดอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การไต่ถามข้อพิพาทไม่เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง

#### 4.1.5 ผลของการไต่ถามข้อพิพาท

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้บัญญัติถึงผลของการไต่ถามข้อพิพาท กรณีการไต่ถามข้อพิพาทสำเร็จไว้ว่า เมื่อศาลได้รับข้อตกลงของคู่กรณีจากกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท ศาลจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือปัญหาความสงบเรียบร้อยของข้อตกลงดังกล่าวเสียก่อน หากพบข้อบกพร่องศาลไม่จำเป็นต้องพิพากษาไปตามที่ตกลงกันนั้น<sup>15</sup> แต่หากไม่พบข้อบกพร่องใด ๆ ศาลมีอำนาจที่จะรับรองและกำหนดให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับได้ (Article L. 213-4<sup>16</sup> Code de Justice Administrative) สำหรับกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทไม่สำเร็จ หรือคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ ผู้ไต่ถามจะจัดทำบันทึกการไต่ถาม โดยบันทึกดังกล่าวจะต้องไม่ระบุข้อเสนอ (offrir) หรือข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย และผู้ไต่ถามต้องส่งสำเนานับที่ตกลงมาให้คู่กรณีทุกฝ่าย และส่งบันทึกการไต่ถาม

<sup>15</sup> Chabanol Daniel. (2004). *Code de justice administrative*. 2<sup>e</sup> édition. Paris: Le Moniteur Editions. p.125

<sup>16</sup> Article L. 213-4 Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation.



พร้อมเอกสารต่าง ๆ ของคู่กรณีและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญไปยังอธิบดีศาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ คู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และจะบังคับผูกพันกันไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น หากมีการกระทำที่ผิดสัญญาก็สามารถมาฟ้องบังคับเป็นคดีต่อศาลได้<sup>17</sup> ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จ คู่กรณีอาจนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีทางศาลต่อไป โดยที่กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ไม่สำเร็จนั้น ไม่มีผลใด ๆ ต่อกระบวนการพิจารณาพยานคดีของศาล

ในประเทศไทย ผู้เขียนขอยกบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 26<sup>18</sup> ซึ่งได้ออกตามความในมาตรา 61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้บัญญัติถึงผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี (ข้อพิพาททางแพ่ง) สำหรับกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ คณะผู้ไกล่เกลี่ยจะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ ทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของคู่พิพาทระงับไป (Extinguish) คู่พิพาทได้สิทธิตามสัญญาสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำขึ้นใหม่ แต่สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และคู่พิพาทและคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องลงลายมือชื่อในสัญญาดังกล่าวด้วย ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 23<sup>19</sup> และข้อ 24<sup>20</sup> ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ คณะผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการจำหน่ายข้อพิพาทดังกล่าว ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 22<sup>21</sup>

<sup>17</sup> เชมจิรา รัตนะรังสี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 70.

<sup>18</sup> ข้อ 26 ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการบันทึกสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาท ผลของการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท และข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาท เพื่อเก็บรวมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทของอำเภอ

<sup>19</sup> ข้อ 23 ในกรณีที่คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาท

การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้คู่พิพาททุกฝ่ายและคณะผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อ

<sup>20</sup> ข้อ 24 ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความตามข้อ 23 วรรคหนึ่ง ย่อมทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของคู่พิพาทได้ระงับสิ้นไป และทำให้คู่พิพาทได้สิทธิตามที่แสดงไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ

<sup>21</sup> ข้อ 22 ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบผลของการไต่ถามข้อพิพาทแล้ว สามารถสรุปได้ว่า เมื่อการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะให้ผลของการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมีผลผูกพันระหว่างคู่กรณีและมีผลบังคับได้ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลมีอำนาจที่จะรับรองและกำหนดให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับได้ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทย คู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และจะบังคับผูกพันกันไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น หากมีการกระทำที่ผิดสัญญาก็สามารถมาฟ้องบังคับเป็นคดีต่อศาลได้ หากการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไม่ประสบความสำเร็จ คู่กรณีอาจนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีทางศาลต่อไป

## 4.2 วิเคราะห์ปัญหาการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีเป็นกระบวนการที่กระชับและสั้น สามารถระงับข้อพิพาทลงได้อย่างรวดเร็ว มีความสอดคล้องและเป็นไปตามนิติวิธีทางกฎหมายปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และจะส่งผลให้กระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองสามารถดำเนินการได้โดยมีประสิทธิภาพและบรรลุผลมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้ค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

### 4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน สามารถกระทำได้โดยเริ่มจากกระบวนการฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครอง คดีพิพาทจะเข้าสู่ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีได้ด้วยตนเอง ไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอสามารถรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความผิดของจำเลย โดยอาจทำการไต่สวนหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้<sup>22</sup>

เมื่อได้ฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามขั้นตอนและวิธีการ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดคดี ส่งผลให้คดี

<sup>22</sup> ประเสริฐ สิทธิทิวผล. (2561). บทบาทในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง: เปรียบเทียบ. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*. 11 (3). หน้า 45-66.

ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในชั้นศาล และถึงแม้ศาลจะมีคำพิพากษาแล้วคดีก็อาจยังไม่ยุติ หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปยังศาลสูง คู่ความ (Parties) ก็จะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นนานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขเยียวยา (Remedy) ให้กลับสู่สภาพปกติได้ และยังก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลอีกด้วย

ในการนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 หมวด 4 ส่วนที่ 2/1 การไต่ถามข้อพิพาท ตั้งแต่มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 จึงได้บัญญัติให้นำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทเป็นทางเลือกหนึ่ง ในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการฟ้องร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อคู่กรณียื่นคำฟ้องต่อศาล คู่กรณีสามารถยื่นคำขอเพื่อให้มีการไต่ถามข้อพิพาทต่อศาล หรือเมื่อศาลเห็นเองว่าคดีดังกล่าวควรมีการไต่ถามข้อพิพาทประกอบกับความสมัครใจของคู่กรณี การไต่ถามข้อพิพาทจะดำเนินการโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดี และได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาท การดำเนินการจะแยกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกติ

จากการศึกษากฎหมายในระบบกฎหมายไทย พบว่า มีกฎหมายที่บัญญัติให้นำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่คู่ความและประชาชนในการยุติข้อพิพาทด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธี ดังต่อไปนี้

#### 1.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการบัญญัติถึงการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ว่าสามารถดำเนินการได้ทั้งข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน (Land) มรดก (Succession) และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยให้เป็นที่ของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของประชาชน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 61/2<sup>23</sup>) และข้อพิพาททางคดีอาญา ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ และ

<sup>23</sup> มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ (Offences Relating to Sexuality) โดยให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือ ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 61/3<sup>24</sup>)

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็น คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาทแต่ละฝ่าย เลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือ ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจาก คู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่าย ข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย อนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอม ยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออก คำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความ ในการฟ้องร้องคดีระงับข้อพิพาท นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

<sup>24</sup> มาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และ มิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของ อำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหาย

## 2.) พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้หลายส่วน ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน (the Criminal Dispute Mediation at the Inquiry Stage) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (Public Sector Dispute Mediation) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้นแม้จะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน แต่มีหลักการเช่นเดียวกันคือ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนสามารถระงับข้อพิพาทได้โดยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยถือเป็นอีกหนึ่งกระบวนการที่ช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม และเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

## 3.) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

จากการศึกษา พบว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี<sup>25</sup>)

---

และผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>25</sup> มาตรา 20 ตรี ก่อนยื่นฟ้องคดี บุคคลที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดีนั้นเพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลเห็นสมควร ให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเองโดยคู่กรณีจะมีหน้าความมาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปโดยให้นำความในมาตรา 20 ทวิมาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ให้ผู้ประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่งความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น

โดยกำหนดว่า ก่อนการยื่นฟ้องคดี บุคคลที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากมีการฟ้องคดีนั้น เพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอม (Conciliator) ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาททางแพ่งทุกลักษณะ เว้นแต่ เป็นยื่นคำร้องเป็นไปโดยไม่สุจริต (Bad Faith) หรือมีเจตนาเอาเปรียบคู่กรณีหรือบุคคลอื่น ยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลใดศาลหนึ่งไว้แล้ว หรือเคยได้รับการดำเนินการไกล่เกลี่ยนี้แล้ว แต่ไม่เป็นผลหรือเป็นข้อพิพาทที่ไม่เป็นสาระที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายของประเทศไทย ได้บัญญัติ ที่ให้นำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้อย่างชัดเจนเป็นระยะเวลาอันแล้ว แต่ยังมีได้นำมาใช้ในคดีพิพาททางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษากฎหมาย ต่างประเทศที่ได้บัญญัติถึงการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า ได้มีการบัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ริเริ่มโดยคู่กรณีไว้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบนี้เกิดขึ้นนอกขั้นตอนการพิจารณาคดี กล่าวได้ว่า คู่กรณีสามารถริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้นเอง แต่สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาลนั้น จะต้องเป็นกรณีที่คู่กรณีได้ยื่นฟ้องเป็น คดีต่อศาลปกครองแล้ว และคู่กรณีร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือศาลเห็นควรให้ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอง ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีด้วย

จากการศึกษาบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz: MediationsG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า

---

ในวันทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่งคู่สัญญาอาจร้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาตามยอม พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาล หากศาลเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมี คำพิพากษาไปในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ โดยให้หน้าความในมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การขอและการดำเนินการตามมาตรานี้ ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล

คำสั่งของศาลที่ออกตามความในมาตรานี้ให้เป็นที่สุด

เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่า อายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ย สิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

ขอบเขตการใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยสามารถใช้ได้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล (Außergerichtliche Mediation) ซึ่งมีได้ทั้งในกรณีก่อนฟ้องคดีและหลังการฟ้องคดี และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Gerichtsinterne Mediation) จะเห็นได้ว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีบทบัญญัติที่รองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีเช่นกัน และแม้ว่ายังไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี แต่ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้เป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยนี้เพียงทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความชัดเจนขึ้นและมีกรอบกระบวนการที่อาจนำมาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยในแต่ละกรณีได้

จากการศึกษาข้อดีของการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว เห็นว่า กระบวนการดังกล่าวจะส่งผลให้การพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีจะช่วยให้ข้อพิพาทมีโอกาสที่จะยุติลงและระงับไปได้ โดยยังไม่ต้องถึงขั้นที่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล นอกเหนือจากผลดีที่คู่กรณีจะสามารถยุติข้อพิพาทกันได้แล้ว ยังมีผลในทางที่จะทำให้คดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษาต่อไปมีจำนวนลดลง และทำให้ศาลสามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างง่าย สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น เป็นไปตามหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี (Principle of Judicial Efficiency)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 หมวด 4 ในส่วนที่ 2/1 แล้ว พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น แต่บทบัญญัติเหล่านี้กลับไม่ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ โดยเฉพาะข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันถือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว กรณีจึงไม่สามารถแก้ไขและเยียวยาความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ไม่สอดคล้องกับนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถลดจำนวนคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่า การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความ

กฎหมายปกครอง โดยมีหลักที่ว่า การที่หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายรองรับ หากไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจ ย่อมไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการกระทบสิทธิ (Affect the Rights) ของเอกชนได้ และหากมีกฎหมายรองรับ ก็จะต้องกระทำการภายในขอบของกฎหมาย จะทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้

เมื่อปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจศาลปกครองในการนำวิธีการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในการระงับข้อพิพาท ศาลปกครองจึงไม่อาจนำเอาวิธีการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้กับข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality of Administrative Action) ดังนั้น ศาลปกครองจะนำวิธีการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการกระทำเช่นนั้น

เมื่อได้พิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลปกครองสามารถนำเอาวิธีการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันจะส่งผลให้ฝ่ายปกครองผูกพันต่อขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจและจำกัดอำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง

#### 4.2.2 ปัญหาหลักเกณฑ์การดำเนินการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อได้พิเคราะห์แล้วว่า ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการยุติข้อพิพาท จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หลักเกณฑ์การดำเนินการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ควรมีหลักเกณฑ์อย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นควรต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

##### 1.) การริเริ่มกระบวนการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางริเริ่มการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับแนวทางริเริ่มการไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อที่ 4.1.3 แล้ว จะเห็นได้ว่า การไต่สวนลับลับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีส่วนใหญ่มีกริเริ่มโดยคู่กรณีเอง แตกต่างจากการไต่สวนลับลับข้อพิพาทภายหลังฟ้องคดีที่



ศาลจะเข้ามามีส่วนในการพิจารณาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย ควรกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (Aggrieved or Injured) หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง<sup>26</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้โดยความสมัครใจของคู่กรณีนั่นเอง ตามหลักความสมัครใจของคู่กรณี (Principle of Voluntary) โดยฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่บันทึกลงทะเบียนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ ในส่วนของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ผู้เขียนจะขออธิบายในส่วนผู้ไกล่เกลี่ยต่อไป

2.) ลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อที่ 4.1.2 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีของประเทศไทย ควรกำหนดให้ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีได้ทุกประเภท เว้นแต่ คดีที่ต้องให้ศาลวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายหรือคดีที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.) ผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดผู้ไกล่เกลี่ย ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับ

<sup>26</sup> มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แนวทางในการกำหนดผู้ไกล่เกลี่ย กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดี ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อที่ 4.1.3 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นคดีที่มีลักษณะทางเทคนิคเฉพาะเรื่องและจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน เช่น วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลก็ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว เพื่อเข้าใจถึงเนื้อหาของข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจึงควรเป็นบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่ตุลาการ โดยเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อผู้เขียนเห็นควรให้การริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีให้คู่กรณียื่นคำร้องขอให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ศาลปกครองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental) โดยเมื่อคู่กรณียื่นคำร้องต่อศาลปกครองแล้ว คู่กรณีสามารถเลือกผู้ไกล่เกลี่ยจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ การให้ตุลาการซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วยนั้น เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ใช่วิธีการแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครองที่จะทำให้เกิดคดีเสร็จออกจากศาลไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน<sup>27</sup>

#### 4.) อายุความ

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดอายุความของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับแนวทางในการกำหนดอายุความของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทย ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อที่ 4.1.4 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดอายุความในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย ควรกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ เมื่อคู่กรณีได้ตกลงกันที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ต้องการให้คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทกันได้ด้วยความสมานฉันท์

<sup>27</sup> วิสสุตา คชกฤษ. (2563). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 5.

เมื่อการไต่ถามข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยความสมัครใจของคู่กรณีนั่นเอง การที่จะใช้ระยะเวลาบีบบังคับให้ท้ายที่สุดคู่กรณีต้องนำคดีมาขึ้นสู่ศาลจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว

#### 5.) ผลของการไต่ถามข้อพิพาท

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดผลของการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับแนวทางในการกำหนดผลของการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ออกตามความในมาตรา 61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อที่ 4.1.5 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผลของการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ควรบัญญัติถึงกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาทประสบผลสำเร็จว่า ให้คู่กรณีเข้าร่วมการไต่ถามทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน คู่กรณีได้สิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำขึ้นใหม่และผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น หากมีการกระทำที่ผิดสัญญาก็สามารถมาฟ้องบังคับเป็นคดีต่อศาลได้ ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ หรือสำเร็จไปในบางประเด็น คู่กรณีสามารถนำข้อพิพาทที่ประเด็นยังไม่สิ้นสุด ฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำขึ้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครอง จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง หากผลของการไต่ถามเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ส่วนรวมแล้วย่อมไม่อาจตกลงกันได้ นอกจากนี้ข้อตกลงของคู่กรณีจะต้องไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังจะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี (Contrary to Public Order or Good Moral) อีกด้วย

จากที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และปัญหาการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และปัญหาการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทย หลักเกณฑ์การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและการไต่ถามข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยแล้ว เพื่อให้ทราบแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 5